

STRATEGIE REGIONALE

DE GESTION DES EAUX ET DES MILIEUX AQUATIQUES

**Vers un rôle renforcé des Commissions Locales de l'Eau
pour une gestion intégrée des ressources en eau par bassin versant
comme socle d'un développement territorial équilibré et durable**

JUIN 2011

« Ensemble, faire de l'eau un outil de développement et d'aménagement des territoires. »

SOMMAIRE

PARTIE 1. LE BILAN DE LA POLITIQUE DE L'EAU BRETONNE MONTRE QU'UNE NOUVELLE ORGANISATION REGIONALE DE L'EAU EST NECESSAIRE POUR ATTEINDRE LES RESULTATS FIXES	4
1.1 La politique de l'eau ne permet pas aujourd'hui de concilier de façon optimale gestion intégrée et durable de l'eau et développement équilibré des territoires	4
1.1.1 <i>Un droit de l'eau complexe.....</i>	<i>4</i>
1.1.2 <i>Une organisation, un financement et une gouvernance de l'eau à optimiser pour atteindre les résultats fixés.....</i>	<i>5</i>
1.1.3 <i>Une gestion de l'eau bretonne à adapter pour renforcer la cohérence interne et externe de la politique de l'eau</i> <i>6</i>	
1.2. La Bretagne est confrontée à des enjeux majeurs vis-à-vis de l'état des eaux et des milieux aquatiques ...	9
1.2.1 <i>Une qualité des eaux et des milieux aquatiques en deçà de la moyenne nationale</i>	<i>9</i>
1.2.2 <i>Des problématiques quantitatives localisées</i>	<i>13</i>
1.2.3 <i>Une eau potable de qualité mais avec un prix élevé et sous la menace des nitrates, des pesticides et de l'eutrophisation</i>	<i>13</i>
1.3. Un territoire breton qui présente des caractéristiques d'aménagement et économiques fortement impactées et impactantes pour les eaux et milieux aquatiques.....	15
1.3.1 <i>Un aménagement du territoire et des activités fortement dépendants de l'eau.....</i>	<i>15</i>
1.3.2 <i>Un contexte général qui risque d'entraîner une augmentation des conflits d'usage et des difficultés économiques</i>	<i>18</i>
PARTIE 2. LA STRATEGIE BRETONNE DE GESTION DE L'EAU REPOSE SUR LES SAGE ET SUR LA MISE EN ŒUVRE DE PLANS OPERATIONNELS DE GESTION INTEGREE DES RESSOURCES EN EAU PAR TERRITOIRE DE SAGE ELABORES PAR LES CLE.....	21
2.1. Des plans opérationnels par territoire de SAGE, pour une gestion intégrée de la ressource en eau (GIRE) s'inscrivant dans une dynamique économique et d'aménagement du territoire	21
2.1.1. <i>Des plans opérationnels pour assurer une programmation des actions par territoire de SAGE</i>	<i>21</i>
2.1.2. <i>Des plans opérationnels élaborés par la CLE et adossés aux schémas de planification (SDAGE et SAGE)</i>	<i>22</i>
2.1.3. <i>Les actions du plan opérationnel relèvent de la GIRE et seront mises en œuvre par l'ensemble des acteurs ayant une responsabilité sur la GIRE, avec une organisation optimisée des maîtrises d'ouvrage et des financements</i>	<i>24</i>
2.2. Une organisation régionale permettant d'optimiser la mise en place de la GIRE par SAGE	28
PARTIE 3. LE CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, UN ACTEUR IMPORTANT DE LA GESTION INTEGREE DES RESSOURCES EN EAU EN BRETAGNE	33
3.1. Une politique de l'eau du Conseil régional en accompagnement de plans opérationnels intégrés à l'échelle des SAGE	33
3.2. Des politiques régionales à mettre en cohérence et en complémentarité au regard des enjeux eau et milieux aquatiques	35
3.3. Les moyens de renforcement des complémentarités entre politiques	37
CONCLUSION	38
ANNEXE 1 : ELEMENTS DE DESCRIPTION DE LA PARTIE I – 1.1	39
ANNEXE 2 : GLOSSAIRE	42

INTRODUCTION

L'eau est une ressource rare. C'est aussi et surtout un milieu à préserver pour la biodiversité qu'il abrite. Au delà du fait que l'eau est une ressource commune à tous, et qu'elle relève entièrement de la chose publique, les conséquences possibles des choix de notre société sur son intégrité sont multiples. Les impacts du changement climatique et des choix de développement tant sur sa disponibilité, que sur sa qualité ou sur les risques liés aux phénomènes d'inondation et de sécheresse sont tels qu'il est indispensable que la puissance publique s'implique sans équivoque dans sa gestion, afin de permettre à la Bretagne d'assurer aux Bretons un avenir équilibré et pérenne.

En France, la situation est dans l'ensemble satisfaisante quant à la disponibilité en quantité et en qualité de cette ressource, même si les variations saisonnières et annuelles peuvent être très importantes et engendrer des déficits hydriques majeurs ; quant à son prix, de nombreuses améliorations peuvent être apportées. En Bretagne, les phénomènes d'inondations, de développement massif d'algues vertes, d'eutrophisation des plans d'eau, de pollution bactériologique des eaux littorales, les pénuries d'eau en période estivale, l'altération des milieux aquatiques (continuité ou habitat) nous démontrent que les choix de développement faits jusqu'à aujourd'hui n'ont pas encore permis d'atteindre un équilibre et de bénéficier d'eaux et de milieux aquatiques en bon état. En effet, la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques est largement dépendante des multiples activités qui se développent sur le territoire ; inversement, le développement équilibré de ces activités est étroitement lié à une politique locale de l'eau responsable. Ainsi, la cohérence, voire la convergence, entre les démarches d'aménagement du territoire, de développement économique et les politiques locales de l'eau est un enjeu essentiel, en particulier en Bretagne qui présente une forte activité économique, agricole, agroalimentaire et touristique, et une forte progression de sa démographie entraînant une très forte dynamique d'urbanisation, en particulier sur le littoral.

Cet objectif ne va pas toujours de soi, l'expérience démontrant une certaine difficulté à faire travailler les acteurs de concert, mais également une complexité liée aux échelles de gestion des divers projets. Un consensus territorial est ainsi nécessaire pour concilier l'enjeu de l'eau et celui d'un développement profitable à tous. Une organisation adaptée doit permettre d'atteindre les termes de ce consensus à tous les niveaux de décision. Il doit aussi s'accompagner d'une réflexion sur le financement des actions en faveur de l'atteinte des objectifs de bon état des eaux et milieux aquatiques définis aux différentes échelles (Europe, France, Bassin Loire - Bretagne, bassins versants bretons, collectivités), le contexte financier étant de plus en plus contraint au regard de l'importance des actions à réaliser.

Constatant que l'organisation actuelle ne permettait pas de mettre en place de façon optimale les actions nécessaires à l'atteinte des résultats ambitieux fixés notamment par les directives européennes, le Conseil régional de Bretagne a sollicité à plusieurs reprises, au titre du droit à l'expérimentation, la responsabilité de la compétence en matière de gestion de l'eau afin de pouvoir mettre en œuvre l'organisation régionale proposée. C'est dans un contexte de refus répété de l'Etat concernant ce droit qu'il renouvelle sa volonté qu'une stratégie régionale ambitieuse de gestion de l'eau et résolument tournée vers les territoires, et en particulier vers les Commissions Locales de l'Eau et les organismes de bassin, soit définie et mise en œuvre. Le Conseil régional y traduira toute son ambition, tant sur le plan stratégique que dans le cadre de ses propres actions dans les divers domaines concernés par cette gestion de l'eau.

PARTIE 1. LE BILAN DE LA POLITIQUE DE L'EAU BRETONNE MONTRÉ QU'UNE NOUVELLE ORGANISATION REGIONALE DE L'EAU EST NÉCESSAIRE POUR ATTEINDRE LES RESULTATS FIXES¹

1.1 La politique de l'eau ne permet pas aujourd'hui de concilier de façon optimale gestion intégrée et durable de l'eau et développement équilibré des territoires

1.1.1 *Un droit de l'eau complexe*

Le droit de l'eau est marqué par un développement très important du droit communautaire, devenant la principale source de droit de l'eau pour les membres de l'Union européenne. Malgré un droit communautaire qui reste complexe et qui montre des difficultés à rendre davantage compatibles entre elles les approches sectorielles de l'eau et à hiérarchiser des priorités parfois contradictoires (masses d'eau en bon état, agriculture productive mais respectueuse de la qualité des eaux, prévention des inondations et de la sécheresse, littoral protégé ...), l'Union Européenne a cependant permis, notamment par l'adoption de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) de 2000, de retenir des objectifs ambitieux à long terme et de renforcer la responsabilité des États membres en matière de quantité et qualité de l'eau accessible, puisqu'ils sont désormais les garants de l'atteinte des objectifs et des normes fixés par elle.

Au regard de ce droit communautaire étendu, la législation nationale de l'eau reste très abondante. La gestion de l'eau en France est organisée par les 3 lois sur l'eau (loi sur l'eau du 16 décembre 1964, loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006). La législation française se caractérise par une très grande diversité des textes applicables, et par une segmentation importante ; cela est dû principalement à la diversité des usages de l'eau qui touchent à tous les aspects de la vie sociale. La loi sur l'eau de 1992 avait pour ambition première de se substituer aux diverses lois antérieures pour créer une législation nouvelle et unifiée, mais n'a pas réussi ce challenge. Cette fragmentation législative n'est pas en cohérence avec le principe de la gestion intégrée de la ressource, qui fait prévaloir l'unité physique à l'état naturel de cette ressource au-delà des segmentations de ses usages. Cependant, la DCE devient aujourd'hui la norme juridique qui supplante toutes les autres, et qui doit structurer ce droit dans la durée : elle contribue à réintroduire de la cohérence dans le droit de l'eau ; en changeant d'approche, c'est-à-dire en partant des résultats à atteindre à long terme, avec des intervalles réguliers de rendu compte, elle inverse la dynamique. La question centrale devient aujourd'hui celle du dimensionnement des moyens mis en œuvre et des données de suivi nécessaires pour appliquer le droit.

La complexité juridique du droit national ne peut, de ce dernier point de vue, que retarder le moment où la France atteindra les objectifs fixés au niveau communautaire et contribuer à un gaspillage de ses moyens.

¹ Le présent rapport, et en particulier la partie I.1, reprend des éléments issus des ouvrages suivants : Rapport public 2010 du Conseil d'état « L'eau et son droit » - La documentation française ; Manuel de Gestion Intégrée des Ressources en Eau par Bassin – Global Water Partnership (GWP) / Réseau international des organismes de bassin (RIOB) – 2009 ; La France, La ressource en eau – Usages, gestions et enjeux territoriaux – Armand Colin 2009 ; L'environnement en Bretagne, cartes et chiffres clés, édition 2011 – GIP Environnement

1.1.2 Une organisation, un financement et une gouvernance de l'eau à optimiser pour atteindre les résultats fixés

La nécessité d'adopter une gestion intégrée de l'eau résulte de la reconnaissance de l'unicité de la ressource, et de l'existence d'impacts d'un usage sur tous autres usages. La mise en œuvre de cette gestion intégrée passe par la définition d'un périmètre adapté, en l'occurrence le bassin versant hydrographique. La Loi sur l'eau de 1964 a posé les bases d'une gestion de l'eau très décentralisée ; elle instaure cette notion de gestion intégrée et découpe ainsi la France en 6 grands bassins : Adour - Garonne, Artois - Picardie, Loire - Bretagne, Rhin - Meuse, Rhône – Méditerranée - Corse, Seine - Normandie. Aujourd'hui, même si le modèle français de gestion de l'eau par bassin hydrographique est largement repris au niveau international, et notamment par la DCE au niveau communautaire, il reste encore à l'optimiser en France.

■ En France, l'eau n'est pas gérée comme une compétence, mais comme une multitude de compétences, et dans laquelle tous les niveaux de gouvernance ont un rôle à jouer. Au cours des vingt-cinq dernières années, l'organisation territoriale de la politique de l'eau s'est progressivement structurée en quatre niveaux :

- le niveau européen qui définit les grands objectifs généraux ;
- le niveau national qui arrête les principes d'organisation qui permettent d'atteindre ces objectifs ;
- la loi sur l'eau de 1992 instaure une planification s'appuyant sur les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui cadrent, au niveau des grands bassins hydrographiques, ces objectifs et sur les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), sur des unités hydrologiques de plus faible dimension, pour mieux prendre en compte les contextes locaux et se rapprocher des acteurs territoriaux pour définir les moyens généraux d'action et les priorités opérationnelles ;
- enfin, l'action de terrain est conduite localement.

Cependant, la gestion de l'eau par L'Etat se caractérise par un paysage administratif extrêmement morcelé et complexe, tant au niveau central que régional ou départemental malgré les quelques regroupements effectués. De même en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage, on constate encore aujourd'hui, et malgré la mise en place de nouvelles intercommunalités et structures de gestion intégrée de l'eau, une superposition de territoires de gestion de l'eau.

■ Concernant plus spécifiquement le prix de l'eau, on constate aujourd'hui une forte disparité d'une localité à l'autre, et une opacité dans sa construction : si les éléments de coût entrant dans la détermination du prix sont connus, le prix lui-même reste local et exclut toute forme de péréquation géographique. Associées à la complexité de l'organisation et à l'enchevêtrement des compétences, ces disparités rendent impossible l'élaboration de tout référentiel national de coût pour l'eau. La LEMA prévoit en ce sens un effort national de transparence, confiant à l'ONEMA une mission d'agrégation des données sur l'eau, dont son prix, et une appréciation sur le rapport qualité/prix par le Comité national de l'eau. Au plan local, elle impose l'intervention d'un règlement de service² qui doit définir en fonction des conditions locales les prestations assurées et les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires, et

² Propre à chaque collectivité distributrice d'eau potable ou de gestion de l'assainissement, le règlement de service constitue le document de référence définissant les conditions d'usage de l'eau et les modalités de distribution et/ou collecte de la ressource. Il est élaboré et adopté par la collectivité et s'applique à tous les abonnés du périmètre concerné.

toute fourniture d'eau fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante. Cependant, ces dispositions n'apportent aucune réponse aux disparités de tarif ou de règlements de service entre communes. De plus, au-delà du principe de paiement des coûts de l'utilisation de l'eau par les utilisateurs, des questions tarifaires relatives aux aspects quantitatifs ou encore sociaux ne sont pas résolues.

■ En France, la gouvernance de l'eau, interaction entre les principaux acteurs de l'eau à savoir l'Etat, les agences de l'eau, des établissements publics nationaux, régionaux ou locaux, les collectivités territoriales et leurs groupements, les entreprises privées délégataires et les usagers ou leurs représentants, se caractérise

- par un rôle prépondérant des agences de l'eau ; les comités de bassin concourent à l'élaboration des documents de planification et de programmation, par les Commissions Locales de l'Eau,
- par l'association des usagers à la gestion de l'eau, qui, pourtant largement prévue par les textes, pose encore quelques problèmes dans son application effective. Un Comité National de l'Eau (CNE) a été mis en place et est consulté sur la politique nationale de l'eau. Il exerce une fonction de conseil auprès du gouvernement.

Cette gouvernance est insuffisante ; elle ne permet pas une participation optimale de toutes les parties prenantes ni d'assurer un équilibre des rôles des différents acteurs. Cette volonté de concertation renforcée est pourtant clairement inscrite dans le Grenelle de l'Environnement.

1.1.3 Une gestion de l'eau bretonne à adapter pour renforcer la cohérence interne et externe de la politique de l'eau

Dans ce contexte général communautaire et national, les acteurs de la gestion de l'eau ont considéré que l'enjeu de l'eau était tel qu'il nécessitait une organisation régionale spécifique.

Une Mission Interdépartementale et Régionale de l'Eau (MIRE) a été instituée pour améliorer la coordination des services de l'Etat. Les Missions Inter Services de l'Eau (MISE) existent également dans chaque département, et complètent cette coordination, notamment sur les missions de police de l'eau.

De plus, une gouvernance a été mise en place dans le cadre du Contrat de Projets Etat - Région (CPER) concernant la contractualisation avec les territoires pour les actions de reconquête de la qualité de l'eau (Programmes Bretagne eau Pure 1, 2 et 3 depuis les années 90, complétés par le programme « Prolittoral »), puis le programme « Grand Projet 5 » du CPER depuis 2007 visant l'atteinte du bon état des masses d'eau. Le « Grand Projet 5 » réunit les partenaires qui sont l'Etat, l'Agence de l'Eau Loire Bretagne, le Conseil régional de Bretagne et les 4 Conseils généraux bretons. Il est à noter en Bretagne une implication particulièrement volontariste du Conseil régional, en relation directe avec sa compétence d'aménagement du territoire, et des Conseils généraux sur leurs propres compétences : au-delà des financements apportés aux divers maîtres d'ouvrage, de nombreux outils ont été développés au service des territoires (observatoires, cellules d'assistance techniques – bocage, milieux aquatiques, assainissement ... -, centres de ressources thématiques ou scientifiques ...). Ce programme a permis également une mobilisation de nombreux acteurs locaux, ce qui facilite la maîtrise d'ouvrage de nouvelles actions.

Ce programme fait l'objet actuellement d'une évaluation à mi-parcours, engagée par l'Agence de l'Eau Loire Bretagne pour le compte de l'ensemble des partenaires du programme, réalisée par le bureau d'études Planète Publique. Les résultats de cette évaluation montrent que des évolutions indispensables sont à envisager rapidement pour le rendre plus efficient. Le GP5 prévoit ainsi que dans la convention d'application qui lui est relative des adaptations en matière de gouvernance des politiques publiques et de contractualisation associées à ce Contrat de projets soient faites, ainsi que des liens entre les actions contractualisées dans le CPER et celles mises en place dans les plans d'accompagnement correspondant.

La Bretagne peut se féliciter également de bénéficier d'une couverture complète de son territoire par des démarches de SAGE, avec la présence des Commissions Locales de l'eau (CLE) assurant une gouvernance locale sur presque tous les territoires de SAGE (seuls 2 territoires n'ont pas encore installé cette instance). Sur les territoires où un SAGE a été approuvé, des syndicats mixtes de mise en œuvre des SAGE sont également mis en place, et pour cinq d'entre eux avec la reconnaissance d'Etablissement Public Territorial de Bassin (EPTB).

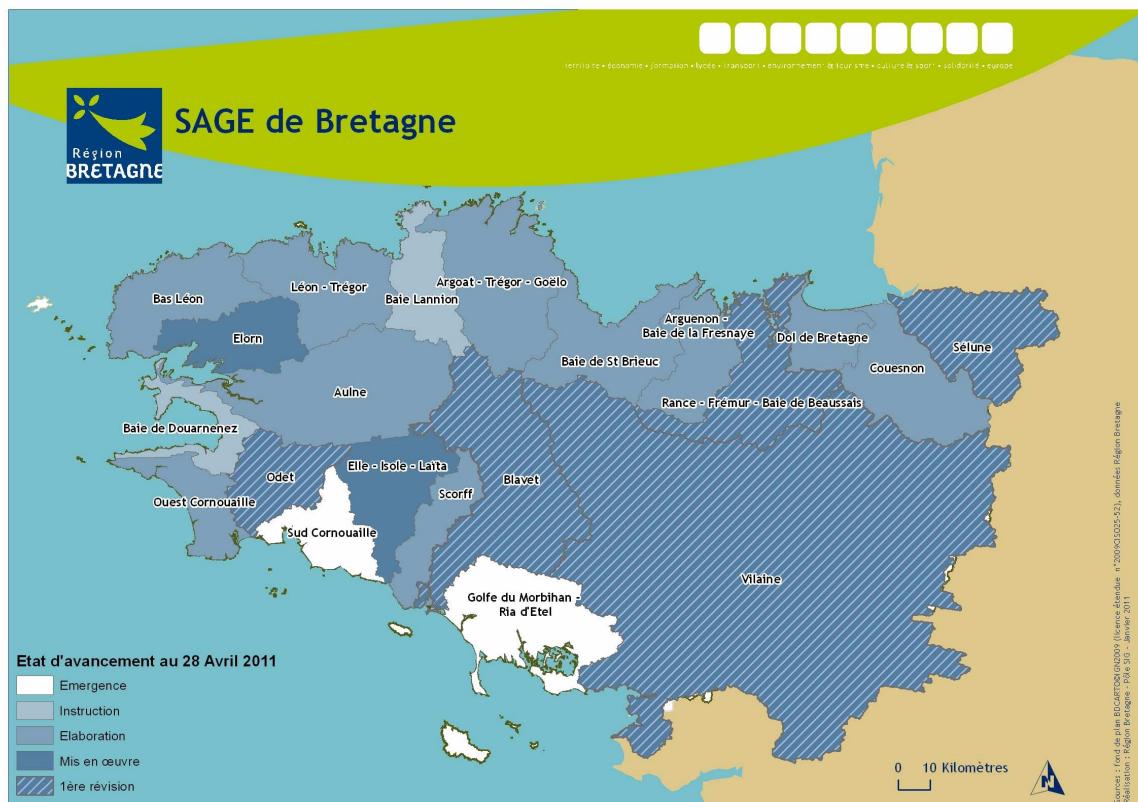


Figure 1 : Stade d'avancement des SAGE de Bretagne

ETABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX DE BASSIN (E.P.T.B)

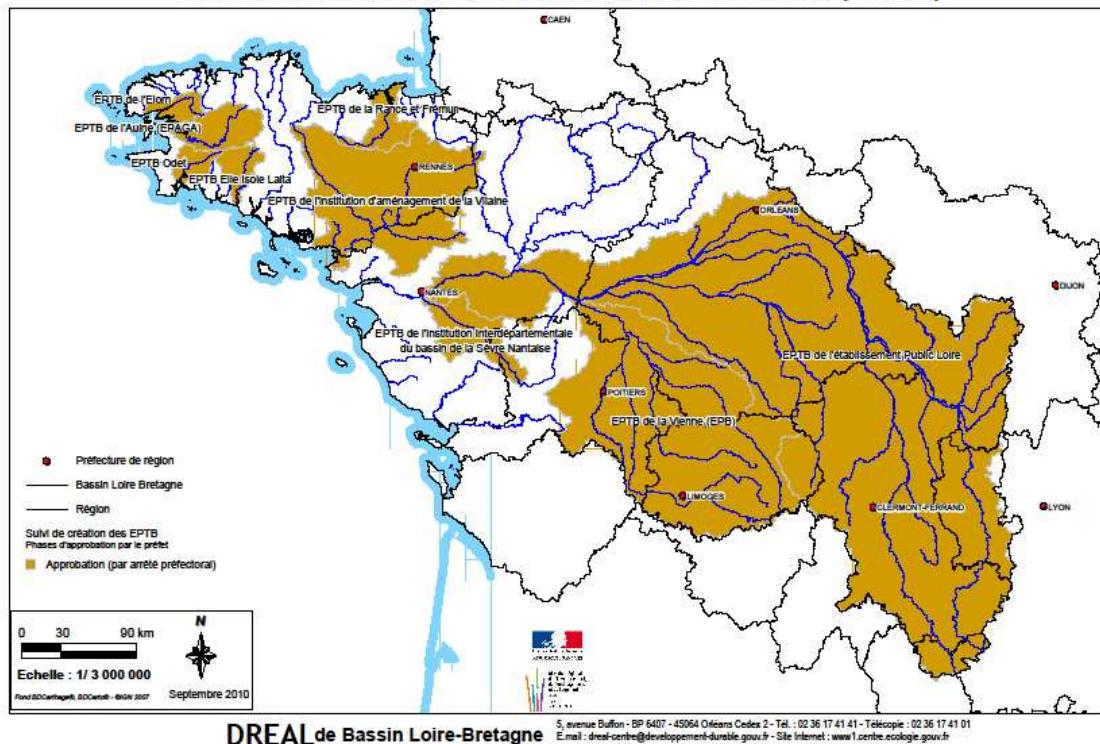


Figure 2 : Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) sur le bassin Loire-Bretagne
En Bretagne : 5 EPTB : Institution d'Aménagement de la Vilaine, Aulne (EPAGA), Rance-Frémur, Elle-Isolé-Laita, Elorn

Malgré une dynamique forte et les nombreuses avancées en terme d'organisation des politiques de l'eau en Bretagne, on note cependant encore des lacunes :

- Le SDAGE, document de planification de référence, n'est pas suffisamment ambitieux concernant les enjeux spécifiques de la région Bretagne, notamment ceux liés à la gestion du littoral ; il ne structure pas suffisamment l'organisation des compétences, la gouvernance ni le financement des actions nécessaires pour atteindre les résultats ambitieux fixés par l'Europe (Avis négatif du Conseil régional de Bretagne, délibération de mars 2009) ;
- Il n'existe pas de gouvernance régionale globale sur l'eau qui permettrait d'agir sur les 3 piliers « réglementation, incitation économique et contractualisation », et d'associer l'ensemble des parties prenantes de la gestion de l'eau (notamment les acteurs de la gestion intégrée à savoir les CLE et les structures en charge de la mise en œuvre des SAGE) ;
- L'organisation des compétences et des financements n'est pas suffisamment structurée ni au niveau régional, ni autour des principaux organes en charge de la gestion intégrée de l'eau, base du modèle français de gestion de l'eau ; l'organisation reste complexe, peu lisible et ne permet pas d'assurer une optimisation des moyens et des ressources ;
- L'organisation technique, en appui aux politiques publiques régionale et locales, nécessaire à la mise en place d'une gestion intégrée de l'eau par bassin versant au cœur d'un développement territorial durable, n'est pas suffisamment structurée pour assurer une réelle complémentarité des actions menées par chacune des institutions ;
- La cohérence externe des politiques de l'eau, notamment avec la politique agricole, la politique d'aménagement du territoire et la politique de la mer et du littoral, est traitée de façon sectorielle, sans vision globale territoriale (à l'échelle régionale ou à l'échelle des bassins hydrographiques).

Si les objectifs fixés par l'Europe sont ambitieux et la DCE innovante dans ses principes de gestion, si le modèle de gestion intégrée décentralisée par bassin versant promu par la France est reconnu par les organisations internationales et doit être maintenu et amplifié, on ne peut que regretter que les principes d'organisation définis par la législation française ne permettent pas la mise en place optimisée de ce modèle ni de définir des moyens d'actions et des priorités opérationnelles cohérentes avec les résultats attendus.

1.2. La Bretagne est confrontée à des enjeux majeurs vis-à-vis de l'état des eaux et des milieux aquatiques

1.2.1 Une qualité des eaux et des milieux aquatiques en deçà de la moyenne nationale

> De grandes incertitudes sur l'atteinte des objectifs fixés pour le bon état en 2015³

La Directive Cadre Européenne sur l'Eau (DCE) de 2000 a conduit à définir un nouveau référentiel pour évaluer l'état des eaux et des milieux aquatiques. Il ressort que 37% des masses d'eau de surface bretonnes (cours d'eau, plans d'eau, eaux côtières et estuariennes) sont en bon état écologique en 2007 contre 45% au niveau national et 33% au niveau du bassin Loire – Bretagne, alors que l'objectif fixé par le SDAGE est de 61% en 2015 .

Pour l'état chimique, l'atteinte du bon état fixé par la DCE passe par la recherche et la réduction de substances dangereuses dans les eaux. Au vu des risques déjà identifiés pour la faune aquatique et suspectés pour la santé humaine, l'enjeu d'une amélioration des connaissances et des risques réels encourus par la vie biologique et les Bretons apparaît majeur.

³ Les résultats présentés montrent une tendance, et sont à considérer avec une extrême précaution en raison notamment du faible nombre de masses d'eau suivies et d'un manque de référence pour certains types de masses d'eau. Ainsi, seules 22% des évaluations sur les masses d'eau superficielles ont ainsi un niveau de confiance élevé dont 0% sur les masses d'eau littorales. De même, la mesure de l'état chimique n'a pu être complètement réalisée sur la période 2007-2010 : la fiabilité des résultats étant incertaine, et les normes européennes correspondantes étant susceptibles d'évoluer en 2011, la première évaluation complète de l'état chimique est programmée pour 2012.

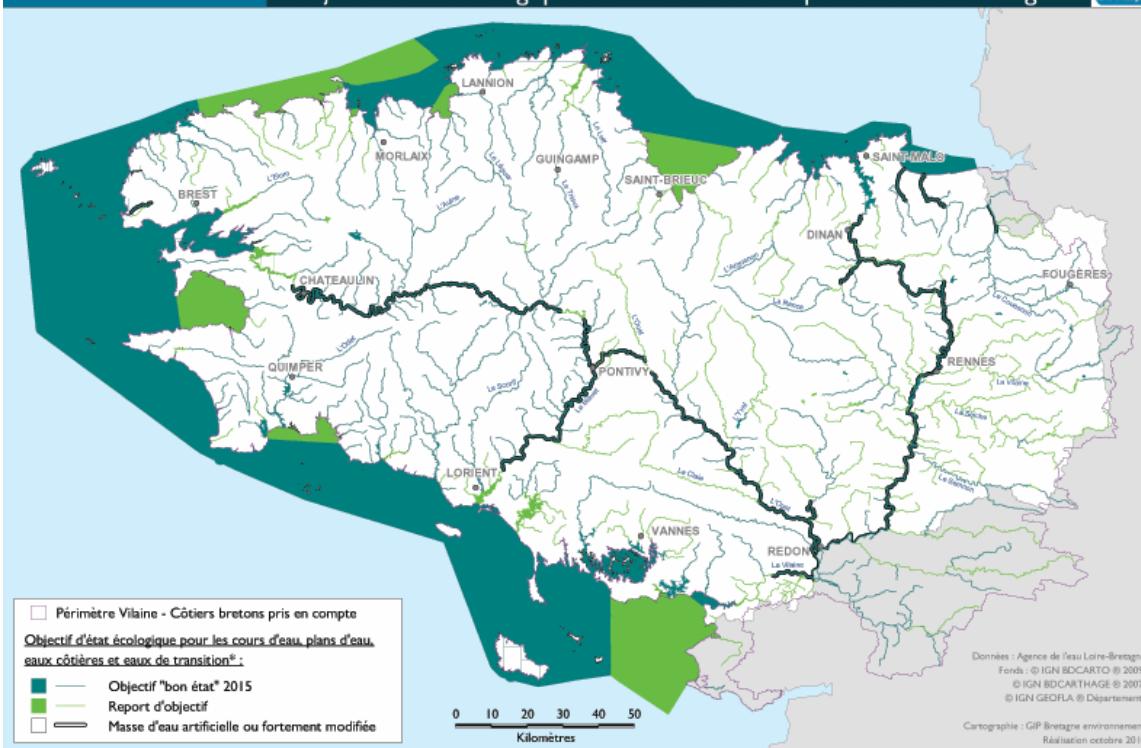


Figure 3 : Objectifs d'état écologique des masses d'eau de surface en Bretagne

(Source : GIP Bretagne Environnement, oct. 2010 ; données : AE Loire-Bretagne, 2009)

> Une vie aquatique riche mais très perturbée

Les milieux aquatiques bretons sont d'une grande richesse avec de nombreuses zones humides et une vie biologique et piscicole riche et variée notamment en espèces migratrices telles que saumons et anguilles. D'après le bilan 2009 sur l'eau en Bretagne (DREAL), les indicateurs biologiques déterminant l'état des masses d'eau montrent une situation contrastée suivant les indicateurs, d'une part, et la répartition géographique, d'autre part : situation très satisfaisante pour les invertébrés aquatiques et moins bonne pour les diatomées, les végétaux aquatiques et les poissons. On constate également une forte disparité entre l'ouest et l'est de la région où les résultats sont qualifiés de moyen à médiocre, notamment sur le bassin de la Vilaine et ses affluents.

Les principaux facteurs d'altération sont l'artificialisation et les modifications morphologiques des cours d'eau (dégradation des habitats), la présence d'obstacles à la continuité écologique et à la libre circulation piscicole, des débits d'étiage⁴ parfois insuffisants et des conditions physico-chimiques non satisfaisantes. En outre, les espaces comme les zones humides et les têtes de bassin versant, dont les rôles au regard de la qualité des eaux et des milieux aquatiques sont primordiaux, continuent à être dégradés et insuffisamment gérés.

> Une qualité des eaux encore préoccupante, notamment vis-à-vis des nitrates et des pesticides

Les nitrates sont toujours présents en quantité dans les cours d'eau et dans les nappes bretonnes. Dans les cours d'eau, une stabilisation des concentrations en nitrates semble cependant se confirmer depuis le début des années 2000 après

⁴ Etiage : période de l'année où le débit d'un cours d'eau est le plus faible.

une forte croissance dans les années 1990. Dans l'ensemble, les rivières bretonnes présentent encore des résultats très insuffisants au regard des nitrates notamment dans la partie nord de la région. Concernant les eaux souterraines, les nitrates restent la principale cause de dégradation de la qualité des eaux.

La pollution des cours d'eau par les pesticides est tout aussi inquiétante et se caractérise par une grande diversité de molécules. Même si l'ensemble du territoire régional est concerné, le niveau de contamination reste cependant très contrasté entre les bassins versants avec quelques pics de pollution élevés recensés en 2009. Le glyphosate et sa molécule de dégradation l'AMPA (Pesticides Acides Amino-phosphoriques) restent les pesticides les plus présents dans les eaux.

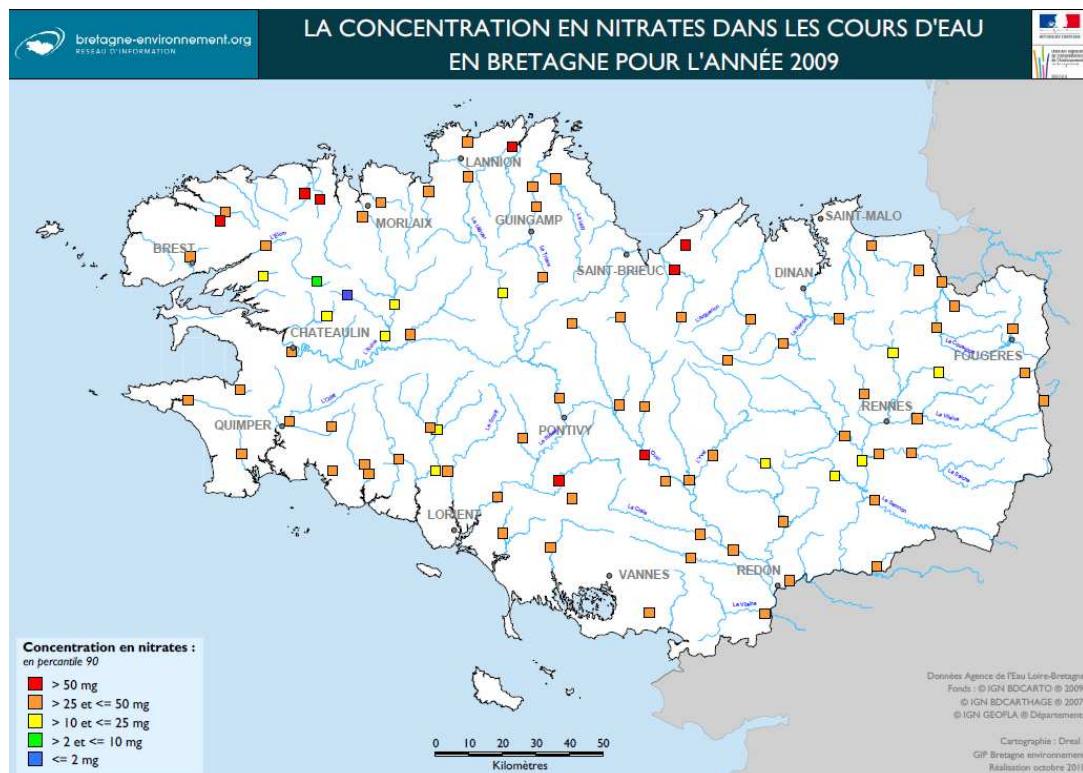


Figure 4 : Les nitrates dans les eaux de surface en 2009
(Source : GIP Bretagne Environnement, oct. 2010 ; données : Agence de l'Eau Loire-Bretagne, 2009)

> Des manifestations d'eutrophisation dans les eaux douces et notamment dans la majorité des retenues bretonnes

L'excès d'éléments nutritifs (azote, phosphore) dans les eaux superficielles (cours d'eau et plans d'eau) est à l'origine de développement excessifs d'algues dès que certaines conditions de température, de lumière et de stagnation des eaux sont favorables. Pour les cours d'eau, ceux du bassin de la Vilaine dont les écoulements sont plus lents sont les plus marqués tandis que pour les retenues, elles sont pratiquement toutes sujettes à ces phénomènes de développement de microalgues dont certaines peuvent produire des toxines problématiques pour la santé humaine.

> De fortes problématiques littorales : contamination bactérienne et développement excessif d'algues vertes et/ou toxiques.

A l'échelle de la Bretagne, la qualité des eaux de baignade en mer est globalement de bonne qualité avec un taux de conformité de plus de 95% en 2009 (sur 537 plages suivies en Bretagne). Ce constat est plus problématique concernant

les eaux conchyliques dont la tendance à la dégradation est observée sur les 10 dernières années pour près de 36% des zones suivies. Pour les sites de pêche à pied, un constat identique de dégradation de gisements naturels de coquillages est mis en évidence. Pour 20% des zones de pêche à pied de loisirs, la consommation directe de coquillages a été interdite en 2009.

Par ailleurs, le phénomène des marées vertes, qui correspond à une prolifération excessive d'algues vertes et à leurs échouages sur les plages ou dans les vasières se manifeste depuis environ 40 ans en Bretagne. Il est principalement dû à l'excès d'éléments nutritifs apportés par les rivières dans les eaux littorales, principalement issus de l'activité agricole (plus de 90 % pour l'azote), associé à des caractéristiques locales spécifiques (Profondeur, courant, luminosité, température ...). Des sites d'échouages excessifs d'algues vertes sont situés sur l'ensemble du littoral breton, même si les principales plages touchées par des marées vertes de grande ampleur se trouvent sur le littoral des Côtes-d'Armor et du Finistère. Les impacts sanitaires, économiques et environnementaux des marées vertes font de ce déséquilibre des écosystèmes côtiers un enjeu majeur pour la Bretagne. C'est pourquoi le Conseil régional de Bretagne a d'ailleurs défini une stratégie spécifique de lutte contre les algues vertes (délibération de février 2011).

D'autres phénomènes d'eutrophisations littorales sont également préoccupants, comme les blooms de phytoplanctons toxiques qui représentent un risque fort pour les écosystèmes et les usages des secteurs côtiers concernés.



Figure 5 : Bassins versants des huit baies touchées par d'importantes marées vertes identifiées dans le SDAGE Loire-Bretagne 2010-2015 (Source : DRAAF, 2010)

1.2.2 Des problématiques quantitatives localisées

> Des difficultés locales en période d'étiage pour concilier usages et bon état des eaux malgré une ressource globalement abondante

La Bretagne ne disposant pas de grandes nappes phréatiques, la ressource principale est constituée par les eaux superficielles (80 % des prélèvements). Cette ressource abondante, du fait des caractéristiques pluviométriques régionales, permet dans la grande majorité des cas de couvrir les besoins de prélèvements d'eau qui atteignaient près de 270 millions de m³ en 2008 (87% pour les usages domestiques). Néanmoins, en période estivale, des situations d'étiage sévères non compatibles avec la satisfaction des besoins de la vie biologique dans les cours d'eau et des usages (prélèvements, loisirs) sont constatées notamment dans la partie est de la Bretagne où les caractéristiques météorologiques et géologiques sont moins favorables (faiblesse des débits naturels), et ce malgré la présence sur certains territoires de retenues d'eau artificielles pour le soutien des étiages.

Cet enjeu quantitatif recoupe également bien souvent celui de la qualité des eaux. Ainsi, sur certains territoires, la disponibilité de la ressource pour l'usage "eau potable" est dépendante de la qualité des eaux et du respect des normes « eaux brutes » tandis que sur d'autres territoires, des besoins de rejets importants liés à des activités humaines ne sont pas compatibles avec le maintien du bon état des eaux superficielles lorsque les débits d'étiage sont trop faibles.

> Les inondations restent le premier risque naturel en Bretagne avec des conséquences, notamment économiques, parfois lourdes

Le risque d'inondation par débordement de cours d'eau reste un enjeu important à l'échelle du territoire régional tant par le nombre de communes ou la population exposées⁵ que par le coût des dégâts matériels occasionnés pour les particuliers ou les professionnels de Bretagne⁶. Différentes démarches récentes relatives à la prévision des crues⁷ et à la prévention des crues⁸ ont été mises en places par l'Etat et les collectivités territoriales (communes, EPCI). Elles permettent de réduire le risque en améliorant l'information et la culture du risque des Bretons, en favorisant l'anticipation et la meilleure gestion des crues et en réduisant la vulnérabilité des biens aux inondations. Néanmoins, avec la Directive Européenne du 23 octobre 2007 sur l'évaluation et la gestion des risques d'inondations, et notamment la prise en compte des crues exceptionnelles, un renforcement de la connaissance et de la prévention des crues est à prévoir. Certaines communes littorales sont également concernées par un risque d'inondation par submersion marine.

1.2.3 Une eau potable de qualité mais avec un prix élevé et sous la menace des nitrates, des pesticides et de l'eutrophisation

En Bretagne, les eaux destinées à l'alimentation en eau potable proviennent à 80 % des eaux de surface (rivières, retenues) et pour le reste des eaux souterraines. La ressource en eau brute utilisée pour l'alimentation en eau potable reste sous la menace des nitrates, des pesticides et, dans le cas des retenues d'eau, des phénomènes d'eutrophisation.

⁵ Plus de 1 commune sur 5, environ 100 000 bretons en zones vulnérables, près de 1200 personnes évacuées lors des crues de l'hiver 2000-2001 (site bretagne-environnement.org)

⁶ Facture totale des crues de l'hiver 2000-2001 estimée à plus de 150 millions d'euros. Dans Rapport sur la mission d'expertise sur les crues de décembre 2000 et janvier 2001 en Bretagne, MEEDDAT, 2001.

⁷ Mise en place du Service de Prévision des Crues Vilaine et Côtières Bretons et du site « Vigicrue » notamment.

⁸ Mise en œuvre de Programmes d'Actions et de Prévention des Inondations sur la Vilaine et l'Odet, Plans de Prévention du Risque Inondation, Plans Communaux de Sauvegarde.

L'eau potable distribuée en Bretagne présente néanmoins globalement une très bonne qualité puisque 98,5 % de la population a reçu en 2009 une eau conforme aux limites réglementaires, tous paramètres confondus. Cette situation, meilleure que la moyenne nationale, est essentiellement à imputer à la mise en œuvre d'actions correctives : abandon de captages, mélanges d'eau, dénitratation, traitement par charbon actif pour les pesticides ou algicides pour les retenues d'eau. Ces traitements sophistiqués pour potabiliser l'eau brute engendrent des coûts élevés participant pour partie au fait que la facture d'eau en Bretagne soit la plus chère de toutes les régions françaises.

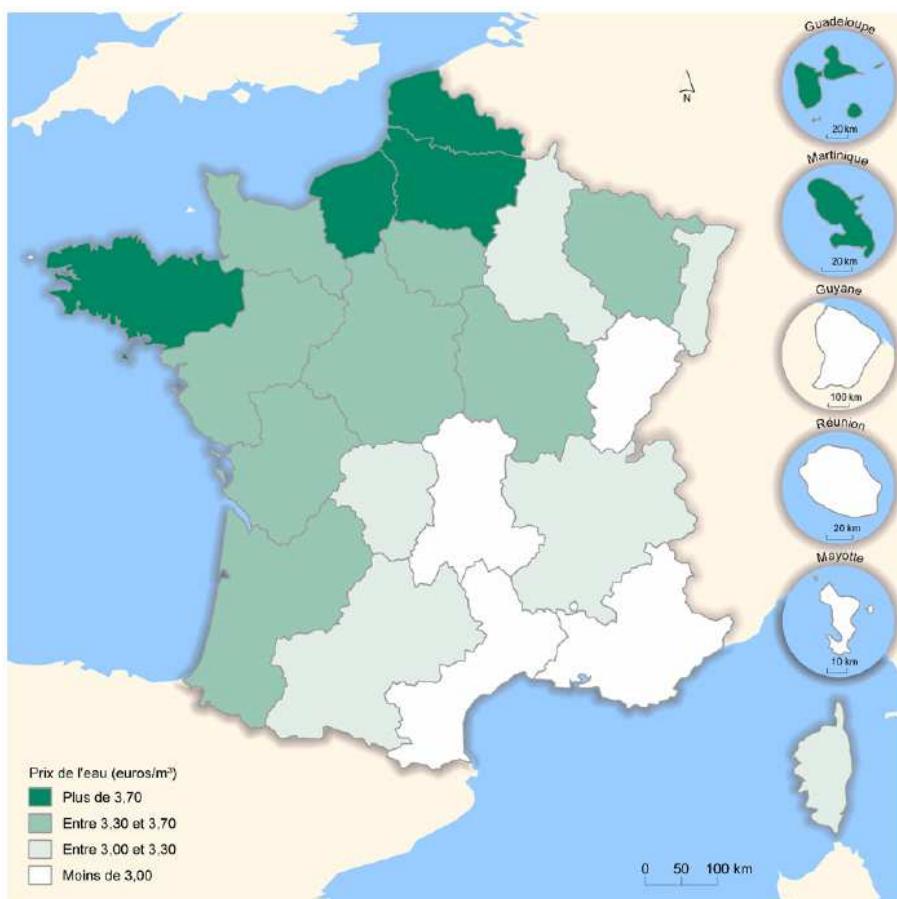


Figure 6 : Prix moyen de l'eau domestique en France en 2008 et situation de la région Bretagne

(Source : Service de l'observation et des statistiques, enquête Eau, 2008)

A la grande diversité des problématiques régionales, il est nécessaire d'associer une forte hétérogénéité intrarégionale en termes d'enjeux, de priorités et d'intensité à la fois des problématiques et des conséquences qui en résultent ce qui justifie une approche territoriale adaptée et intégrée pour la résolution de ces différentes problématiques.

1.3. Un territoire breton qui présente des caractéristiques d'aménagement et économiques fortement impactées et impactantes pour les eaux et milieux aquatiques

1.3.1 *Un aménagement du territoire et des activités fortement dépendants de l'eau*

> Des usages domestiques et un développement économique largement dépendants de la disponibilité, de la qualité et de la capacité épuratoire des eaux superficielles

En Bretagne, l'essentiel des prélèvements sert à produire de l'eau potable afin de couvrir les usages domestiques (alimentation, hygiène, nettoyage) et collectifs (écoles, piscines municipales,...). Il s'effectue dans les eaux superficielles (cours d'eau ou retenues), ressource très sensible aux pollutions, notamment diffuses, et coûteuse du fait des traitements de potabilisation. La variabilité, dans l'espace et dans le temps, de la disponibilité et de la qualité de cette ressource peut entraîner des situations locales de tension entre usages. Après utilisation de l'eau et dépollution, les eaux usées traitées sont majoritairement restituées au milieu naturel dans les rivières. Ces rejets dans le milieu récepteur doivent respecter des normes basées sur la notion d'acceptabilité des milieux, elle-même très dépendante des débits des cours d'eau récepteurs. L'ensemble des usages domestiques représente donc des pressions quantitative et qualitative sur les ressources en eau et les milieux aquatiques et des coûts générés de traitement qui peuvent conditionner l'accueil de nouvelles populations ou le développement d'activités économiques nouvelles (industries, artisanat, services) sur les territoires. Par ailleurs, au regard d'autres régions françaises, la relative abondance de la ressource en eau représente également un atout pour la Bretagne, atout à préserver pour son développement.

> Une augmentation des surfaces imperméabilisées et une concurrence foncière inquiétante pour la qualité des eaux et des milieux aquatiques

Les surfaces artificialisées, qui occupent 7% du territoire régional, ont doublé en 20 ans entre 1985 et 2005 alors que la population régionale augmentait dans le même temps d'environ 12%⁹. Cet étalement urbain particulièrement fort sur le littoral et en milieu périurbain est la combinaison de plusieurs facteurs, et notamment le fort dynamisme démographique, l'importante dispersion de l'habitat et l'engouement pour l'habitat individuel. Il représente un sujet de tension, de concurrence foncière entre plusieurs usages des sols, notamment vis-à-vis de l'agriculture et des milieux naturels. Or, cette gestion du foncier est capitale : l'évolution des pratiques et des systèmes de production agricole vers des modes d'agriculture plus durables exige de préserver les terres à vocation agricole d'une consommation foncière excessive destinée à l'habitat ou aux activités économiques. Il en va de même pour les espaces naturels au premier rang desquels les zones humides, dont les fonctions sur la qualité des eaux (capacités dénitrifiantes) et la biodiversité sont essentielles. L'augmentation des surfaces imperméabilisées a également pour conséquence une augmentation des volumes d'eaux pluviales collectés et de leurs impacts potentiels au niveau qualitatif et quantitatif.

⁹ La Bretagne a doublé ses surfaces artificialisées en 20 ans, Agences d'urbanisme et de développement de Bretagne, juillet 2010.

Doublement des surfaces artificialisées en Bretagne entre 1985 et 2005

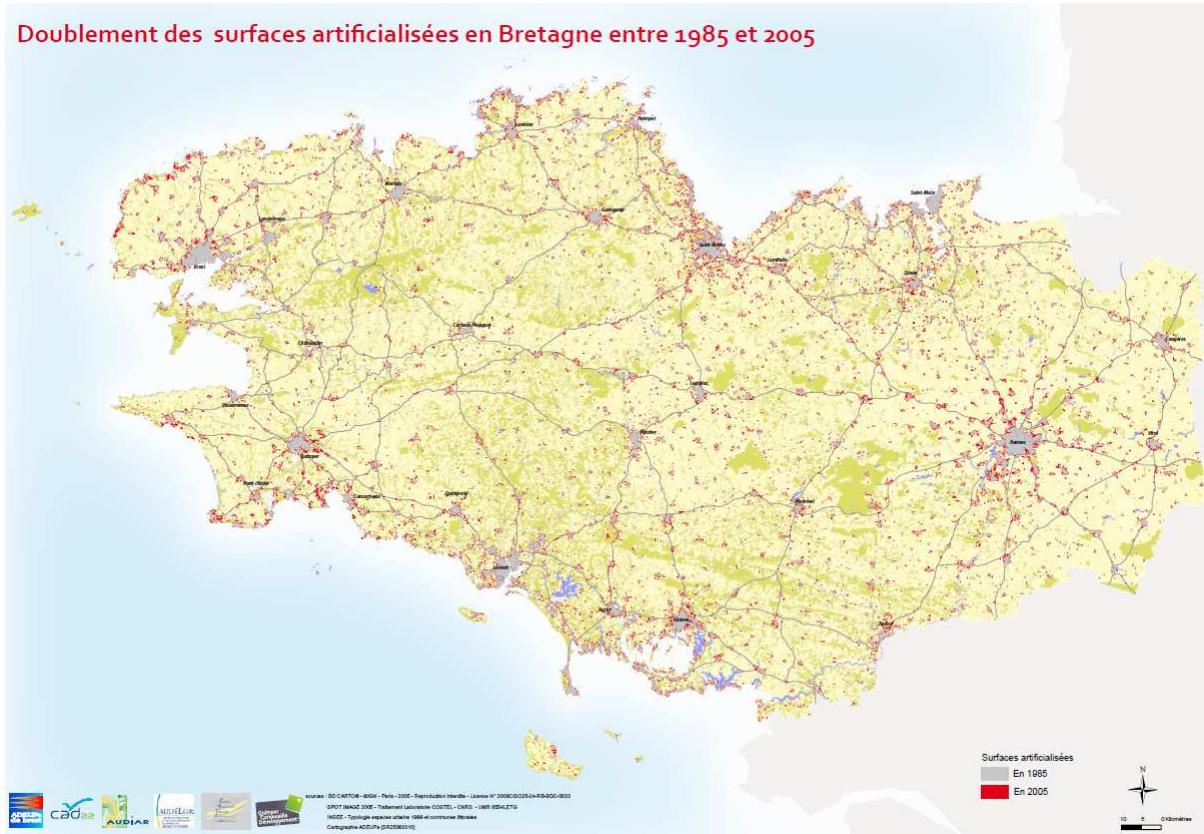


Figure 7 : Évolution de l'artificialisation du territoire des communes bretonnes entre 1985 et 2005
(Source : Agences d'urbanisme et de développement de Bretagne, juillet 2010 ; données : COSTEL Rennes 2)

> Des activités agricoles et agroalimentaires bretonnes fragiles structurellement et en déséquilibre avec leur environnement proche, et notamment la ressource en eau

La Bretagne demeure la première région agricole de France en valeur des productions, tournée essentiellement vers les productions animales : elle représente ainsi 20% de la production nationale de lait et 50% de celle de porcs¹⁰. Pourtant, elle est l'avant-dernière des 22 régions métropolitaines en terme de valeur ajoutée, avec un résultat net agricole par actif de 30% inférieur à la moyenne nationale. L'industrie agro-alimentaire bretonne est aujourd'hui encore majoritairement orientée vers des productions dites « de masse ».

Ce développement agricole et agroalimentaire breton qui s'est opéré dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle vers des filières spécialisées et à forte productivité, en réponse à des attentes sociétales très fortes, a vraisemblablement eu des conséquences importantes sur le plan environnemental, et notamment sur la qualité des eaux, du fait d'une utilisation importante de fertilisants, d'une concentration plus forte des cheptels, et de l'emploi de produits phytosanitaires. La modification des espaces ruraux pour les adapter aux exigences de cette productivité a parfois rendu les bassins versants plus vulnérables aux pollutions (dégradation du bocage, drainage des zones humides, etc.). Aussi, si de nombreux efforts ont déjà été réalisés dans le cadre de programmes d'actions publiques et par la profession agricole afin d'améliorer les pratiques agricoles et faire évoluer les systèmes de production pour les rendre plus vertueux, les activités agro-alimentaires bretonnes restent au cœur de nombreux enjeux de qualité des eaux (marées vertes, qualité des eaux brutes destinées à l'alimentation en eau potable, pesticides) et leurs développements sont intimement liés au maintien et à la restauration d'une qualité des eaux satisfaisante.

¹⁰ L'environnement en France, Service de l'Observation et des Statistiques, juin 2010.

Par ailleurs, l'attente des consommateurs pour des produits alimentaires évolue vers plus de traçabilité, de critères environnementaux. Ainsi, l'image d'une Bretagne impactée par des problématiques environnementales pourrait risquer de mettre à mal la confiance des consommateurs pour les produits alimentaires bretons, fragilisant encore un peu plus le modèle économique.

> Des usages littoraux et des activités de tourisme et de loisirs nécessitant une eau et des milieux aquatiques de qualité

Le tourisme occupe une place essentielle de l'économie bretonne de manière directe¹¹ (8% du PIB, 6% de l'emploi régional) et de manière indirecte (transports, alimentation, services,...) ainsi qu'en renforçant l'attractivité du territoire pour les entrepreneurs et la population résidentielle permanente. La côte, les plages bretonnes et les activités liées à la mer et le patrimoine naturel sont les principales motivations du choix de la région de Bretagne comme destination touristique. De même, les canaux bretons représentent un enjeu touristique fort pour la Bretagne. Une condition majeure du maintien et du développement de ce potentiel touristique passe par la conservation du caractère navigable de ces canaux. Ces impératifs et contraintes techniques (maintien d'une ligne d'eau suffisante, présence d'écluses, géométrie du chenal) doivent être compatibles avec l'atteinte d'un potentiel écologique satisfaisant sur les voies d'eau. Les activités économiques littorales de pêche en mer ou à pied professionnelle, de conchyliculture et de piscicultures bretonnes nécessitent également des eaux de qualité notamment au regard de la contamination bactérienne mais également des écosystèmes littoraux non perturbés (développement de phytoplanctons toxiques, compétition entre espèces en lien avec les niveaux trophiques). Pour les activités conchyliocoles, les différents rejets issus des activités humaines (assainissement des eaux usées, eaux pluviales, élevages, industries) peuvent être à l'origine de contaminations bactériologiques, du déclassement des sites en lien avec le non respect de la réglementation européenne et de conséquences importantes sur la commercialisation des coquillages.

La protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques occupe une place centrale dans l'ensemble des questions d'aménagement du territoire et de développement économique et social d'un certain nombre d'activités bretonnes. L'eau et les milieux aquatiques interviennent comme facteurs de contrainte – pas uniquement d'un point de vue réglementaire – en impactant certains usages tributaires d'une qualité ou quantité d'eau satisfaisante ou en orientant les choix ou les potentiels d'évolution de certaines activités. L'eau et les milieux aquatiques représentent également un atout pour la Bretagne pour le développement d'activités nouvelles et pour l'accueil de nouvelles populations touristiques ou permanentes. L'eau ne doit donc plus être considérée comme une somme de contraintes mais davantage comme un potentiel pour le développement local des territoires.

¹¹ La Bretagne est la 4^{ème} région touristique française et la 1^{ère} destination pour les séjours relatifs à la mer.

1.3.2 Un contexte général qui risque d'entraîner une augmentation des conflits d'usage et des difficultés économiques

Les évolutions à plus ou moins long terme de certains paramètres physiques, économiques, sociaux ou politiques en Bretagne ou à une échelle supra, devraient rendre encore plus prégnants les enjeux relatifs à l'eau et aux milieux aquatiques dans les réflexions sur l'aménagement et le développement des territoires bretons.

> Une population bretonne et touristique de plus en plus sensible aux enjeux environnementaux

La prise de conscience collective autour des problématiques environnementales est grandissante au fur et à mesure que les connaissances scientifiques progressent et que l'impact des activités humaines devient préoccupant. Cette sensibilité de la population face aux défis environnementaux, et en particulier celui de la reconquête de la qualité des eaux et des milieux aquatiques est forte en Bretagne. Ainsi, une enquête IFOP pour la Région Bretagne réalisée en 2007 sur « la perception de la zone côtière par les Bretons » montre que les préoccupations environnementales des Bretons s'orientent prioritairement sur les questions de pollution des mers et des eaux. Cette prise de conscience s'exprime également par le soutien d'un grand nombre de Bretons à des associations environnementales. Par ailleurs, les inquiétudes en lien avec les problématiques de santé liées à l'eau sont fortes en Bretagne. Ainsi, les Bretons sont davantage préoccupés par les risques liés à la qualité de l'eau du robinet que l'ensemble des français métropolitains et plus de 45 % d'entre eux consomment exclusivement de l'eau en bouteille contre moins d'un tiers en France métropolitaine¹². Cette exigence croissante de la population bretonne pour une eau et un environnement de qualité risque d'exacerber les divergences entre catégories d'acteurs et d'entraîner une rupture de la confiance mutuelle nécessaire, augmentant ainsi les difficultés à résoudre les problèmes. La responsabilité des enjeux environnementaux étant partagée par tous, les solutions sont à trouver dans une approche collective et constructive.

> Une augmentation forte de la population prévue, notamment sur le littoral

Dans un travail prospectif réalisé par le CESER en 2007 sur les mobilités des populations et territoires de Bretagne à l'horizon 2030¹³, une estimation de la population bretonne est envisagée de l'ordre de 3.7 à 3.8 millions d'habitants en 2030 (en cohérence avec les chiffres de 3.65 à 4.105 millions d'habitants en 2040 selon l'INSEE, décembre 2010), soit près de 800 000 habitants de plus qu'actuellement. Cet accroissement fort de la population aura plusieurs conséquences importantes avec une augmentation encore plus forte des surfaces artificialisées et une saturation des zones littorales.

L'accueil de nouvelles populations aura des conséquences en terme de production d'eau potable (augmentation des prélèvements, gestion des pointes notamment estivales) et d'assainissement des eaux usées (augmentation des parcs épuratoires, acceptabilité des milieux récepteurs pour absorber les flux polluants supplémentaires). Sur le littoral où la qualité des eaux de baignade ou conchyliologiques est très sensible aux flux bactériens, une augmentation forte des rejets domestiques risque de générer des conflits avec et entre activités touristiques et activités littorales économiques.

La maîtrise de l'étalement urbain, en raison de ses éventuelles conséquences négatives sur l'environnement et en particulier sur la consommation de l'espace agricole et naturel, est essentielle. Le maintien d'une agriculture extensive durable et d'un environnement de qualité sur le sol breton est intimement lié au respect de cet enjeu majeur.

¹² Baromètre Santé environnement, 2007, Observatoire Régional de la Santé de Bretagne (ORSB)

¹³ Mobilité des populations et territoires de Bretagne, à l'horizon 2030 – Réflexions prospectives, CESER, 2007.

> Un contexte agricole difficile au niveau mondial, national et breton

L'agriculture européenne s'appuie encore sur l'utilisation importante d'intrants (engrais, aliments, phytosanitaires, antibiotiques) et une intégration en amont et en aval à un système agroalimentaire inscrit sur les marchés internationaux, est particulièrement dépendante de l'évolution du contexte économique mondial. Cette dépendance constitue un facteur de fragilité du fait de l'augmentation des coûts de l'énergie (gaz et pétrole) et des matières premières (ex : phosphate) qui s'inscrive dans une tendance de fond, et de la volatilité des prix agricoles à la production qui renforcent les incertitudes sur l'évolution des revenus agricoles. Ce manque de lisibilité constitue un frein aux projets d'exploitations cohérents avec la reconquête de la qualité de l'eau : par exemple, la volatilité des prix des céréales, et particulièrement leur hausse récente, ne facilite pas l'engagement dans des systèmes pérennes basés sur une plus grande autonomie fourragère, notamment via le développement des surfaces en herbe.

Par ailleurs, les crises environnementales et sanitaires (ESB¹⁴, fièvre aphteuse, poulets contaminés à la dioxine, etc.) des années 1990 ont pu ébranler la confiance des consommateurs vis-à-vis des produits alimentaires. Même si les agriculteurs ont aujourd'hui une image largement positive dans l'opinion française¹⁵, les attentes vis-à-vis de produits et issus de modes de production respectueux de l'environnement s'inscrivent de manière plus en plus profonde. Le développement en Bretagne des circuits courts ou de proximité de commercialisation des produits alimentaires témoigne de ces nouvelles orientations.

> Les effets du changement climatique :

Les conséquences d'une évolution climatique annoncée par le Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) restent à préciser au niveau de la Bretagne mais une hausse de température même faible devrait s'accompagner d'un accroissement de l'amplitude des événements particuliers avec vraisemblablement une intensification des épisodes pluvieux, notamment en hiver et des étiages plus longs en été. Associés à l'augmentation prévue de population et de la surface urbanisée, les impacts du changement climatique en Bretagne devraient porter notamment sur l'enjeu inondation et surtout sur la gestion des étiages. Les conséquences sur la ressource disponible et donc sur les usages et activités bretonnes pourraient être importantes. Les évolutions possibles du climat renforcent également l'importance des actions préventives qui permettront à terme une plus grande capacité d'adaptation face aux événements à venir.

Les nouvelles exigences de la population vis-à-vis d'un environnement et d'un cadre de vie de qualité, l'augmentation des pressions liées à la dynamique démographique, les incertitudes sur le contexte économique du secteur agricole et les effets du changement climatique appellent à inscrire la gestion intégrée de l'eau dans une logique préventive en cohérence avec les enjeux d'aménagement du territoire et de développement économique.

¹⁴ Encéphalopathie Spongiforme Bovine

¹⁵ Baromètre d'image des agriculteurs, IFOP, 14 février 2011, http://www.ifop.com/?option=com_publication&type=poll&id=1410

Devant ces constats, et afin de proposer une organisation adaptée aux spécificités de la Bretagne, le Conseil régional a demandé, à plusieurs reprises, d'exercer la compétence dans le domaine de l'eau au titre du droit à l'expérimentation, ce qui impliquerait un transfert de certaines compétences de l'Etat au Conseil régional.

Ce droit a été systématiquement refusé. Le Conseil régional, conscient de sa responsabilité, souhaite aujourd'hui proposer les principes d'une organisation régionale, adossée au schéma général d'organisation basé sur une législation communautaire et nationale et sur une gestion intégrée des ressources en eau par bassin versant formalisée par les documents de planification que sont le SDAGE et les SAGE, qui permettrait d'améliorer la cohérence interne et externe de la politique de l'eau en Bretagne. Le Conseil régional souhaite jouer un rôle majeur dans cette nouvelle organisation régionale.

PARTIE 2. LA STRATEGIE BRETONNE DE GESTION DE L'EAU REPOSE SUR LES SAGE ET SUR LA MISE EN ŒUVRE DE PLANS OPERATIONNELS DE GESTION INTEGREE DES RESSOURCES EN EAU PAR TERRITOIRE DE SAGE ELABORES PAR LES CLE

L'organisation régionale proposée par le Conseil régional de Bretagne repose sur quelques principes généraux :

- La législation communautaire et nationale, ainsi que l'organisation par bassin versant hydrographique basée sur les agences de l'eau mise en place depuis la Loi sur l'eau de 1964 demeurent le socle de la politique régionale de l'eau. L'organisation proposée repose sur un étroit partenariat et une complémentarité d'actions avec les autorités responsables de l'organisation de la politique de l'eau, en l'absence de droit à exercer la compétence au titre de l'expérimentation ;
- la nécessité, pour une gestion de l'eau durable, d'optimiser l'usage des ressources à long terme et d'adopter prioritairement des démarches préventives, en complément de l'approche curative liée au traitement des pollutions et altérations des milieux aquatiques existantes ;
- des projets de gestion intégrée de l'eau construits au plus proche des territoires de vie, chacun présentant des caractéristiques physiques, économiques et sociologiques spécifiques.

Le Conseil régional de Bretagne est conscient du temps nécessaire pour rendre effective cette organisation, qui nécessite des restructurations importantes et des méthodes de travail différentes, adaptées à chaque contexte territorial. Il s'agira donc de planifier dans le temps cette déclinaison, mais d'engager dès à présent la concertation et la construction de cette organisation à toutes les échelles de responsabilités sur l'eau : les échéances imposées sont proches, dès 2015. Le sujet de l'eau est un élément fondamental à prendre en considération dans les nouvelles organisations, en particulier du fait de sa spécificité liée à une gestion par bassin versant.

2.1. Des plans opérationnels par territoire de SAGE, pour une gestion intégrée de la ressource en eau (GIRE) s'inscrivant dans une dynamique économique et d'aménagement du territoire

2.1.1. Des plans opérationnels pour assurer une programmation des actions par territoire de SAGE

La nouvelle organisation régionale proposée repose sur l'élaboration de plans opérationnels de GIRE par territoire de SAGE (ou plans opérationnels de SAGE). Ces plans permettent de programmer sur 3 à 5 ans les actions nécessaires à l'atteinte a minima des objectifs fixés par la Directive Cadre sur l'Eau, et ses 4 directives « filles » associées – eaux souterraines, normes de qualité environnementale pour l'eau, inondations, stratégie pour le milieu marin (DCSMM) – et du SDAGE Loire Bretagne. Les actions seront propres à chaque territoire, en fonction des diversités de situations sociale, économique et environnementale et physique du milieu.

La GIRE nécessite de travailler sur un territoire hydrographique cohérent, et sur toutes les masses d'eau qui le composent puisqu'elles interagissent. Une approche par bassin versant permet d'appréhender le système hydrographique dans sa globalité. Il est proposé de présenter des plans opérationnels par territoire de SAGE, la Bretagne étant à ce jour entièrement couverte par des démarches de cette nature. Ces territoires ont un périmètre validé et présentant une cohérence hydrographique globale. Il est à noter que tous les SAGE bretons possèdent une façade littorale ou un exutoire en mer. Les masses d'eau côtières font partie intégrante du périmètre d'actions de la GIRE. Il est essentiel de pouvoir assurer une programmation commune (ou tout au moins cohérente) vis-à-vis de ces masses d'eau côtières. Une articulation entre la planification et les actions menées au titre de la DCE et de celle de la DCSMM doit être assurée au sein des SAGE et des plans opérationnels de GIRE par territoire de SAGE.

Le cas particulier des îles, très nombreuses en Bretagne, doit être pris en compte, même si ces îles ne sont pas intégrées au périmètre du SAGE. En ce sens, une démarche d'intégration des îles et des masses d'eau côtières dans le périmètre de SAGE pourra être entreprise.

2.1.2. *Des plans opérationnels élaborés par la CLE et adossés aux schémas de planification (SDAGE et SAGE)*

> Vers une implication active de tous les acteurs

La participation de tous les usagers de l'eau est indispensable pour mettre en œuvre une GIRE cohérente. La DCE précise par ailleurs que l'un des objectifs majeurs est d'accroître la transparence de la politique de l'eau à travers une participation active de tous les acteurs.

Les plans opérationnels doivent ainsi assurer un dialogue, puis une implication concrète de tous les acteurs, et donc :

- des acteurs de la gestion de l'eau, tous secteurs confondus ;
- des acteurs en charge des politiques impactées et impactantes pour la gestion de la ressource en eau, et notamment de l'agriculture et les secteurs amont et aval des filières agroalimentaires, l'aménagement du territoire et en particulier de la gestion du foncier et l'urbanisme, le tourisme. Les acteurs en charge de la gestion intégrée de la zone côtière, démarche particulièrement importante en Bretagne, sont également des interlocuteurs prioritaires.

En effet, la mise en place d'un développement du territoire assurant une gestion durable des ressources en eau passe nécessairement par une action volontaire et organisée de tous les acteurs pouvant agir sur la résolution des problématiques liées à l'eau et les changements indispensables. Il est essentiel de pouvoir analyser le contexte propre à chaque territoire de SAGE - les acteurs, leurs rôles, leurs responsabilités. Cette analyse préalable permet d'impliquer, dans la gestion par bassin, la bonne combinaison d'acteurs, aux niveaux appropriés.

La participation du public doit également être améliorée par le biais de ces plans opérationnels : la construction d'un programme multi - acteurs et global de gestion de l'eau doit permettre une communication renforcée sur les enjeux, les objectifs, les actions et les acteurs. Les outils nécessaires à une participation renforcée du public doivent être précisés dans les plans (outils, méthodes, calendrier, modalités d'évaluation).

> La CLE responsable de la mise en œuvre des plans opérationnels

La CLE constitue, au regard de la loi, le parlement local de l'eau. Elle est constituée de 3 collèges, qui représentent l'ensemble des acteurs de l'eau : collège des institutionnels, collège des élus et collège des usagers. Elle prend en charge l'élaboration et la mise en œuvre du SAGE, outil de planification local.

Il s'agit de lui confier également une mission complémentaire pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation des plans opérationnels de GIRE sur le territoire où elle œuvre.

A l'instar de l'organisation imaginée pour le montage des projets algues vertes sur les SAGE concernés, la CLE pourra s'appuyer sur les travaux d'une commission projet (ou de plusieurs en fonction de la taille du territoire, de l'organisation territoriale ou du nombre de thématiques) dont la composition sera adaptée aux caractéristiques géographiques et hydrologiques, sociales et économiques, organisationnelles de chaque territoire de SAGE. Il est essentiel que cette commission permette à tous les acteurs de participer et d'agir concrètement sur la résolution des problématiques. Dans tous les cas, les acteurs en charge de l'aménagement du territoire et du développement économique devront être directement impliqués dans cette commission. Les acteurs de la gestion intégrée de l'eau devront eux aussi s'impliquer fortement dans ces politiques locales, de manière organisée et pérenne.

Une commission axée sur la gouvernance locale réunissant l'ensemble des collectivités ayant des compétences directes dans le domaine de l'eau semble également indispensable : les responsables d'exécutifs s'impliqueront ainsi concrètement dans la programmation, qui doit être globale pour une gestion intégrée efficace, tant pour les maîtrises d'ouvrage que pour le financement des actions.

> Le SDAGE et les SAGE, colonne vertébrale des plans opérationnels ; une nécessaire vision à long terme, avec comme cadre le plan opérationnel de SAGE.

Les plans opérationnels reposent sur un diagnostic complet et des objectifs quantifiés et partagés par l'ensemble des acteurs. Les objectifs seront définis sur la base des documents de planification existants, et en particulier le SDAGE et les SAGE. Ces documents seront élaborés dans le cadre d'une procédure associant tous les acteurs de l'eau, respecteront la législation en vigueur, et prendront en compte les spécificités de chaque territoire.

Le SAGE a une portée juridique qui a été renforcée dans la LEMA. Il est aujourd'hui constitué

- d'un Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) qui définit les objectifs de gestion de la ressource et leurs conditions de réalisation, notamment en terme de moyens financiers.
- d'un règlement, qui définit des mesures précises permettant la réalisation des objectifs, qui sont exprimés dans le PAGD et identifiés comme majeurs ou nécessitant des règles supplémentaires pour être atteints. De ce fait, il peut
 - > définir des priorités d'usage et prévoir la répartition en volume de la ressource pour les différents usages
 - > imposer des règles d'utilisation de la ressource pour assurer la restauration ou la préservation de la qualité de l'eau et du milieu aquatique,

- > réglementer l'ouverture des ouvrages hydrauliques pour assurer une continuité écologique et le transport sédimentaire.

Les principaux éléments constitutifs d'un SAGE sont :

- ♦ un constat de l'état de la ressource en eau et du milieu aquatique ;
- ♦ le recensement des usages, qui est lié au milieu aquatique ;
- ♦ des objectifs de qualité à atteindre dans un délai donné et contribuant ainsi à l'atteinte de l'objectif de bon état des eaux poursuivi par la directive cadre sur l'eau ;
- ♦ des objectifs de répartition de la ressource en eau entre les différents usages ;
- ♦ une identification et une protection des milieux aquatiques sensibles ;
- ♦ la définition des actions de protection de la ressource et de lutte contre les inondations.

Le SAGE doit être compatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et contribuer à l'atteinte des objectifs de la DCE. Le PAGD et ses documents cartographiques sont opposables à l'administration de l'Etat et aux collectivités territoriales. Ainsi, par exemple, les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales et les schémas départementaux des carrières doivent être compatibles avec le PAGD. Le règlement et ses documents cartographiques, quant à eux, sont opposables à toute personne publique (administration de l'Etat et aux collectivités territoriales), ou privée (tiers).

En fonction de la date d'approbation du SAGE, il s'agira éventuellement de réactualiser les diagnostics et les objectifs.

Au-delà des SDAGE et SAGE, il est essentiel de situer les actions proposées dans le cadre d'une réflexion à long terme. Il s'agit d'arriver, in fine, à un territoire qui présente un projet d'aménagement et de développement des activités en équilibre avec un bon état des eaux et des milieux aquatiques. Il faut donc intégrer cette démarche de GIRE par SAGE aux démarches de développement durable et d'adaptation aux changements climatiques.

2.1.3. Les actions du plan opérationnel relèvent de la GIRE et seront mises en œuvre par l'ensemble des acteurs ayant une responsabilité sur la GIRE, avec une organisation optimisée des maîtrises d'ouvrage et des financements

■ Les plans opérationnels de SAGE devront être globaux, intégrant l'ensemble du cycle de l'eau, tant pour des raisons d'interactions entre usages que pour des raisons d'organisation et de financement. Les choix réalisés sur le « cycle court » - alimentation en eau potable, assainissement et eau pluviale – ont des conséquences directes sur la gestion du milieu – gestion des écosystèmes aquatiques : zones humides, masse d'eau côtière, gestion des inondations, gestion des cours d'eau et des canaux - et vice-versa.

Les actions des plans devront répondre aux quatre grands objectifs de gestion intégrée des ressources en eau, à savoir :

- répartir et optimiser les prélèvements pour assurer une hydraulique maîtrisée et une amélioration de la biodiversité ;
- limiter les rejets (urbains, agricoles, industriels) et les rendre compatibles avec les objectifs qualitatifs fixés ;
- assurer une hydraulique optimisée pour permettre une épuration et un équilibre quantitatif ;
- assurer une continuité et un aménagement des milieux aquatiques pour améliorer la vie aquatique.

Ces objectifs ont des impacts directs sur les activités économiques en place, sur l'aménagement du territoire et sur les évolutions démographiques envisageables.

Il est indispensable de pouvoir mettre en correspondance les choix économiques et d'aménagement du territoire avec les priorités concernant la gestion de la ressource. Il faut donc élaborer un modèle de développement territorial intégrant la dimension environnementale comme un élément constitutif de la durabilité des activités, et non considérer l'environnement comme une contrainte supplémentaire.

Ces choix économiques et d'aménagement du territoire passent par l'élaboration de schémas ou de documents de planification sectoriels, à des échelles variables en fonction des domaines concernés :

- En ce qui concerne les activités économiques, les réflexions sont essentiellement régionales ou départementales. Le Pays a également pour objet de porter l'aménagement et le développement du territoire, mais n'a pas de rôle de planification ; de plus, si les structures existantes ne sont pas remises en question, leur fondement législatif a été fortement modifié par la réforme territoriale (article 51) ;
- En ce qui concerne l'urbanisme, des orientations de planification et d'aménagement sont prescrites dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ; ces documents devront intégrer les obligations réglementaires de la loi valant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 dite Grenelle 2.



Figure 8 : territoires de SAGE et de SCOT bretons

Pour les domaines environnementaux, il s'agit également d'articuler les démarches. La Loi Grenelle 2 initie la mise en œuvre, à l'échelle régionale, de deux schémas de planification :

- le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) qui formalise l'élaboration d'une trame verte et bleue (TVB) constituée des espaces protégés mais aussi des territoires assurant le fonctionnement global de la biodiversité ;
- le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) qui doit fixer notamment les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique, de s'y adapter et de définir les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie.

La région Bretagne compte également des zones d'intérêt environnemental et territorial particulier, au premier rang desquels les Parcs Naturels Régionaux (PNR) ou les Parcs Naturels Marins (PNM) (Parc naturel régional d'Armorique et projets de parc naturel régional du Golfe du Morbihan et de la Rance - Côte d'Emeraude ; Parc Naturel Marin d'Iroise, et projet de Parc Naturel Marin Normand - Breton et Sud Bretagne / Loire Atlantique) qui constituent des territoires d'exception.

Il convient également d'ajouter les démarches de développement durable, et notamment la charte des espaces côtiers bretons qui vise une Gestion Intégrée de la Zone Côtière (GIZC).

Il est donc essentiel de croiser les démarches, de vérifier la concordance des diagnostics et de s'assurer de la cohérence des actions relatives à la mise en œuvre de chacun des schémas et des documents de planification soient en cohérence avec les objectifs fixés pour la ressource en eau.

■ Une **optimisation des maîtrises d'ouvrage** pour gagner en efficacité et permettre une meilleure coordination des différentes actions est indispensable ; elle substituera à l'actuel éparpillement des compétences un schéma de répartition optimisée, articulant les échelles administratives et de bassin.

Dans le domaine de l'eau, les organismes de bassin doivent jouer un rôle prépondérant de coordination de la gestion du bassin. En tant qu'acteur principal sur les questions d'eau à l'échelle du bassin, ils n'ont pas pour autant vocation à être maître d'ouvrage de toutes les actions dans le domaine de l'eau ; ils doivent simplement viser une vue d'ensemble. Ceci implique d'informer, d'associer l'ensemble des membres de la communauté du bassin et les décideurs publics et privés, quels que soient leurs secteurs d'intervention et à tous les niveaux. Ils doivent pouvoir se porter candidat si besoin pour assurer la maîtrise d'ouvrage d'actions orphelines dans le domaine de l'eau. Si les précédents programmes de bassins versants ont permis la mobilisation de nouvelles maîtrises d'ouvrage (notamment pour les actions de restauration et entretien des milieux aquatiques), nombre d'actions nécessaires ne sont pas réalisées aujourd'hui faute d'acteur compétent ayant les moyens humains et financiers de les prendre en charge.

La gestion d'observatoires structurés et accessibles à tous est fondamentale à l'échelle SAGE (voire inter – SAGE pour certaines problématiques dont la gestion relève d'échelle supra - SAGE). Ces observatoires concernent les données relatives aux objectifs de résultats et aux objectifs opérationnels, mais également les données financières. Comme cela a été précisé dans les constats, les coûts et financements relatifs à la gestion intégrée des ressources en eau manquent cruellement de lisibilité et de transparence. Il s'agit donc de définir des indicateurs pertinents communs à l'échelle du

SAGE (ou supra-SAGE en fonction des problématiques dépassant l'échelle SAGE) et de modalités de communication sur ces indicateurs. Une amélioration sur ce point pourra permettre de faire des choix d'optimisation de maîtrise d'ouvrage en fonction des enjeux.

En ce qui concerne le cycle court de l'eau, une réflexion importante doit être menée à l'échelle de chaque SAGE, mais également avec une vision supra – SAGE sur l'approvisionnement en eau pouvant être géré à des échelles dépassant celle du SAGE. En effet, il s'agit :

- de définir les conditions nécessaires pour que les objectifs fixés par les CLE, en terme de répartition, d'optimisation des prélèvements et de rejets dans le milieu, soient respectés, quel que soit le mode de gestion choisi par les collectivités locales ;
- de définir une organisation financière permettant de répondre aux principes d'intégration des coûts de la pollution et d'opportunité, d'une plus forte incitation à la réduction des consommations, d'une différenciation tarifaire intégrant un volet social, et d'une distinction entre la tarification relative à l'eau potable, à l'assainissement et aux eaux pluviales. Les objectifs d'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous dans le monde doivent également être intégrés à cette réflexion financière, en particulier par la mobilisation du 1% Eau dit « Loi Oudin - Santini » (Loi du 10 février 2005 qui permet aux collectivités de consacrer jusqu'à 1% du budget annexe de leurs services d'eau et d'assainissement à des actions de coopération internationale), très peu mobilisé en Bretagne.

Ces éléments doivent permettre une décision éclairée sur les échelles et les modes de gestion adaptée à chaque contexte, mais sur la base de critères communs.

La réforme territoriale impose, par l'établissement d'un schéma départemental de coopération intercommunale, une couverture intégrale et une rationalisation des périmètres intercommunaux existants d'ici à juin 2013. Elle est sensée poursuivre un approfondissement de la coopération locale, qui repose sur un renforcement des compétences dévolues aux EPCI à fiscalité propre, et sur un développement des dispositifs de mutualisation de moyens entre les collectivités territoriales et leur groupement. Cette réorganisation des compétences eau s'intègre totalement dans le contexte de cette préfiguration. Le rôle des échelles pertinentes d'action dans le domaine de l'eau doit donc dès aujourd'hui discuté ; leur articulation avec les syndicats, et en particulier avec les organismes de bassin, est primordiale.

Les Lois Grenelle renforcent nettement le rôle des Etablissement Public territoriaux de bassin (EPTB).

Dans son article 29, la loi Grenelle 1 indique en effet que « *le développement des maîtrises d'ouvrage locales sera recherché, notamment en y associant les collectivités territoriales, afin de remettre en bon état et entretenir les zones humides et les réservoirs biologiques essentiels pour la biodiversité et le bon état écologique des masses d'eau superficielles. En particulier la création des EPTB sera encouragée...* ».

La loi Grenelle 2 conforte, elle, le rôle des EPTB dans l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE. La circulaire du 19 mai 2009 relative aux ETPB précise les rôles et les missions (« *Un EPTB joue un rôle d'animateur vis-à-vis des autres collectivités ou groupements dans les limites de ses missions et de son périmètre. Sa mission est de faciliter la gestion équilibrée de la ressource en eau à l'échelle d'un bassin hydrographique cohérent. Le concept de gestion équilibrée de la*

ressource en eau se comprend dans sa globalité, il implique notamment la prévention des inondations, la préservation et la gestion des zones humides ou la contribution à l'atteinte du bon état écologique ...».

De plus, l'EPTB peut bénéficier de redevances prélevées par l'Agence de l'eau pour le fonctionnement de l'établissement.

Pour élaborer son plan opérationnel, puis le mettre en œuvre et l'évaluer, la CLE doit pouvoir s'appuyer sur une ingénierie structurée et dotée de compétences techniques larges.

Les compétences mobilisées sont très importantes et diversifiées : hydrologie, gestion des rejets, agriculture, urbanisme, ... mais également de connaissances du contexte (local mais également régional, national, européen voire mondial), du mode d'organisation des acteurs, de concertation, d'expertise financière, de gestion des données ... La mise en place de ces plans nécessite de mobiliser l'ensemble de ces compétences au service d'un important travail en réseau et en transversalité avec les secteurs aménagement du territoire, urbanisme, économie (SCOT, Parcs, Pays, EPCI, filières économiques ...). Une réflexion sur l'organisation de cette ingénierie est à trouver, considérant :

- les différentes échelles d'intervention ;
- la complémentarité entre les ingénieries eau et celle des autres domaines ;
- la complémentarité et l'optimisation entre l'ingénierie de programmation et l'ingénierie opérationnelle, en lien avec la réflexion sur la répartition des compétences eau au sein des acteurs des territoires.

Une convention entre la CLE et la structure en charge de l'ingénierie relative au SAGE et au plan opérationnel de SAGE devra être établie, afin de bien définir les rôles respectifs.

2.2. Une organisation régionale permettant d'optimiser la mise en place de la GIRE par SAGE

Bien que la politique régionale proposée repose essentiellement sur des projets de territoire (SAGE et plans opérationnels de gestion intégrée des ressources en eau par territoire de SAGE), il semble important de mettre en place une stratégie régionale de l'eau qui permette :

- de définir et d'organiser les moyens adaptés pour une mise en œuvre locale de la gestion intégrée, tant sur le plan régional, financier ou technique et de gérer les problématiques de l'eau inter – SAGE au regard d'enjeux régionaux ;
- d'assurer une cohérence externe à la politique de l'eau à une échelle suffisante pour traiter notamment des enjeux relatifs à la politique agricole ou aux politiques d'aménagement du territoire. Seule l'échelle régionale est à même de pouvoir à la fois développer une politique décentralisée de l'eau par sous bassin hydrographique, tout en assurant une cohérence avec d'autres politiques dont les territoires de planification et d'actions sont différents.

Il est à préciser que la gouvernance « algues vertes » doit être intégrée à la nouvelle organisation proposée. Il ne s'agit évidemment pas de reproduire les instances existantes, mais bien de les optimiser : une mutualisation est nécessaire, les algues vertes n'étant qu'une des problématiques sur lesquelles doit intervenir la gestion intégrée des ressources en eau.

> Un parlement régional de l'eau, lieu de la définition de la stratégie régionale de mise en œuvre de la politique de gestion intégrée de l'eau par bassin versant

Un parlement régional de l'eau pourrait être installé, composé de l'ensemble des acteurs de l'eau et des domaines directement liés à la GIRE. Il agirait en étroite relation avec la Commission géographique « Vilaine et côtiers bretons » de l'Agence de l'Eau Loire - Bretagne. Ses missions seraient :

- la définition des grands enjeux et objectifs régionaux, dans une dynamique croisée « bottom up » (SAGE/CLE/EPTB) et « top down » (SDAGE, réglementations) ;
- d'assurer la cohérence interne et externe au niveau régional ;
- d'accompagner les territoires par la mise en place d'outils méthodologiques, techniques, scientifiques ... : exemple : transparence sur le prix de l'eau, suivi - évaluation des projets de territoires.

> Un comité régional de l'eau, instance d'appui au parlement régional de l'eau et responsable de la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie régionale de gestion de l'eau.

Un comité régional de l'eau serait également mis en place, afin d'accompagner les travaux du parlement régional de l'eau, et d'assurer la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie régionale de gestion de l'eau.

Ce comité serait composé :

- de l'Etat et de ses établissements publics, notamment Agence de l'Eau et ONEMA ;
- du Conseil régional de Bretagne ;
- des quatre Départements bretons ;
- des CLE.

La présence des territoires dans ce comité régional de l'eau est impérative pour garantir un lien direct entre la stratégie régionale et sa déclinaison opérationnelle et la gestion intégrée des ressources en eau locale. Il est important que les Présidents des CLE participent activement à la définition des orientations des politiques régionales de l'eau, dans le domaine de l'eau mais aussi dans les domaines impactés et impactant la gestion intégrée des ressources en eau. Une organisation régionale doit être trouvée pour assurer leur représentation et leur participation active à la stratégie régionale. L'Assemblée Permanente des Présidents de CLE de Bretagne, en cours de constitution, pourra assurer la mise en place de cette organisation.

Des liens forts doivent être créés entre le comité régional de l'eau et les instances du bassin Loire - Bretagne, et notamment le Comité de Bassin Loire Bretagne, l'ONEMA, ou encore le conseil national de l'eau. Des conventions partenariales pourront être définies en ce sens.

Le comité régional de l'eau travaillera tout particulièrement à :

- **accompagner les territoires** pour la mise en œuvre des SAGE et des plans opérationnels de SAGE sur un plan technique, scientifique et financier. La partie suivi - évaluation est fondamentale à cette échelle ; par ailleurs la partie ingénierie financière est particulièrement complexe et nouvelle, et nécessite un travail coordonné et des méthodes partagées, notamment avec l'ONEMA qui a en charge le rôle d'optimisation de la transparence sur le prix de l'eau. Le contexte actuel de la raréfaction des financements publics, les questions relatives à la tarification de l'eau, le nécessaire renforcement de la lisibilité et de la transparence des coûts et des financements liés à l'eau nécessite que chaque territoire appréhende ces questions très directement. Devant la complexité de ce sujet, une expertise régionale est indispensable, et permettra d'avoir une vision régionale ; elle mettra en synergie les choix financiers des organismes financeurs, notamment l'Agence de l'eau, la Région Bretagne et les Départements bretons ;
- **favoriser la mutualisation et optimiser l'articulation entre les assistances techniques aux maîtres d'ouvrage.** Il s'agit d'assurer un accompagnement des acteurs de la planification, de la programmation, mais également des maîtres d'ouvrages des actions au plus près des territoires de SAGE et en complémentarité des équipes techniques locales, notamment celle des organismes de bassin. Ces équipes doivent jouer un rôle majeur dans l'ingénierie technique locale, par le biais d'une organisation régionale qui optimise les moyens humains et financiers, et qui permet d'articuler les actions sous maîtrise d'ouvrage propre à chaque organisme ;
- **permettre une articulation entre les démarches régaliennes, contractuelles et de marché, dans le domaine de l'eau mais également dans les autres domaines concernés.** Puisque l'efficacité d'une politique de GIRE nécessite la mobilisation de ces trois piliers, il est important de pouvoir définir des modalités de mise en œuvre de ces trois volets de manière complémentaire, en s'appuyant sur les projets des territoires à l'échelle des SAGE (tant en terme de planification, par le SAGE, qu'en terme opérationnel, par les plans opérationnels de SAGE). Cette mise en correspondance des aspects réglementation (domaine de l'eau, mais aussi domaines directement concernés dont l'agriculture et l'urbanisme), contractualisation et marché à l'échelle de chaque SAGE et à l'échelle régionale permettra d'identifier les éventuelles incohérences incompatibles avec la mise en œuvre d'actions coordonnées et complémentaires ;
- **gérer les demandes de subventions dans le cadre d'un guichet unique par une gestion coordonnée des fonds de la Région Bretagne et des Départements bretons, et d'articulation avec les financements nationaux.** Ces subventions seront adossées à une contractualisation adaptée à la nouvelle organisation, c'est-à-dire basée sur les plans opérationnels de SAGE. Les financements du volet contractuel sont aujourd'hui particulièrement complexes et répartis entre de nombreux partenaires financiers, chacun ayant des modalités spécifiques. Il s'agit de pouvoir simplifier ces démarches par une mutualisation des moyens financiers alloués par le Conseil régional de Bretagne et les Conseils généraux bretons, et de travailler avec les CLE à la construction du plan de financement de façon coordonnée dans le cadre des plans opérationnels de SAGE.

Les décisions prises par le comité régional de l'eau, en application de la stratégie régionale définie par le parlement régional de l'eau, devra s'appuyer sur des avis scientifiques préalables. La complexité relative à la mise en place de la gestion intégrée de l'eau nécessite que certaines étapes soient validées scientifiquement, et notamment les diagnostics (de SAGE, mais également des plans opérationnels), la cohérence entre les actions proposées et les objectifs fixés. Une organisation régionale pour rendre pertinents ces avis scientifiques sera définie.

> Une structure technique d'appui au comité régional de l'eau

Afin de mener à bien ses missions, le comité régional de l'eau doit s'appuyer sur des compétences techniques. Il s'agit de mettre en commun les compétences techniques issues des différentes institutions et instances composant le comité régional.

Une structure commune pourrait être proposée, sous forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) par exemple. L'organisation proposée pour remplir ces missions devra reposer sur une gestion par bassin versant, sous la responsabilité des CLE et des organismes de bassin.

Elle serait composée :

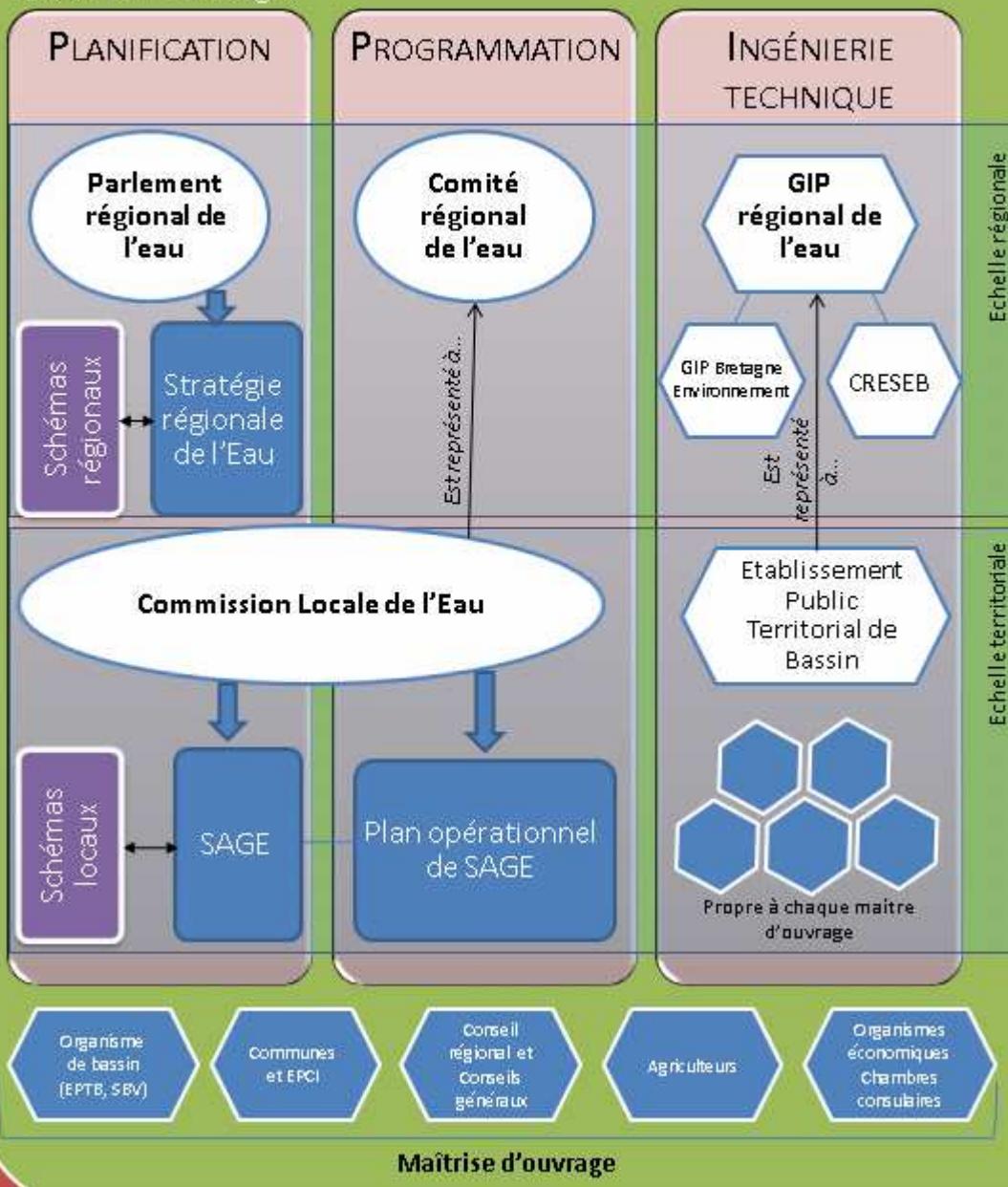
- de l'Etat et de ses établissement publics ;
- de la Région Bretagne ;
- des Départements bretons ;
- des organismes de bassins, et notamment les syndicats de mise en ouvre des SAGE et EPTB.

L'ensemble de la démarche relative à la stratégie régionale de l'eau pourrait être, à l'instar des autres exercices de planification du Grenelle (SRCE et SRCAE) et du plan de lutte contre les algues vertes, co-piloté par le Préfet de région et le Président du Conseil régional de Bretagne, afin de pouvoir assurer une réelle complémentarité des planifications régionales en lien direct avec la gestion intégrée des ressources en eau par bassin versant.

SCHEMA ORGANISATIONNEL DE GESTION INTEGREE DE L'EAU EN BRETAGNE

Cadres réglementaires européen et national

Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux 2010-2015 du bassin Loire-Bretagne



PARTIE 3. LE CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE, UN ACTEUR IMPORTANT DE LA GESTION INTEGREE DES RESSOURCES EN EAU EN BRETAGNE

Au-delà de son action pour l'organisation régionale de la politique de l'eau au regard des propositions précédentes, le Conseil régional de Bretagne se doit de contribuer par ses propres politiques à la mise en œuvre d'une gestion intégrée des ressources par SAGE, et de les faire évoluer si besoin. Il s'agit de mesurer les incidences des différentes politiques sur les enjeux de l'eau et d'assurer la complémentarité des politiques aux différentes échelles. Au-delà de la prise en compte de l'environnement, il s'agit également de faire de l'environnement (et de l'eau) un facteur de compétitivité et de durabilité des activités économiques et de développement des territoires.

Comme nous l'avons vu précédemment, le Conseil régional souhaite la mise en place d'une stratégie régionale partenariale qui repose sur une gestion intégrée des ressources en eau par SAGE, qui implique :

- de travailler sur l'ensemble d'un territoire hydrographique - le territoire de SAGE - intégrant les masses d'eau côtières, et sur l'ensemble des thématiques eau, tant sur le cycle court que sur le cycle long. Il s'agit également d'assurer la cohérence lorsque les thématiques sont supra - SAGE, notamment pour la gestion de l'eau potable ou encore du littoral ;
- d'agir sur l'ensemble des domaines liés aux ressources en eau et aux milieux aquatiques, en intégrant la partie amont et aval de ces domaines. Le Conseil régional se doit d'être exemplaire dans la mise en cohérence de ces différentes politiques régionales afin d'optimiser son intervention.

3.1.Une politique de l'eau du Conseil régional en accompagnement de plans opérationnels intégrés à l'échelle des SAGE

En ce qui concerne la politique de l'eau, le Conseil régional souhaite poursuivre son intervention sur 3 axes : intervention financière, ingénierie d'accompagnement des acteurs de la GIRE et amélioration des connaissances et de leur diffusion.

A échéance des contrats de bassin versant actuellement signés, il accompagnera financièrement les maîtres d'ouvrage des seules actions inscrites dans les plans opérationnels de SAGE proposés par les CLE (de fonctionnement et d'investissement). L'ensemble des politiques Eau de la Région (économies d'eau, assainissement, etc.) s'appuiera désormais sur des objectifs et des programmations définies à l'échelle territoriale. Le Conseil régional interviendra dans le cadre d'enveloppes territoriales par SAGE pour les actions relevant de la politique de l'eau, et en respect des modalités définies dans le cadre des autres politiques pour les actions qui les concernent, en priorisant les actions à caractère préventif. Ce financement pourra intervenir dans le cadre d'un nouveau contrat adossé au plan opérationnel de SAGE. Une articulation des dispositifs régionaux sera nécessaire, puisque les plans opérationnels doivent présenter un volet eau, mais également un volet économique et d'aménagement du territoire (y compris la gestion du foncier).

Il accompagnera le développement et l'optimisation de l'ingénierie nécessaire à la gestion intégrée des ressources en eau. Il pourra être maître d'ouvrage, directement ou indirectement dans le cadre du Groupement d'Intérêt Public régional qu'il promeut, d'actions régionales structurantes. On peut noter en ce sens quelques actions qu'il mène d'ores et déjà dans ce domaine :

- la mise en place de la cellule d'animation du Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) « Centre de Ressources et d'Expertise sur l'eau de Bretagne (CRESEB) » qui a pour objectif de faciliter et d'optimiser le transfert des connaissances scientifiques auprès des acteurs de la GIRE ;
- la mise en place d'outils techniques et informatiques de suivi - évaluation et d'information (Extranet, outil de gestion des contrats et des programmes REZ'eau) ;
- la mise en place d'un plan de formations adaptées aux métiers de la GIRE ;
- le développement d'une base de données sur l'eau, orientée vers les acteurs – gestionnaires, dans le cadre du GIP Bretagne Environnement.

Il s'agira par ailleurs de faire avancer la réflexion, aux côtés des partenaires régionaux et des organismes de bassin, sur des nouvelles modalités financières. Pour le Conseil régional de Bretagne, il sera important de mobiliser les leviers financiers de manière coordonnée et cohérente avec la stratégie régionale. Pour le calcul et la redistribution des redevances, mais également pour le calcul du coût et du prix de l'eau ainsi que pour les dispositifs de financement des actions sur la fiscalité, les principes suivants devront être pris en compte :

- Renforcement du principe pollueur – payeur ;
- Solidarité territoriale sur les territoires de SAGE (voire inter-SAGE pour certains enjeux) ;
- Prise en compte des aspects sociaux ;
- Prise en compte des besoins spécifiques à chaque territoire.

Il est à préciser qu'un autre levier majeur réside dans une utilisation adaptée aux contextes territoriaux des financements européens agricoles, dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC). Le Conseil régional de Bretagne réitère en ce sens son souhait d'aboutir à une régionalisation des aides PAC.

Les actions d'amélioration des connaissances et d'information seront également poursuivies, notamment auprès du grand public via l'Observatoire de l'eau¹⁶. Dans ce cadre, il sollicitera les partenariats nécessaires pour mener à bien quelques projets régionaux, tels que la mise en place d'un projet européen dans le domaine du suivi des phénomènes d'eutrophisation littorale, ou l'identification des enjeux liés aux substances médicamenteuses.

En plus d'être au cœur de l'aménagement des territoires bretons, l'eau est une question centrale des problématiques de développement durable des différentes régions du monde. Le Conseil régional renforcera ainsi son action, via la structuration d'un réseau d'acteurs, pour développer la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau, notamment dans des perspectives de solidarité « nord-sud » et d'échanges de pratiques et d'expériences.

¹⁶ <http://www.observatoire-eau-bretagne.fr/>

3.2. Des politiques régionales à mettre en cohérence et en complémentarité au regard des enjeux eau et milieux aquatiques

La gestion préventive et durable de l'eau et des milieux aquatiques passe nécessairement par un développement économique et un aménagement adaptés aux enjeux et aux spécificités des territoires, et concernent donc l'ensemble des politiques publiques. De manière coordonnée avec les actions de la politique de l'eau, le Conseil régional souhaite ainsi renforcer la cohérence des politiques régionales. Il s'agit donc de garantir l'atteinte des objectifs des différentes politiques publiques en intégrant la question de l'eau et des milieux aquatiques, qui est une condition de durabilité. Le Conseil régional recherchera à ce que ses politiques publiques, mises en cohérence, créent des bénéfices réciproques pour la satisfaction des besoins des Bretons, en termes d'emploi de qualité, de cadre de vie et d'environnement préservé.

D'une part, il s'agit d'adapter les politiques régionales pour qu'elles ne portent pas atteinte aux masses d'eaux en bon état et à une satisfaction équilibrée des usages. D'autre part, il s'agit de mobiliser, au sein des différentes politiques régionales, les leviers et actions susceptibles de participer à la reconquête de l'état des masses d'eau et à la régulation des conflits d'usages.

La plupart des politiques régionales sont concernées par la nécessaire adéquation entre objectifs sectoriels et objectifs relatifs à la GIRE, notamment :

> **Les politiques environnementales** et tout particulièrement celle visant à la préservation de la biodiversité et du patrimoine naturel, notamment via les Parcs Naturels Régionaux et le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE). Par exemple, le Conseil régional veillera à la cohérence dans la définition de la trame bleue dans le cadre de l'exercice d'élaboration du SRCE avec les échelles territoriales (SAGE et SCOT) et les différents enjeux (qualité de l'eau et couloirs écologiques). L'articulation avec la politique énergétique intégrant les enjeux climatiques, notamment le Schéma Régional Climat, Air, Energie (SRCAE), et celle favorisant les aménagements durables (Bretagne Qualiparc, dispositif Eco-FAUR) est également essentielle. Des conflits peuvent par exemple apparaître entre deux enjeux environnementaux comme la production hydroélectrique, première source d'électricité produite en Bretagne et maillon essentiel du développement des énergies renouvelables, et l'atteinte ou le maintien du bon état écologique des cours d'eau.

> **La politique d'aménagement équilibré du territoire**, qui se traduit notamment dans les contrats Région - Pays, les contributions à l'élaboration des SCOT, la politique des îles et la démarche Agenda 21 puisque le développement des activités et leur répartition sur un territoire impactent fortement le cycle de l'eau. Par exemple, un référentiel régional développement durable, volet opérationnel de l'Agenda 21 et qui doit permettre de généraliser la conditionnalité des aides régionales aux principes du développement durable, est en cours d'élaboration et prendra en compte les enjeux environnementaux et notamment ceux liés à l'eau. Par ailleurs, le Conseil régional sera vigilant sur la compatibilité entre SAGE et SCOT, notamment au regard des possibilités d'accueil des populations sur les territoires en lien avec l'impact

des prélèvements d'eau et des rejets dans le milieu. A cet égard, il encouragera les acteurs en charge de l'élaboration des SCOT à intégrer la dimension eau et milieux en amont des réflexions de politiques d'aménagement du territoire, et plus particulièrement en amont des démarches de planification de l'urbanisme, et tout au long du processus d'élaboration. Les questions environnementales et notamment la gestion d'une ressource en eau limitée conjuguée à la préservation d'une biodiversité remarquable et fragile sont également au cœur de l'enjeu de développement durable des îles bretonnes. Afin de préserver et mieux valoriser le patrimoine naturel mais aussi culturel, tout en maintenant une population insulaire permanente sur ces îles, le Conseil régional a ainsi signé en 2009 un contrat avec l'Association des Iles du Ponant sur la période 2009-2012.

> **Les politiques de développement économique, et particulièrement la politique agricole et agroalimentaire.** Le Conseil régional présente ainsi les nouvelles orientations de sa politique agricole qui visent à créer les conditions d'une « Nouvelle Alliance pour l'agriculture bretonne ». Le Conseil régional favorisera l'agriculture dans son rôle de gestionnaire des ressources naturelles, par exemple, via un soutien renforcé aux formes d'agriculture respectueuses de l'environnement, dont l'agriculture biologique et herbagère avec un lien plus fort au territoire. Il ne s'agit cependant pas d'agir sur la seule politique agricole, mais d'articuler les orientations avec celles des politiques économiques qui lui sont liées, particulièrement celles en soutien des filières amont et aval. Une évolution importante et durable des pratiques et de systèmes de production agricoles exige la mise en place de marchés adaptés pour assurer un avenir pérenne aux exploitants concernés par ces changements. Par exemple, les démarches de différenciation de produits (qualité, valeur ajoutée) permettraient d'une part de répondre aux objectifs environnementaux et d'autre part, de mieux rémunérer les différents acteurs de la filière. Le bon état des eaux et des milieux aquatiques doit constituer une force dans la transition qui doit aboutir à une agriculture bretonne durable. Par ailleurs, la maîtrise et la gestion du foncier agricole, première préoccupation exprimée par les Bretons lors du débat public de la « Nouvelle Alliance pour l'Agriculture Bretonne », est une condition indispensable à la mise en place d'une agriculture adaptée aux enjeux. Le Conseil régional, conscient du rôle que doivent jouer les politiques publiques sur cette problématique, mettra en œuvre les dispositifs opérationnels nécessaires à un aménagement équilibré et solidaire de l'espace. A ce titre, le Conseil régional élabore actuellement un convention de partenariat avec Foncier de Bretagne dans le cadre spécifique des projets de territoires à très basses fuites d'azote du plan de lutte contre les algues vertes.

> **La politique touristique** via le Schéma Régional du Tourisme en cours d'actualisation. Par exemple, le « Projet Canaux de Bretagne » qui porte sur l'intégration des voies navigables dans une stratégie touristique globale prendra en compte les objectifs environnementaux des territoires franchis par les voies d'eau, et notamment dans l'aménagement et la gestion des infrastructures dont la Région assure la maîtrise d'ouvrage ; la politique de modernisation des voies navigables est également au cœur de cette articulation. La Région Bretagne agira également pour un rééquilibrage territorial et saisonnier, qui pourra avoir des effets sur la maîtrise des pressions quantitatives et qualitatives sur la ressource en eau, et les conflits d'usage associés.

> **La politique de gestion des zones côtières et de développement des activités maritimes**, qui porte sur un espace partagé à celui de la politique de l'eau. Les eaux littorales sont le réceptacle de l'ensemble des bassins versants bretons. Le fonctionnement des écosystèmes et l'ensemble des usages et des activités dans les espaces côtiers sont ainsi directement dépendants des pressions exercées en amont. Le Conseil régional, dans le cadre de sa politique de l'eau, veillera à ce que les plans opérationnels de SAGE prennent en compte les enjeux de gestion auxquels sont confrontés les territoires côtiers, dans une logique de gestion durable des ressources et des territoires maritimes et côtiers, notamment en lien avec les projets de Gestion Intégrée de la Zone Côtière (GIZC). Cela devra notamment se traduire par une articulation entre les Commissions Locales de l'Eau et les structures porteuses des projets de GIZC.

> **La politique de développement des actions européennes et internationales.** L'interface doit notamment se faire en lien avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD-PNUD) qui visent notamment à intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et à réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable et à un système d'assainissement de base. Dans ce cadre, le Conseil régional de Bretagne souhaite développer un réseau de porteurs de projets dans le domaine de l'eau, en favorisant l'élaboration de projets structurants bretons à partir des projets déjà engagés, et avec l'objectif de mobiliser plus fortement le 1% Eau. Par ailleurs, les démarches de coopération européenne en vue de l'amélioration des connaissances dans le domaine de l'environnement nécessitent une transversalité des politiques.

D'autres politiques - **éducation et recherche, formation professionnelle, information des citoyens, etc.** – présentent également des points d'interfaces avec la politique de l'eau. Une articulation est également à développer entre leurs objectifs et moyens.

3.3. Les moyens de renforcement des complémentarités entre politiques

Le Conseil régional cherchera une mise en cohérence et une complémentarité renforcée des politiques au travers de modes d'organisation et de travail en transversalité et l'adaptation ou la création d'actions ou de dispositifs.

Au-delà de l'organisation du travail technique, la traduction opérationnelle d'une meilleure articulation des politiques régionales pourra se faire également via une adaptation ou la créations de dispositifs, en lien avec l'enjeu eau et issus des réflexions des groupes « projet » ad hoc. Les modalités suivantes d'adaptation des dispositifs seront explorées : une revalorisation financière du dispositif (enveloppe budgétaire, taux ou plafond), une territorialisation du dispositif par priorisation ou restriction de l'éligibilité à certains territoires en fonction des enjeux, et enfin une éco-adaptation des dispositifs via une bonification financière ou une éligibilité restreinte selon des critères environnementaux complémentaires.

Sur le budget spécifique consacré à l'eau, ces adaptations trouveront leur transcription définitive dans les modalités que nous examinerons dans le cadre du vote du budget 2012.

CONCLUSION

L'enjeu d'une gestion durable des ressources en eau, qui passe également par la mise en place de développements territoriaux conciliables, est un enjeu majeur en Bretagne du fait d'un état des eaux et de milieux aquatiques encore médiocre, même si on constate des améliorations pour certains paramètres, mais aussi du fait d'activités et d'évolutions en lien direct avec l'état des ressources en eau.

Il s'agit aujourd'hui de proposer une nouvelle organisation qui permette d'assurer cohérence interne et externe à la gestion des ressources en eau, qui repose sur :

- la mise en place de plans opérationnels par SAGE par la CLE ;
- une organisation régionale qui associe tous les acteurs, et de façon particulière les CLE et les Syndicats Mixtes de Bassin Versant en charge de la mise en œuvre des SAGE (si possible reconnus EPTB)

Il ne s'agit pas de remettre en cause toutes les actions antérieures, mais de passer une nouvelle étape dans la mise en place de la territorialisation de la gestion de l'eau par bassin versant, et vers le renforcement des objectifs de résultats que tous les acteurs doivent s'imposer.

Le Conseil régional souhaite porter à connaissance de tous les Bretons ses orientations en matière d'organisation des politiques publiques de l'eau en Bretagne, afin de pouvoir proposer sa vision stratégique des enjeux et d'en construire, en concertation et partenariat, les modalités opérationnelles. La participation de tous est essentielle à la réussite du challenge de l'atteinte d'un bon état des eaux et des milieux aquatiques en Bretagne, tout en assurant un développement économique et social équilibré.

Le Conseil régional veillera, à ce titre, à ce que les principes suivants soient intégrés à la stratégie régionale de gestion des ressources en eau :

- une gestion intégrée des ressources en eau au cœur du développement des territoires ;
- un rôle renforcé des territoires ;
- une simplification et une optimisation des compétences, des maîtrises d'ouvrage et des financements.

Pour sa part, il définira ses modalités d'intervention, tant sur le plan stratégique, que sur les plans de l'accompagnement des territoires et de participation financière aux projets locaux, en respect de ces principes. Ces modalités seront mises en place de façon évolutive pour permettre aux territoires de s'organiser.

ANNEXE 1 : ELEMENTS DE DESCRIPTION DE LA PARTIE I – 1.1

Droit communautaire

Depuis 1975, plus de trente directives ont été adoptées dans ce domaine. Une première étape (1975-1980) abordait l'eau sous l'angle de la protection des eaux utilisées par l'homme (directive relative à la qualité des eaux brutes superficielles destinées à l'alimentation humaine, des eaux de baignade, des eaux à vocation piscicoles et des eaux conchyliques ...). Une seconde étape, après 1989, considérait l'eau par le prisme de la protection de la ressource comme bien public et des sources de pollution (directive relative aux eaux résiduaires urbaines, réduction de la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole). La Directive Cadre sur l'Eau 2000/60/CE du 23 octobre 2000 est le signe d'une troisième étape de la politique de l'eau, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, faisant de la protection du milieu aquatique et de sa qualité un objectif autonome de l'Union. Les Etats sont alors soumis à une obligation de résultat, très ambitieux, celui de la reconquête de la qualité des différentes catégories de masses d'eau (de surface, côtières, de transition, souterraines) à l'horizon 2015 par l'atteinte du bon état chimique et écologique. Il est à noter que le bon état doit être défini par chaque État membre, s'accompagnant ainsi de normes techniques abondantes ; des possibilités de dérogation (2021 ou 2027) leur sont de plus données. Quatre Directives « filles » de la DCE, la complétant pour certains domaines, sont à ce jour adoptées : la directive 2006/118/CE du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre les pollutions et la détérioration, la directive 2008/105/CE du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, ainsi que la directive Inondations 2007/60/CE et la directive cadre Stratégie pour le milieu marin (DCSMM) 2008/56/CE qui sont construites sur le même schéma que la DCE.

La quatrième étape vise à mettre les autres politiques sectorielles de l'Union Européenne en harmonie avec la politique de l'environnement, notamment la Politique Agricole Commune (PAC) ; cette étape est amorcée mais reste difficile, la cinquième étape qui démarre juste s'attelant à intégrer plus fortement l'approche quantitative de la gestion de l'eau (optimisation de l'utilisation de la ressource).

Organisation nationale de gestion de l'eau

Au niveau de l'Etat, plusieurs ministères et organismes abordent les dossiers de l'eau. Comme la législation qui la régit, la gestion de l'eau par l'Etat s'est toujours caractérisée par un paysage administratif extrêmement morcelé et complexe tant au niveau central que régional ou départemental. Ainsi, de nombreux ministères sont chargés de cette gestion au niveau central ; il en existe autant que d'usages de l'eau (santé, agriculture et pêche, Industries et mines, intérieur et collectivités locales, aménagement du territoire, urbanisme et logement, transports marine marchande et tourisme, sports et loisirs, mer ...) auxquels il faut ajouter les ministères à compétence transversale (justice, finances, environnement, affaires étrangères ...). De nombreux établissements publics ou services à compétence nationale interviennent également (ONEMA, Agences de l'eau, Agence Régionale de la Santé, ...).

Le regroupement des compétences au sein du ministère de l'Environnement, par le biais des agences de bassin, de la Région et du Département est amorcé, mais demeure inachevé ; l'organisation reste complexe et peu lisible. Ce regroupement s'est accompagné de la multiplication du nombre des établissements publics ou des agences. De même, l'élaboration du SDAGE depuis 1992 contribue à assurer une plus grande cohérence dans l'utilisation et la préservation de la ressource, mais l'organisation budgétaire n'est pas mise en cohérence avec le principe de gestion intégrée, puisqu'elle ne permet pas de donner une vision d'ensemble des interventions de l'Etat ni des effectifs consacrés à cette politique.

La responsabilité de la maîtrise d'ouvrage, comme de la gestion de la ressource et des services est essentiellement locale et incombe aux collectivités territoriales, dans un contexte réglementé par l'État.

Au plus près du citoyen, les deux missions de service public de l'eau – production et distribution de l'eau potable, évacuation et traitement des eaux usées - sont de la responsabilité de la commune. Chacune peut choisir de gérer cette compétence seule ou en collaboration avec d'autres collectivités, ou d'en confier l'exécution au secteur privé dans le cadre de partenariats public - privé. En France, le régime de la délégation de service public pour l'alimentation en eau potable occupe une place prépondérante (52% des communes pour 72% de la population desservie), alors que pour l'assainissement, la régie municipale reste prédominante (62%) mais représente uniquement 45% de la population desservie.

Ainsi, malgré la nécessité d'une organisation territoriale par bassin versant propre à la gestion de l'eau, nécessité réaffirmée par la Directive Cadre sur l'Eau, par la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) ou encore plus récemment par la Loi Grenelle, cette organisation n'est pas optimale. La configuration la plus générale présente une superposition de territoires de gestion de l'eau venant du fait que les territoires syndicaux anciens persistent au delà de la mise en place de nouvelles intercommunalités et de gestion intégrée de la ressource. Par exemple, le service pour un même habitant peut être fourni par plusieurs structures distinctes, parfois plus de 5, de statuts et de périmètres éventuellement différents

Il est à noter que les Départements et les Régions interviennent également dans la politique de l'eau, de façon généralement volontaire, au-delà de leurs compétences régaliennes à savoir l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés, et l'assistance technique aux communes rurales pour les Départements. Cette action volontariste se traduit principalement par des missions d'animation de réseaux et de coordination, ou d'amélioration du fonctionnement d'outils de connaissance et de planification. Ils sont également co-financeurs de certaines opérations financées par les agences de l'eau, principal financeur des actions de l'eau à partir des redevances et taxes prélevées.

Question tarifaires relatives au prix de l'eau

Si le principe inscrit à l'article L 210-1 du Code de l'Environnement que les coûts de l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, doivent être supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques, il reste néanmoins quelques questions tarifaires à résoudre :

- les coûts de la pollution et d'opportunité de l'eau doivent être intégrés ;
- le prix de l'eau doit permettre d'inciter à la réduction des consommations, ce qu'il ne permet pas aujourd'hui puisque 80% du prix est fixé sur le volume consommé alors que 80% des charges sont fixes ;
- la mise en place d'une tarification différenciée, notamment en fonction des volumes et des types d'usages, et intégrant un volet social doit être amplifiée et structurée ;
- la distinction de la tarification relative à l'eau potable, l'assainissement et la gestion des eaux pluviales, trois services de nature juridique et avec des modalités de financement différentes.

ANNEXE 2 : GLOSSAIRE

AELB – Agence de l’Eau Loire - Bretagne
CESER – Conseil Economique Social et Environnemental Régional
CLE – Commission Locale de l’Eau
CNE – Comité National de l’Eau
CPER – Contrat de Projets Etat – Région
CRESEB – Centre de Ressources et d’Expertise Scientifiques sur l’Eau de Bretagne
DCE – Directive Cadre sur l’Eau
DREAL – Direction Régionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Littoral
DCSMM – Directive Cadre sur la Stratégie pour le Milieu Marin
EPCI – Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPTB – Etablissement Public territorial de Bassin
GIEC – Groupe d’experts Intergouvernemental sur l’Evolution du Climat
GIP – Groupement d’Intérêt Public
GIRE – Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GIS – Groupement d’Intérêt Scientifique
GIZC – Gestion Intégrée de la Zone Côtier
GP5 – Grand Projet 5 (du CPER)
IFOP – Institut Français d’Opinion Publique
LEMA – Loi sur l’Eau et les Milieux Aquatiques
MEEDDAT – Ministère de l’Ecologie, de l’Energie, du Développement Durable, de l’Aménagement et des Transports
MIRE – Mission Interdépartementale et Régionale de l’Eau
MISE – Mission Inter Services de l’Eau
OMD / PNUD – Objectifs du Millénaire pour le Développement / Programme des Nations Unies pour le Développement
ONEMA – Office National de l’Eau et des Milieux Aquatiques
PAC – Politique Agricole Commune
PAGD – Plan d’Aménagement et de Gestion Durable
PLU – Plan Local d’Urbanisme
PNR – Parc Naturel Régional
PNM – Parc Naturel Marin
PIB – Produit Intérieur Brut
SAGE – Schéma d’Aménagement et de Gestion des Eaux
SCOT – Schéma de Cohérence Territoriale
SDAGE – Schéma Directeur d’Aménagement et de Gestion des Eaux
SRCAE – Schéma Régional du Climat, de l’Air et de l’Energie
SRCE – Schéma Régional de Cohérence Ecologique