

Vers un Etablissement Public Territorial de Bassin armoricain ? L'analyse d'Eau & Rivières de Bretagne

Le Conseil Régional de Bretagne a présenté lors de la réunion de la Conférence Bretonne de l'Eau et des Milieux Aquatiques du 18 octobre 2017, sa proposition de créer un **Etablissement Public Territorial de Bassin Armoricain**. Elle a ouvert, auprès des acteurs concernés, une démarche de consultation, et souhaité que ceux-ci puissent faire part de leur analyse, et répondre aux questions suivantes :

1. **Quelle plus-value voyez-vous dans le projet d'EPTB armoricain par rapport à l'existant et aux réorganisations pressenties ? Notamment en matière de :**
 - Capacité à agir et de moyens financiers ?
 - Ressources et services mis à disposition ?
 - Approche globale de l'eau et de solidarité territoriale ?
2. **L'échelle proposée vous paraît-elle pertinente ou existe-t-il à votre avis d'autres formes, notamment en matière d'implication de la Région, qui permettrait d'assurer la capacité à agir et la solidarité territoriale ?**
3. **Quels sont les risques à éviter et a contrario, les facteurs clés de réussite à réunir (notamment conditions de mise en œuvre dans l'espace et le temps) ?**

La commission « SAGE » de l'association, qui rassemble les représentants d'ERB dans les Commissions Locales de l'Eau, s'est réunie le 25 octobre en présence de plusieurs membres du conseil d'administration, pour examiner cette proposition, en débattre, et construire un projet de positionnement de l'association.

Réuni le 6 novembre à Pont-Scorff (56), le conseil d'administration a adopté l'analyse suivante.



- 1 - L'EAU EN BRETAGNE : UNE SITUATION CONTRASTÉE

La question de la « *gouvernance de l'eau* » aujourd'hui posée par le Conseil Régional, se situe dans un contexte marqué à la fois, par des avancées incontestables de la politique de l'eau mais aussi par des résultats encore insuffisants en matière de qualité des eaux et de restauration des milieux naturels aquatiques. Les alertes associatives lancées dès le début des années 80 sur la dégradation des eaux et la pollution des rivières, et les propositions émises pour améliorer la gestion de l'eau, ont conduit dès 1983 aux premiers « *contrats de rivières* » dont s'est inspiré ensuite le programme Bretagne Eau Pure lancé en 1990.



En une trentaine d'années, la Bretagne a développé une politique de l'eau appuyée sur plusieurs leviers :

- des programmes volontaires (Bretagne Eau Pure, PMPOA, contrats de bassins versants, pro littoral, plan de lutte contre les algues vertes, mesures agri-environnementales ...);
- des démarches réglementaires (résorption des excédents d'azote, programmes d'actions nitrates, arrêtés pesticides) assorties de programmes de contrôles ;
- une action de planification locale traduite dans les 21 Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau qui couvrent l'ensemble du territoire régional ;
- la mobilisation des acteurs scientifiques (Inra, Ifremer Ceva, Université) pour décrire les mécanismes de pollution et explorer les solutions à mettre en œuvre pour préserver les écosystèmes et réduire les impacts des activités humaines ;
- l'engagement associatif, qui a permis la prise de conscience collective, et contribué à la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés par la qualité des eaux et des écosystèmes, des sources à la mer.

Cette dynamique collective a produit **des résultats incontestables en matière d'épuration des eaux usées industrielles et domestiques**, même si sur ce plan, les pollutions bactériologiques qui affectent le littoral et perturbent les activités (conchyliculture, baignade) démontrent que des efforts restent à poursuivre voire à réorienter (réseaux, postes de relèvement ...)

Pour ce qui est des **pollutions diffuses, les résultats sont contrastés** :

- la pollution des eaux superficielles par les nitrates a régressé (sauf sur quelques bassins), mais demeure à un niveau trop élevé, provoquant d'importantes marées vertes sur des dizaines de plages et de vasières de la région ;
- les excédents de phosphore accumulés dans les sols (70 % des cantons bretons concernés) et les rejets directs au milieu provoquent une eutrophisation des plans d'eau qui est quasi-généralisée en Bretagne ;
- la contamination par les pesticides demeure à un niveau très élevé (81 substances détectées, dont 35 dans le même échantillon des eaux de l'Horn ...), et pose de redoutables problèmes de santé publique ;
- les trop nombreuses pollutions bactériennes d'origine multiple (rejets domestiques, rejets d'élevages, épandages affectent les zones conchylicoles et les eaux de baignade.

Cette situation implique d'améliorer l'efficacité et d'amplifier les actions entreprises.



- 2 - LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DE L'EAU

Le décret n°2017-764 du 4 mai 2017 a confié à la région Bretagne une mission d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Les principaux arguments développés par la région pour justifier la création d'un EPTB armoricain, sont les suivants :

- en charge également du développement économique, la région voit dans la création de cet EPTB, un outil de mise en cohérence des politiques d'aménagement du territoire, de développement économique, et de protection/restauration de la ressource en eau ;
- la création possible de 21 EPTB en Bretagne, à l'échelle des 21 SAGE, pourrait conduire à l'instauration de 21 sur-redevances, et donc pour certaines collectivités concernées par plusieurs SAGE (ex Pays de St Brieuc, Cideral...), à des niveaux de redevances différents pour les contribuables d'une même collectivité selon les choix des différents EPTB. La solution d'un seul EPTB armoricain pourrait éviter ce risque et permettre de créer une solidarité régionale, entre les différents territoires, selon qu'ils sont producteurs d'eau ou consommateurs, victimes de la pollution ou acteurs du bassin versant ...

En outre, la région considère que la création de cet EPTB permettrait de mutualiser des compétences et de les renforcer, au profit des acteurs locaux qui demeureraient (Commissions locales de l'eau, porteurs des contrats de bassins versants) notamment au plan scientifique (intégration du CRESEB) et juridique.

Eau & Rivières de Bretagne partage globalement les besoins et justifications avancées par la région. Pour autant, et sans se prononcer sur la solution à retenir (1 ou plusieurs EPTB ?), l'association souhaite insister sur **les enjeux à prendre en compte pour l'avenir** :

- **une meilleure intégration de la politique de l'eau dans les politiques d'aménagement du territoire et de développement économique.**

La politique sectorielle de l'eau, qui a certes donné des résultats au cours des années passées, montre à présent ses limites face à des dynamiques lourdes telles que le développement urbain (en particulier sur la zone littorale particulièrement fragile) ou agricole (concentration des productions animales, réduction des surfaces en herbe au profit des céréales ...). Seul un renforcement de lien économie/environnement et une recherche d'une meilleure cohérence des politiques de développement et d'aménagement du territoire avec de celle de l'eau sera à même de donner des résultats significatifs et durables.

- **la prise de compétence « eau » par les EPCI** remet en cause l'organisation



territoriale de la gestion de l'eau en Bretagne : elle s'éloigne de la gestion par bassin versant, et



génère un risque de dilution des compétences sur la protection/restauration de la ressource, voire d'incohérence des politiques à l'échelle d'un même bassin versant

- **le changement climatique**

Ainsi que l'indique le projet de Plan d'adaptation au changement climatique du bassin Loire-Bretagne, «la perspective du changement climatique justifie des stratégies d'adaptation territoriales ou sectorielles coordonnées entre elles. Les impacts multiples et les effets cumulés peuvent entraîner des conflits par rapport à l'eau et aux milieux aquatiques ».

Au regard des critères de disponibilité en eau, de bilan hydrique des sols, de capacité d'autoépuration des milieux aquatiques, et dans une moindre mesure, de biodiversité, la Bretagne se trouve dans un niveau de vulnérabilité moyenne à élevée. Il importe donc d'intégrer rapidement cette fragilité et de faire évoluer la politique régionale de l'eau.



- **la gestion des eaux souterraines**

La ressource en eau souterraine de la Bretagne a trop longtemps été ignorée, et souffre d'une gestion moyennageuse : méconnaissance de la ressource et du lien eaux souterraines/eaux superficielles, prélèvements mal connus, politique de protection préventive insuffisante... Alors même que dans le changement climatique va aggraver la fragilité des ressources destinées à l'alimentation en eau potable, il est crucial de définir au plan régional une vraie politique de protection et de gestion des eaux souterraines, patrimoine commun.

- **la solidarité**

La gestion de la ressource en eau doit répondre à l'impératif de solidarité qui se décline :

- dans le temps: nos actes ou nos carences impactent l'avenir des des générations futures,
- dans l'espace, entre la partie terrestre de nos bassins versants et les zones maritimes dont les activités sont en partie conditionnées par la qualité des pratiques de l'amont,
- entre les acteurs, producteurs d'eau des zones rurales et consommateurs principalement situés en zone urbaine et littorale.

Eau & Rivières de Bretagne réaffirme que cette solidarité, notamment financière (outre leurs impôts, les consommateurs payent aujourd'hui 84 % des redevances pollution de l'agence de l'eau Loire Bretagne contre 4 % pour l'industrie et 12 % pour l'agriculture ...), ne peut être à sens unique. Elle oblige les principaux bénéficiaires agricoles à mettre en œuvre les réformes de modèles de production et de pratiques qui sont indispensables pour atteindre les objectifs de bon état de la ressource en eau et des milieux naturels aquatiques, et leur bonne gestion économique.

- **l'implication des citoyens et de leurs associations**

La réduction des pollutions engagée en Bretagne doit beaucoup au travail mené par le réseau associatif, historiquement par les alertes données et son effort d'éducation du public à l'environnement, et aujourd'hui par leur engagement constructif notamment très engagé au sein des comités régionaux, des Commissions Locales de l'Eau des SAGE, des programmes locaux de bassins versants. Eau & Rivières de Bretagne l'affirme : la reconquête de l'eau ne se décrète pas d'en haut ! Sans une implication des citoyens, et des acteurs des territoires, sans une appropriation des enjeux et sans l'idée partagée de la nécessité des changements de



comportements individuels ou collectifs, les résultats ne seront pas au rendez-vous... Alors que la complexité de la question de l'eau, la technocratisation et la multiplication des structures, ont un effet repoussoir pour les citoyens (qu'illustre symboliquement la faible participation aux différentes consultations ou enquêtes publiques sur les SAGE par exemple...), il est indispensable de réfléchir à la façon dont les habitants pourront s'approprier la politique de l'eau, et de prévoir les modalités de participation des associations à la nouvelle gouvernance.



- 3 - QUELLE NOUVELLE GOUVERNANCE POUR LA POLITIQUE BRETONNE DE L'EAU

Eau & Rivières de Bretagne ne peut raisonnablement se positionner sur la création d'une structure nouvelle dans laquelle elle ne pourra pas siéger.



Ceci dit, pour Eau & Rivières de Bretagne, le lancement d'un projet de création de l'EPTB armoricain, permet de soulever plusieurs questions et interrogations.

1/ Si la région Bretagne s'est vue dotée d'une mission d'animation de la politique de l'eau, elle ne dispose pas pour autant des moyens de cette ambition, pour véritablement impulser les orientations qu'elle juge nécessaires pour atteindre les objectifs de reconquête de la qualité des eaux et de restauration/protection des milieux aquatiques. La création d'un outil adapté paraît justifié.

Les particularités bretonnes (importance du littoral, avancées de la politique de l'eau, pressions des activités humaines, fragilité de la production d'eaux alimentaires dans le contexte de changement climatique....) justifient pleinement qu'entre le SDAGE élaboré à l'échelle du bassin Loire-Bretagne et les 21 SAGE, soit élaboré un **Schéma Régional d'Aménagement et de Gestion des Eaux**. Ce SRAGE serait en même temps la déclinaison territoriale du SDAGE Loire Bretagne et une traduction du « Plan Breton pour l'Eau », il donnerait aux principes et objectifs de ce plan une vraie force d'orientation et de mise en cohérence des SAGE, ainsi qu'un cadre juridique approprié. Il permettrait en outre de donner aux citoyens une vraie visibilité à la politique régionale de l'eau.

L'élaboration et le suivi de ce SRAGE armoricain se ferait par un organisme né de la fusion de la commission territoriale de l'eau du comité de bassin et de la conférence bretonne de l'eau et des milieux aquatiques regroupant les acteurs bretons. Ceci permettra une simplification et un rapprochement des différents niveaux de gouvernance.

2/ La création d'un ou de plusieurs EPTB ne doit reléguer au second plan, ni la nécessité d'assurer une parfaite insertion des enjeux de la reconquête de l'eau au sein du futur **SRADDET** (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable, et d'Egalité des Territoires), ni l'impérieuse obligation de **relever le niveau d'ambition des SAGE**.

L'élaboration en cours du SRADDET doit être l'occasion de mettre en cohérence les stratégies de développement, notamment urbain, de la Bretagne, et les objectifs de la politique de l'eau qui doivent conduire à atteindre en 2027 100 % des masses d'eau en bon état écologique alors que nous en sommes actuellement à 39 %.

La révision progressive des SAGE déjà arrêtés doit également permettre de renforcer et d'améliorer les objectifs. Si l'appropriation des enjeux de l'eau par les acteurs des CLE et les processus de concertation engagés sont à mettre au crédit des SAGE, leur plus-value globale demeure encore trop limitée. Les enjeux relatifs à la protection/gestion des eaux souterraines, au changement climatique, à la protection des têtes de bassins versants, méritent d'être beaucoup mieux pris en compte par ces outils de planification locale de la politique de l'eau.

3/ Eau & Rivières de Bretagne considère que la création d'une structure régionale doit garantir :

➤ une **participation des associations régionales** les plus impliquées dans le domaine de l'eau ;

➤ un **niveau de proximité suffisant avec les territoires**, qui permette l'implication des acteurs locaux et l'appropriation des enjeux de l'eau par le plus grand nombre, autour d'une échelle géographique pertinente du point de vue de la ressource en eau (grand bassin versant, baie ...) ;

➤ une **répartition des compétences** entre les collectivités maîtres d'ouvrages des politiques locales (urbanisme, assainissement, développement économique...) et les structures porteuses des SAGE. Il ne serait pas sain, que ce soient les mêmes acteurs, qui soient en charge avec la CLE de définir le SAGE, de mettre en œuvre les programmes opérationnels, et de suivre les indicateurs permettant d'apprécier l'avancée des actions ... Le principe selon lequel on ne peut être à la fois « juge et partie » vaut aussi dans le domaine de l'eau.



➤ la mise en place d'**un système de redevances plutôt que de taxes**. Pour Eau & Rivières de Bretagne, les principes « pollueur-payeur », « préleveur-payeur », et « l'eau paye l'eau » peuvent se retrouver dans une redevance bien conçue, alors que le système de taxes a l'inconvénient de toucher tous les citoyens, qu'ils soient vertueux ou non.

Le 6 novembre 2017

