

Avis sur le projet de SDAGE, de Programme de mesures et de PGRI : contribution des acteurs de l'eau de Bretagne

Les acteurs de l'eau sont actuellement consultés pour émettre un avis sur trois documents stratégiques qui vont encadrer la politique de l'eau et des risques pendant les 6 prochaines années :

- Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), document de planification et cadre réglementaire de la gestion intégrée de l'eau. Il définit les grandes orientations d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que les objectifs de qualité et de quantité (état des eaux et des milieux aquatiques) à atteindre, en application de la Directive-cadre sur l'Eau (DCE) ;
- Le Programme de Mesures (PDM) associé au SDAGE qui identifie par masse d'eau, les coûts des actions à mettre en œuvre et investissements à réaliser, sur les masses d'eau ciblées en objectif de bon état à l'horizon 2021 ;
- Le Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) qui décrit la stratégie du bassin Loire-Bretagne pour gérer les risques d'inondation.

Au regard des avis, réserves et propositions de reformulations reçus à l'issue de la consultation des assemblées¹ (jusqu'au 18 avril 2015), et du public (jusqu'au 18 juin 2015), le projet de SDAGE 2016-2021 et son programme de mesures seront amendés et soumis au vote final du Comité de bassin à l'automne 2015.

Dans ce cadre, la Région Bretagne a souhaité associer à la préparation de sa contribution, les 21 commissions locales de l'eau (CLE), l'Assemblée permanente des Présidents de Commission locale de l'eau (APPCB), et les conseils généraux.

Cette démarche vise un triple objectif :

1. Renforcer la cohérence des avis préparés de concomitante par les collectivités territoriales (Conseil régional et conseils généraux) et par les Commissions Locales de l'Eau, qui programment d'ores et déjà l'examen des documents soumis à consultation dans le cadre de leurs plénières ;
2. Faire entendre de façon privilégiée la voix des Commissions Locales de l'Eau, afin de donner à ces instances pivot des politiques de l'eau toute leur place dans la consultation sur le SDAGE, alors même que les CLE ne sont pas membres du comité de bassin, ni consultées directement en tant qu'assemblées ;
3. Identifier des principes communs que les acteurs de l'eau en Bretagne souhaitent porter collectivement vis-à-vis des instances de bassin, en complément des avis propres à chaque structure.

Une réunion de travail s'est tenue le 24 février 2015, qui a été ciblée sur l'identification et la discussion des forces et faiblesses des documents soumis à consultation.

La présente note synthétise ces forces et faiblesses. En regard, la nature de l'avis dégagé est fonction du poids relatif accordé à chaque critère. Ce document a donc vocation à constituer une grille d'analyse et une aide à l'élaboration des avis émis en Bretagne, laissés à l'appréciation de chaque instance se saisissant de la consultation en cours.

Cette contribution bretonne est destinée aux instances de bassin chargées de collecter l'ensemble des avis émis dans le cadre de la consultation. Elle s'est appuyée sur le compte-rendu de la réunion de travail du 24 février établi par l'APPCB.

¹ Conseils régionaux, Conseils départementaux, chambres consulaires, conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, établissements publics territoriaux de bassin et organes de gestion des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux

-1)Éléments d'analyse communs sur le SDAGE :

LES FORCES DU SDAGE	LES FAIBLESSES DU SDAGE
La forte mise en avant du niveau des CLE dans la gouvernance de l'eau et une marge de manœuvre accrue par rapport au précédent SDAGE ;	Un document long, difficilement appropriable, très technique
Son ambition non démentie par rapport au précédent cycle	Un SDAGE qui reporte les objectifs (non atteints) de 2015 à 2021 : un risque de démobilitation des parties prenantes face au glissement des objectifs Deux propositions : - Laisser les CLE fixer le report de date d'atteinte du BE en mobilisant leur expertise leur connaissance milieu. - Du fait qu'un seul paramètre peu déclasser toute les ME, il est parfois difficile de valoriser les efforts parcourus : valoriser les progrès paramètre par paramètre en qualifiant par exemple la distance au BE
Les éléments d'une approche intégrée (ex : articulation règlementaire-contractuel au chap 13, gestion du littoral chap 10, etc.), mais qui restent dispersés, non connectés, peu hiérarchisés entre eux (Chap. 1, 7,10) ;	Deux constats : • Une situation initiale de 30 % de ME en bon état, qui a très peu évolué lors du précédent SDAGE ; • Selon l'état des lieux, un basculement possible de 20 % des ME max d'ici 2021 ; => Des chiffres qui auraient nécessité d'identifier les insuffisances du précédent SDAGE et d'aller au-delà d'une révision dans la continuité ;
Une approche « connaissance » qui monte en puissance	Des pistes d'actions identifiées (Gestion intégrée, Gouvernance, articulation règlementaire/contractuel), mais insuffisamment explorées
La prise en compte du Changement Climatique (chap. 7 surtout) ;	Une reconnaissance trop faible de l'organisation et des forces de la structuration bretonne (chapitre 12)
La remise en avant de l'évaluation économique (disposition 12 F), essentielle pour éclairer la décision et viser la conciliation des enjeux économiques et environnementaux.	Un manque de synchronisation à rattraper entre les pas de temps d'élaboration des SAGE, du SDAGE et du Programme d'Intervention de l'Agence
	Réduction des phytosanitaires insuffisamment mise en avant. Quel est le lien de ce chapitre avec les objectifs fixés par la charte de l'environnement ? Les actions descendantes sont jusqu'à maintenant peu adaptées aux particularités locales. La disposition 4A cible les actions sur les captages d'eau prioritaires or, la problématique des phytosanitaires est présente sur l'ensemble du réseau hydrographique. Les CLE soulignent qu'elles n'ont pas été associées à la définition de la liste des captages prioritaires (disposition 6C-1) et demandent davantage de concertation à l'avenir. Le choix de certains captages pourra utilement bénéficier de l'analyse technique des CLE.

Conclusion : Les acteurs de l'eau en Bretagne reconnaissent de réels atouts au projet de SDAGE, et notamment une volonté marquée d'engager et de renforcer un mouvement général à l'échelle du bassin en faveur de la préservation et de la reconquête de l'état des eaux. Toutefois, ils regrettent que cette volonté n'ait pas été poussée jusqu'à son terme, dans une recherche plus affirmée des leviers à actionner pour engager la rupture de pente visée.

Cela aurait demandé une révision en profondeur des termes de la stratégie du SDAGE plutôt qu'une simple révision, ainsi qu'un positionnement du SDAGE sur des principes politiques forts, mobilisant une approche plus systémique et transversale, et laissant aux territoires davantage de marge de manœuvre pour élaborer et décliner leur stratégie locale.

A une autre échelle, se fait toujours sentir le besoin d'un cadre coordonné d'action pour les politiques publiques en faveur de l'eau permettant d'accompagner les transitions : tel est l'objet du futur Plan Breton de l'Eau engagé à l'échelle régionale.

2- Éléments d'analyse communs sur le Programme de Mesures

LES FORCES DU PDM	LES FAIBLESSES DU PDM
Un travail technique de longue haleine mené dans le cadre de multiples réunions de terrain,	Un PDM dont les liens avec les dispositions du SDAGE, et leur traduction territoriale ne sont pas suffisamment explicites
A le mérite d'identifier les grandes masses financières en jeu et la répartition de la charge entre thématiques, ce qui peut constituer une aide au pilotage des politiques publiques locales, et une sensibilisation des maîtrises d'ouvrage locales.	Une méthode d'élaboration qui a reposé essentiellement sur l'échelon technique des CLE, alors même que la portée du document interroge et engage le niveau politique
Un travail important de territorialisation et d'identification de zones prioritaires, conforme à l'esprit recherché dans le cadre des contractualisations locales (ex projets de territoire)	Quel engagement financier des collectivités, dans un contexte de décentralisation marqué sur l'eau (compétence GEMAPI) ? Une portée juridique du document qui doit absolument être explicitée.
	Les PAOT (cf. disposition 13A-1) est la déclinaison du PDM à l'échelle des départements. Quel est le statut de ce document ? Les collectivités territoriales ainsi que les CLE ne sont pas associées à son élaboration.
	Veiller à corriger des erreurs de niveau de responsabilité . En effet, le SAGE initie un plan d'action qui sera mis en place par la maîtrise d'ouvrage et ce n'est pas le document de planification lui-même qui met en place les actions.
	Un écart important entre coûts des actions en milieu aquatiques et financements de l'actuel programme d'intervention de l'Agence

Conclusion : Malgré un travail technique poussé, le PDM suscite de nombreuses interrogations et réserves parmi les élus des territoires. Principale question soulevée sur ce document, celle de la nature de l'engagement et de la charge – notamment financière – qui incombe aux collectivités impliquées dans la mise en œuvre du SDAGE, dans un contexte prégnant de réforme territoriale.

3- Éléments d'analyse communs sur le PGRI

LES FORCES DU PGRI	LES FAIBLESSES DU PGRI
Des axes renforcés de façon pertinente : - Solidarité hydrographique, - Aménagement territorial adapté et durable - Meilleure préparation et gestion de la crise - Retour plus rapide à la normale après la crise, y compris pour des événements exceptionnels	Une lecture du document difficile : => par la non-distinction des inondations fluviales et des submersions marines alors que celles-ci relèvent de phénomènes climatiques indépendants ; => par l'enchevêtrement des documents et compétences : PPR, PCS, SGLRI... ; => Une stratégie qui s'applique à l'ensemble du territoire

	et non aux seuls TRI, ce qui n'est pas suffisamment explicité ;
La prise en compte du Changement Climatique et son anticipation ;	Un document qui ignore le changement de portage de la responsabilité pénale dans le domaine des inondations (GEMAPI), et n'éclaire pas les nouvelles articulations entre niveaux de responsabilité
Un document qui s'impose aux SCOT et qui permet donc une intégration du risque dans l'urbanisation	Un manque de transversalité avec les autres politiques (Gestion des milieux aquatiques, biodiversité, aménagement du territoire) ;
	Un volet « sociétal » circonscrit aux moyens de diffuser la culture du risque, au détriment d'approches plus innovantes et participatives
	Une approche plus défensive que préventive ;
	Pas de PDM ou de planifications financières associées

Conclusion : C'est la première fois qu'est élaboré un document de planification sur le risque inondation à cette échelle. Il peut constituer un cadre structurant pour les prochaines générations de PAPI et donner la possibilité de développer plus avant de nouvelles approches et solutions pour intégrer davantage le risque inondation dans le développement et l'aménagement des territoires.

Liste des signataires

Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Vilaine	Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Blavet	Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Odet
Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Sélune	Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Rance Frémur Baie de Beaussais	Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Elle Isole Laïta
Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Elorn	Madame la Présidente de la Commission Locale de l'eau du SAGE Aulne	Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Couesnon
Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Baie de Saint Briec	Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Dol de Bretagne	Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Scorff
Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Bas Léon	Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Léon Trégor	Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Baie de Lannion
Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Arguenon Baie de la Fresnaye	Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Argoat Trégor Goëlo	Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Sud Cornouaille
Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Golfe du Morbihan - Ria d'Etel	Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Ouest Cornouaille	Monsieur le Président de la Commission Locale de l'eau du SAGE Baie de Douarnenez

Monsieur le Vice-Président du Conseil régional de Bretagne	Monsieur le Conseiller général d'Ille et Vilaine délégué à l'eau	Monsieur le Vice-Président du Conseil Général des Côtes d'Armor en charge de l'eau	Madame la Vice-Présidente du Conseil Général du Finistère en charge de l'eau	Monsieur le Vice-Président du Conseil Général du Morbihan en charge de l'eau
--	--	--	--	--