

Evaluation des contrats territoriaux du grand projet 5

- Contrat de projet

Etat / Région Bretagne 2007-2013 -

Rapport final

Juin 2014



Le comité de pilotage était composé des représentants de :

la mission interdépartementale et régionale de l'eau (MIRE/SGAR) - préfecture de la région Bretagne)
la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement, et du logement (DREAL) de Bretagne
l'agence de l'eau Loire-Bretagne
le Conseil régional de Bretagne
le Conseil général des Côtes d'Armor
le Conseil général du Finistère
le Conseil général d'Ille et Vilaine
le Conseil général du Morbihan
l'association des techniciens de bassins versants de Bretagne
l'assemblée permanente des commissions locales de l'eau de Bretagne

.....

Assistance à maîtrise d'ouvrage :

EPICES dikran.zaekossian@epices-net.fr
AScA gaelle.chevillotte@asca-net.fr
ADAGE sophie.kuhn@adage-environnement.com
Contrechamp jbchemery@contrechamp.info

.....

Coordination :

yvan.hurvois@eau-loire-bretagne.fr
gerladine.amblard@developpement-durable.gouv.fr

Sommaire

1. Introduction	4
<i>Contexte de la mission</i>	4
<i>Attentes évaluatives de la mission</i>	5
<i>Plusieurs enjeux pour la mission</i>	5
<i>Organisation du rapport</i>	6
2. Déroulement de la démarche et méthode de travail	7
<i>Méthode organisée autour de deux volets : accompagnement local et synthèse régionale</i>	7
3. Quelles stratégies locales d'intervention dans le contexte du GP5 régional	13
<i>Analyse comparative des stratégies des bassins versants</i>	13
<i>Analyse des stratégies SAGE</i>	20
Mise en œuvre et résultats des contrats territoriaux des BV.....	25
<i>Mise en œuvre et gouvernance</i>	25
<i>Principales réalisations et résultats locaux</i>	32
<i>Appréciation des effets propres des contrats dans le champ des pollutions et pratiques agricoles</i>	40
Mise en œuvre et résultats à l'échelle des SAGE et contrats de SAGE	52
<i>Principaux résultats évaluatifs relatifs à l'articulation SAGE/BV</i>	62
Synthèse des principaux résultats thématiques	65
<i>Enjeux relatifs aux volets agricoles des contrats</i>	65
<i>Enjeux relatifs aux volets microbiologie et bactériologie des contrats</i>	67
<i>Enjeux relatifs aux volets bocage des contrats</i>	68
<i>Enjeux relatifs aux volets rivières et milieux aquatiques des contrats</i>	71
<i>Enjeux relatifs aux volets zones humides des contrats</i>	75
<i>Enjeux relatifs aux volets actions foncières des contrats</i>	77
<i>Articulation de la politique contractuelle avec la problématique des captages et périmètres de protection</i>	78
<i>Retour d'expérience des démarches BVAV</i>	79
Conclusion transversale.....	86
Recommandations	91
<i>R1 : Clarifier les objectifs de la politique territoriale et le rôle des deux piliers SAGE et BV</i>	91
<i>R2. Mieux ancrer les SAGE sur leurs périmètres</i>	92
<i>R3. Adapter les stratégies d'intervention des BV</i>	93
<i>R4. Repenser les outils de programmation de nouvelle génération</i>	98
<i>R5. Adapter les outils et l'accompagnement régional</i>	101
<i>R6. Renforcer et mieux valoriser les dispositifs de suivi- évaluation</i>	103
<i>R7. Un enjeu de calendrier important</i>	105
Annexes.....	107
<i>Annexe 1 : sigles et abréviations</i>	107
<i>Annexe 2 : territoires accompagnés</i>	109
<i>Annexe 3 : personnes ressource rencontrées au niveau régional et départemental</i>	110
<i>Annexe 4 : bibliographie</i>	111

1. Introduction

Contexte de la mission

Ce rapport retrace les principaux éléments de synthèse de la mission d'accompagnement de 45 évaluations locales relatives aux démarches de BV et de SAGE dans le contexte breton. Il regroupe les résultats comparatifs et les conclusions des *évaluations accompagnées* conduites sur un grand nombre de contrats de SAGE et de contrats territoriaux de bassin versant à l'issue de la programmation régionale du Grand Projet 5 du CPER 2007 - 2013.

La politique partenariale de l'eau en Bretagne s'est structurée progressivement à la faveur de 3 programmes successifs Bretagne Eau Pure (BEP) et d'un programme Grand Projet 5 (GP5) associant l'ensemble des acteurs régionaux (Conseil régional, Départements, Agence de l'eau, Etat). Dès son origine, elle met l'accent sur des approches territoriales renforcées à l'échelle des bassins versants, puis, de plus en plus, des bassins versants et territoires de SAGE. Cette structuration s'est accompagnée d'une évolution partielle du champ d'intervention passant d'un dispositif de gestion des pressions agricoles en amont des prises d'eau, à une politique élargie à l'ensemble des enjeux DCE au niveau des masses d'eau.

Le dispositif régional se décline à la faveur d'une série de contrats territoriaux de bassin versant (outil contractuel de l'agence de l'eau Loire Bretagne, repris par les partenaires du GP5) et de contrats de SAGE (contrats « d'élaboration » ou de « mise en œuvre »), correspondant à une spécificité de la politique bretonne.

La programmation du GP5 s'est aussi accompagnée d'un renforcement des attentes évaluatives relatives aux démarches territoriales (le bilan-évaluatif final). Cette exigence portée à la fois par le 9^{ème} programme de l'Agence de l'Eau Loire Bretagne et par les partenaires régionaux bretons est inscrite dans les articles des contrats territoriaux.

En 2013, 45 contrats (cf. liste chapitre 2) sont arrivés à échéance en Bretagne, conduisant les partenaires du GP5 à envisager un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'accompagnement méthodologique de l'ensemble des territoires concernés selon les principes de l'évaluation accompagnée¹. Cette mission s'accompagne d'un volet régional de synthèse et d'approfondissement, faisant l'objet du présent rapport.

La politique partenariale du GP5 ayant déjà fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours en 2011, cette synthèse n'a pas tout à fait le même statut. Elle ne constitue pas à proprement parler, une évaluation finale du GP5. Son objectif est davantage de faire ressortir les enseignements stratégiques et les éléments de bilan global de l'intervention au travers de la somme des illustrations locales, sans nécessairement se pencher sur les enjeux de gouvernance régionale, et sans chercher à porter un jugement au sens classique de l'évaluation de politiques publiques.

¹ cf. Guide méthodologique de l'évaluation accompagnée dans les chambres d'agriculture (MAAPRAT - 2011), et références dans le guide méthodologique de l'évaluation des contrats territoriaux de l'Agence de l'eau Loire Bretagne (AELB - 2012).

Attentes évaluatives de la mission

A la différence d'une évaluation plus classique, la présente mission n'est pas construite autour d'un questionnement évaluatif formel.

– Le volet local de la mission (= accompagnement des 45 territoires) est envisagé de façon plutôt subsidiaire, chaque territoire devant construire sa propre grille d'évaluation et ses propres questions.

– Le volet régional de la mission s'organise quant à lui autour d'une série d'attentes initiales, mais avec une forte latitude pour réinterroger et compléter cette première famille de questions (« le candidat apportera un avis critique sur les questions évaluatives ... questions à réorganiser, modifier, ajouter ou supprimer »). Il s'agit donc au total de lignes directrices pour la réflexion, tout en gardant une certaine latitude pour orienter l'analyse en fonction des constats locaux.

- *« Quelles sont les actions les plus efficaces dans la génération actuelle de contrats territoriaux ?*
- *Quels sont les principaux freins à l'action identifiés par les acteurs ?*
- *Quels sont les objectifs à se fixer pour les prochains contrats territoriaux locaux ?*
- *Quel format de contrat pour la future génération de contrats territoriaux ? quel maître d'ouvrage ? quelle aire géographique ? quel contenu ? quels signataires ? quelle durée ?*
- *L'ingénierie publique autour des actions réalisées par les bénéficiaires des actions GP5 : quel bilan ? quels besoins ? à quelle échelle (départementale, régionale) ? quel coût ? quelles recommandations pour le futur ? »*

L'essentiel des attentes régionales porte globalement sur les freins identifiés et les enjeux d'une nouvelle programmation. Comment faire mieux en termes de contenu, d'échelle et d'acteurs, de façons de faire... ?

Plusieurs enjeux pour la mission

Au regard de son ampleur et de son caractère relativement innovant, cette mission renvoie à un grand nombre d'enjeux spécifiques.

Un enjeu organisationnel tout d'abord, lié à la conduite de 45 évaluations « autonomes » (chaque territoire étant pilote de sa propre évaluation) en parallèle, et d'une synthèse régionale dans des délais contraints. Les questions de disponibilité des accompagnateurs, mais aussi des acteurs institutionnels à l'échelle des territoires ont fait l'objet d'une attention particulière de façon à assurer l'appui méthodologique nécessaire et la présence des partenaires aux différents comités de pilotage.

Un enjeu de moyens et d'utilité, conduisant à privilégier la méthode « d'évaluation accompagnée » à l'échelle des territoires, permettant de répartir les rôles entre (1) accompagnateurs externes, garants de la méthode et du regard critique, et (2) équipe d'animation des BV, prenant en charge une grande partie des analyses spécifiques et valorisant leur expérience de terrain.

De nombreux enjeux méthodologiques dont :

- **l'exigence de répondre au travers de cette mission à la fois aux attentes locales, mais aussi aux questionnements régionaux** faisant l'objet de la synthèse

générale et permettant une capitalisation globale de l'exercice. Une mise en regard des questionnements autour des évaluations a été nécessaire pour s'assurer que la somme des évaluations locales pourrait alimenter la réponse aux questions régionales.

- le besoin de **s'adapter aux spécificités des différents outils évalués** : contrats de BV, « contrats d'élaboration » ou de « mise en œuvre » de SAGE qui renvoient à des objets assez différents en termes de contenu et de cadre d'analyse, nécessitant des modalités d'accompagnement et des outils méthodologiques différenciés.
- la nécessité d'envisager **un certain niveau de mutualisation des travaux locaux d'évaluation entre BV d'un même secteur ou entre BV et SAGE**. Cette mutualisation renvoie tout d'abord à un intérêt politique (ex. réflexion élargie sur les maîtrises d'ouvrage et sur les rôles des différentes échelles territoriales), mais aussi à un intérêt méthodologique (faire travailler ensemble les équipes d'animation et échanger les expériences dans le cadre des évaluations conduites par chacun) et un enjeu organisationnel (regrouper, lorsque cela semblait pertinent des démarches évaluatives entre plusieurs territoires).

Organisation du rapport

Le rapport s'organise autour de plusieurs parties complémentaires dont :

- Une partie sur **l'organisation générale de la mission et le détail de l'approche méthodologique** développée.
- Un chapitre qui interroge principalement **l'élaboration des contrats et les stratégies locales d'intervention** des BV et SAGE (objectifs, leviers, logique d'action...) dans le cadre régional du GP5.
- Des troisième et quatrième parties qui récapitulent **les résultats territoriaux observés en lien avec les contrats** de bassins versants et ceux plus spécifiques aux contrats de SAGE.
- **Deux parties plus conclusives** dont une synthèse des enseignements thématiques (en lien avec les volets de la politique de l'eau - pollutions agricoles, microbiologie, bocage, milieux aquatiques et zones humides...) puis une conclusion transversale de la synthèse.
- Enfin, **une partie consacrée aux recommandations et propositions** pour faire évoluer la politique régionale et adapter les interventions locales.

2. Déroulement de la démarche et méthode de travail

Méthode organisée autour de deux volets : accompagnement local et synthèse régionale

Sur un plan méthodologique, le déroulement de la mission était organisé en deux volets complémentaires : un volet régional adossé à un volet d'accompagnement territorial.

VOLET TERRITORIAL

Le volet territorial de la mission englobe l'accompagnement des 45 territoires de projet dont une majorité d'accompagnements « complets » et quelques cas d'accompagnements « allégés » sur des BV/SAGE avec des dynamiques spécifiques². En général, chaque accompagnement s'est structuré en trois phases : cadrage, analyse, synthèse et recommandations.

Tableau récapitulatif des accompagnements locaux

SAGE	Contrats de SAGE et BV concernés	Nature de l'accompagnement	SAGE	Contrats de SAGE et BV concernés	Nature de l'accompagnement
Vilaine	Vilaine	accompagnement individuel	Argoat-Trégor-Goëlo	SAGE ATG	Mutualisation partielle
	Ouest-amont / Le	accompagnement individuel		Grand Trioux	
	Nive	accompagnement individuel		Jaudy-Guindly-Bizien	
	Vilaine amont	accompagnement individuel	Bas de Lézard	Lezard	accompagnement individuel
	Broëre de Pénest	accompagnement individuel	Léon-Trégor	Léon-Trégor	Mutualisation partielle
	Trevez	accompagnement individuel		Penzance	
	8 BV de Grand Bassin de l'Ouest	Mutualisation		Treger	
Vilaine	Vilaine	accompagnement individuel	Bas-Léon	Bas-Léon	accompagnement individuel
	Haut-Corouzon	Accompagnement réduit		Aber Wrac'h amont	accompagnement individuel
	Lozance Moutte	accompagnement individuel		Aber l'Éclat	accompagnement individuel
Dol de Bretagne	Dol de Bretagne	accompagnement individuel		Aber Brest / Aber Wrac'h aval	Accompagnement spécifique
Rance Frémur Baie de Beausais	Rance Frémur Baie de Beausais	accompagnement individuel		Zarmoreven	accompagnement individuel
	Frémur-Baie de Beausais	accompagnement individuel	Aulne	Aulne	accompagnement individuel
	Haut-Rance	Accompagnement réduit	Odet	Aval de l'ancien territoire contract de SAGE et de BV	Mutualisation
	Canollet	accompagnement individuel			
	Rance aval Falco (canal)	accompagnement individuel	Blavet	Blavet	accompagnement individuel
Arguenon-Baie de la Fresnaye	SAGE ABF	Mutualisation		Éval	Évaluation externe
	Arguenon		Galle et Morlaix - Ile d'Éval	Ile d'Éval	accompagnement individuel
Elorn	Elorn	accompagnement individuel		Lec'h et Sal	accompagnement individuel

² ayant conduit récemment ou conduisant de façon concomitante des études qualitatives ou stratégiques (évaluation, réflexion prospective ...)

Phases de cadrage au niveau local

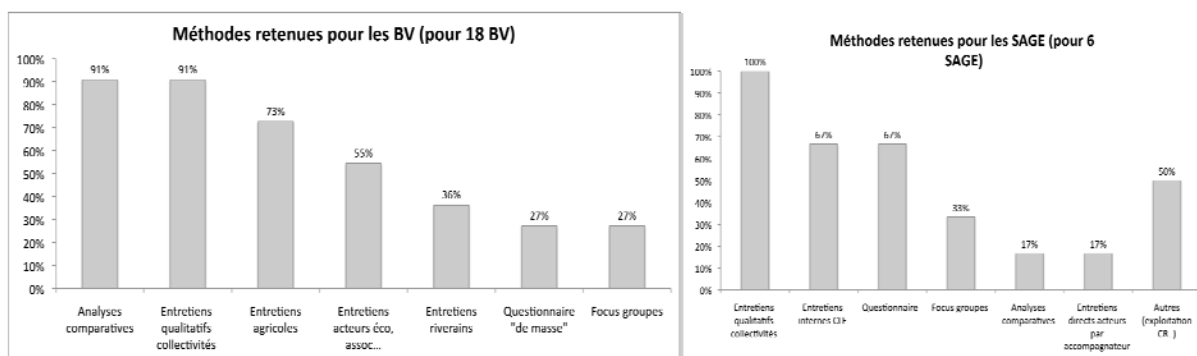
La première phase de cadrage conduite au niveau local a été dédiée à l'expression des attentes et questions évaluatives locales et à la mise en discussion du référentiel local (objectifs initiaux et stratégie du contrat, équilibre général des moyens...).

Elle a donné lieu à un certain nombre de rapprochements entre territoires pour conduire des évaluations groupées entre SAGE et BV autour de comités de pilotage regroupés (ex. un comité de pilotage pour les 8 bassins versants du Grand Bassin de l'Oust). Dans certains cas, sans mutualiser le pilotage des démarches, ce sont les équipes techniques qui ont décidé d'une mutualisation partielle de leurs investigations et travaux (cf. tableau récapitulatif ci-dessus).

Phase d'observation et d'analyse

La seconde phase des accompagnements locaux était consacrée (1) à la consolidation des bilans techniques locaux (approfondis et affinés en fonctions des questions évaluatives identifiées) et (2) à l'analyse évaluative à proprement parler, permettant de dérouler un certain nombre de modules de travail spécifiques (enquêtes, entretiens, groupes de travail techniques ou de nature plus politique, analyses comparatives, ...).

Dans l'ensemble, une grande diversité de modules et d'approches a été proposée localement en cherchant à coller aux besoins mais aussi aux méthodes adaptées au « mode accompagné ». Les graphiques ci-dessous donnent un aperçu de la diversité des méthodes employées.



Phase de synthèse et recommandations

Une dernière phase des missions locales était consacrée à la synthèse, aux conclusions et recommandations, laissant selon les territoires une place plus ou moins importante aux travaux de valorisation (ateliers entre BV ou BV et SAGE, accompagnement de la réflexion sur la nouvelle programmation, travail sur les supports écrits,...).

Outre l'accompagnement spécifique assuré par le groupement à l'échelle de chaque territoire, un certain nombre de « **fonctions support** » étaient mises à disposition des BV et SAGE pour contribuer aux échanges transversaux entre territoires et faciliter leur accès à certaines approches méthodologiques nécessitant une technicité spécifique (analyses de données, enquêtes...).

VOLET REGIONAL

Le volet régional de la mission s'est structuré en parallèle des accompagnements locaux avec trois grandes phases venant comparer et analyser les différentes approches locales.

Synthèse des attentes évaluatives et comparaison des stratégies locales

Le lancement de la mission a donné lieu à un temps d'échange sur les attentes évaluatives des partenaires régionaux et les spécificités de la politique GP5, ses objectifs et leviers d'action, la logique d'action envisagée au départ. Le premier comité de pilotage et une série d'entretiens régionaux et départementaux ont ainsi permis de structurer un cadre d'interprétation global (dont un certain nombre « d'outils type ³») permettant de resituer les enseignements locaux. Les tableaux suivants présentent une synthèse des différentes familles de questions évaluatives locales rapprochées lorsque cela est possible des grandes familles d'interrogations régionales.

Questions évaluatives BV

	Questions régionales	Ouest et Ile	Néou	Vilaine Amont	Penher	Trévélé	GBC	Lolance Minette	Guinefort	Argentan	Leguer	Aber Benoit	Aber Wrac'h	Ilidut	Kermorvan	Guindy Judy Bizien	Grand Trieux	Evel	Penzé	Tréger	sur 19
Stratégie																					
Pertinence du contrat (thématiques, actions) / besoins, enjeux DCE, comité local	Q1		x		x	x	x	x	x		x	x		x	x			x		x	15
Pertinence / dynamique, attentes																					
Conférences moyennes / locales	Q2	x			x		x											x			7
Multithématiques, articulations et synergies entre volets	Q3a		x	x		x		x	x	x		x				x	x			x	10
Positionnement du contrat / réglementation								x				x			x						6
conférence avec les autres éléments ou en général		x	x	x	x				x			x						x		x	11
Résumé									x												4
Gouvernance																					
Gouvernance, coordination ?	Q3b	x	x	x	x		x				x				x			x		x	10
MCI, relais et personnes territoriales		x	x	x	x		x				x				x	x	x		x		10
Animation																					
Animation territoriale, mobilisation des acteurs	Q4	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x		x			x	x	x	15
Réalisations, résultats, impact																					
Etat des réalisations, trains et leviers à la mise en oeuvre		x		x		x		x	x	x	x			x	x			x			10
Efficience (résultats/moyens)					x			x	x		x							x			5
Efficacité (résultats/objectifs)							x	x	x		x							x		x	6
Effets propres	Q5	x			x	x					x	x	x	x	x					x	9
Pérennité, durabilité				x							x										2
Effets indirects globaux (plurité des lieux que questionnement évaluatif)		x				x		x			x	x	x								6
Autre																					
Perception des acteurs et communication / connaissance BV et enjeux ?		x	x	x	x	x		x	x		x		x	x		x	x	x	x	x	15
Suivi	Q6		x	x		x			x		x				x			x		x	8
Réponses aux attentes des différents acteurs											x										1
Structure partenariats					x																1

³ arbres d'objectifs, Diagrammes logiques d'impact...

Questions évaluatives SAGE

	Question évaluative	Mise en œuvre					Évaluation						Sur 12	
		Effectif	Objet	Forme	Méthode	Ressources Prévoir État de la Planification	Des Leurs	Autres	Argument Tréger Gallo	Argument État de la Prévoy	État de Bretagne	Leurs Tréger		Coordonner
Connaissance / connaissance /	Q1	x	x				x	(x)	x		(x)		x	7
Appropriation	Q2			x			x		x		(x)	x	(x)	7
Participation des élus dans la gouvernance SAGE	Q3	x			x		x				x	x	x	6
Articulation / coordination	Q4	x		(*)	x			x	(*)		x		x	6
Fonctionnement des instances et	Q5	x		x	x	x				x		x		6
Méthodes de SAGE	Q6	x	x	x	x			x		x		x		6
Articulation SAGE/bassins périphériques	Q7				x									6
Plus-values constatées de SAGE														6
Plus-values de SAGE (environnementales, agricoles, sociales...)		x	x			(x)	(x)		(x)	x	x			7
Posture de la structure porteur sur le territoire							x	x			x			3
Prise de décision et diagnostic		x	x			x		(x)						4
Flexibilité de communication /				x		x	x	x			(x)		x	6
Permanence de SAGE par rapport aux			x			x								2
impacts locaux														1
Coopération interne des bassins et			x											1
efficacité de SAGE														1
Contribution structurelle PVE							x						x	1
Qualité des débats et arbitrages au sein		x		(*)					(*)		x	(*)		4
de la CLS, rôle des différents acteurs														

Cette analyse démontre l'existence d'un ensemble de questions évaluatives commun aux 2 échelles (régionale et locale). La plupart des questions identifiées au niveau régional ont été traitées par une partie des missions locales.

Cette phase s'est achevée par une analyse comparative des stratégies initiales des bassins versants et des SAGE, restituée dans la partie suivante du rapport.

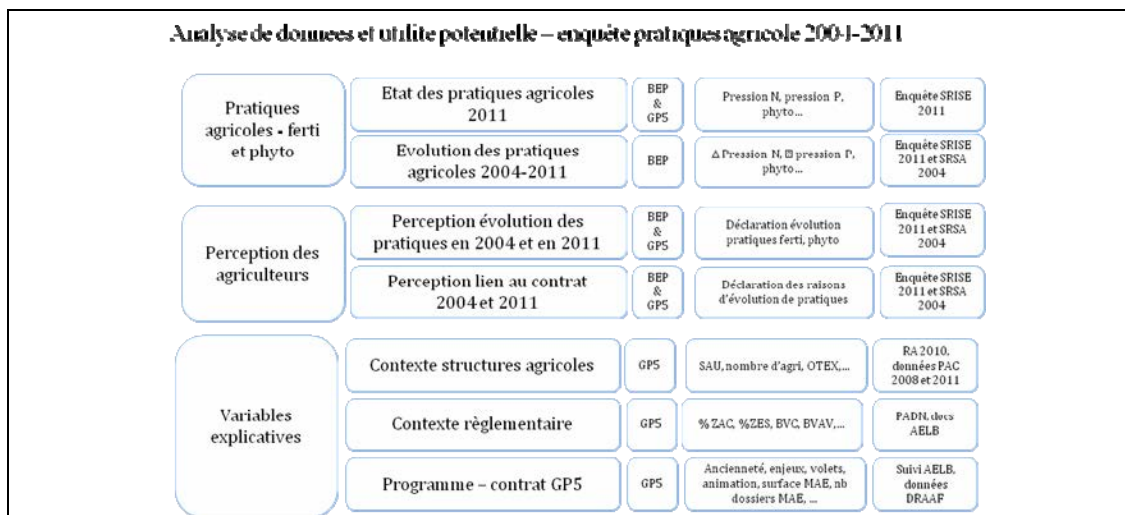
Synthèse sur les modalités de mise en œuvre des contrats et modules spécifiques

La seconde phase régionale s'est consacrée à la synthèse des résultats intermédiaires des évaluations locales dont un certain nombre d'enseignements sur la mise en œuvre locale, les réalisations et résultats des actions en particulier sur le volet agricole.

En complément des temps de synthèse, le volet régional de la mission a été jalonné par des **modules de travaux spécifiques venant approfondir certaines thématiques**. Un effort très important a été produit autour de l'analyse de données avec plusieurs dimensions détaillées dans **l'annexe 5**. Cette analyse quantitative portait notamment sur les réalisations, résultats et impacts des actions contractuelles au travers :

- De la synthèse et valorisation comparative des « fiches indicateurs », outil de suivi multi-sources du GP5 construit à l'échelle de chaque bassin versant ;
- De l'exploitation des données de suivi régionales concernant les mesures agri-environnementales et le PVE ;
- De la valorisation « à plat » des données de l'enquête « pratiques culturelles » du SRISE de 2011 et 2004 avec la sortie d'un grand nombre d'indicateurs sur l'état des pressions et pratiques , sur leurs évolutions et les raisons invoquées par les agriculteurs ;
- De l'analyse statistique complexe de ces données en recourant à des analyses factorielles multiples (AFM). Cela a permis d'interpréter les évolutions observées en les confrontant à différents facteurs explicatifs potentiels (variables structurelles – Otex, réglementation, moyens et actions conduites dans le cadre du GP5...) ;
- De l'exploitation ciblée des données du RGA 2010 et des données qualité/DCE de l'AELB...

La conduite des analyses statistiques poussées dans cette mission a été possible grâce à une double collaboration. En premier lieu, la forte implication du service statistique de la DRAAF (P. Michel) qui a permis d'exploiter pleinement le contenu de l'enquête SRISE au service de l'évaluation. En complément, la mobilisation active de l'équipe du Laboratoire de Mathématiques Appliquées (LMA2) d'Agrocampus, qui a permis de conduire et réaliser l'ensemble des analyses statistiques complexes utilisées dans le cadre de la mission (J. Pagès et V. Audigier).



Le schéma ci-dessus récapitule les principaux ensembles de données combinées au service de l'analyse statistique globale et en particulier dans les analyses factorielles multiples.

D'autres modules purement régionaux ont également été conduits et, en particulier, une analyse comparative entre les approches GP5 et celles des BV algues vertes, des travaux d'agrégation / consolidation de certaines données non disponibles : participation aux instances de SAGE, moyens d'animation agricole sur les BV, ...

Synthèse globale et recommandations

La troisième étape de la mission a enfin permis de valoriser les conclusions locales dont les réponses aux différentes familles de questions évaluatives. Elle a donné lieu à :

- un travail d'agrégation et de comparaison des résultats locaux au travers de grilles de correspondance régionales (questions sur la stratégie, la gouvernance, l'animation, les effets, la cohérence SAGE / BV...).
- une synthèse des principaux enseignements thématiques repris dans le chapitre 5 (volets pollutions agricoles, volet ZH, volet foncier, volet bocage...).
- Enfin, un travail de synthèse transversale, produit par le groupement pour proposer une lecture globale de la problématique au regard du cadre d'interprétation initial. Une série de recommandations a été proposée sur la base de ces constats régionaux.

VISION GLOBALE DE L'APPROCHE METHODOLOGIQUE

Le tableau ci-dessous récapitule les principaux modules méthodologiques et phases du déroulement de la mission.

VOLET 1	Phase 1 : Cadrage	Phase 2 : Analyse	Phase 3 : Synthèse
	Prise de contact et réflexion sur l'opportunité d'une mutualisation Débat sur les questions et enjeux (CP1) Croisement entre les enjeux locaux et les trames communes régionales Ajustement des questionnements et méthodes de travail Validation du référentiel local (questions, DLI...)	Accompagnement à la préparation des modules de travail Aide à l'exploitation et interprétation des résultats Analyse critique du bilan technique et financier Aide à la réalisation de certains travaux évaluatifs Aide à la rédaction des réponses aux questions évaluatives	Réflexion sur les conclusions recommandations Aide à la valorisation locale des résultats Aide à la rédaction de la synthèse finale
Mise à disposition de fonctions support – Base documentaire, aide à l'analyse de données, appui méthodologique et technique, échanges animateurs ...			
VOLET 2	Phase 1 : Cadrage et réinterprétation du bilan	Phase 2 : Exploitation des travaux locaux et conduite d'analyses complémentaires	Phase 3 : Synthèse et réflexion sur les recommandations
	Entretiens régionaux et départementaux Exploitation fine du bilan technique et financier Première exploitation des questions locales Synthèse interne	Analyse comparative et exploitation croisée des évaluations accompagnées locales Articulation avec les évaluations « externes » Synthèse interne	Atelier interne sur les recommandations Séminaire global sur les recommandations
Modules régionaux spécifiques – analyse statistique, retour d'expérience BVAV, analyse des données de réalisation			

3. Quelles stratégies locales d'intervention dans le contexte du GP5 régional

Ce chapitre du rapport propose une vision synthétique des stratégies et logiques d'intervention inscrites dans le cadre des contrats de bassins versants et de SAGE.

Analyse comparative des stratégies des bassins versants

A l'issue des premières phases des accompagnements locaux, les stratégies et logiques d'action des contrats de bassins versants ont fait l'objet d'une analyse comparative. Cette vision globale a été construite :

- En comparant les arbres d'objectifs des différents territoires et les liens entre objectifs et actions prévues localement ;
- En réalisant une analyse budgétaire visant à mieux cerner les moyens d'action par volet thématique ;
- En recourant au « dire d'expert » des 13 membres du groupement pour cerner qualitativement certaines orientations locales autour de critères harmonisés au préalable.

En complément, les évaluations locales ont apporté des réponses à un certain nombre de questions évaluatives centrées sur les stratégies des territoires.

Ce chapitre reprend donc l'ensemble des éléments de synthèse issus à la fois (1) de l'analyse comparative, interne aux membres du groupement, et (2) des conclusions des évaluations locales, coproduites avec les acteurs locaux.

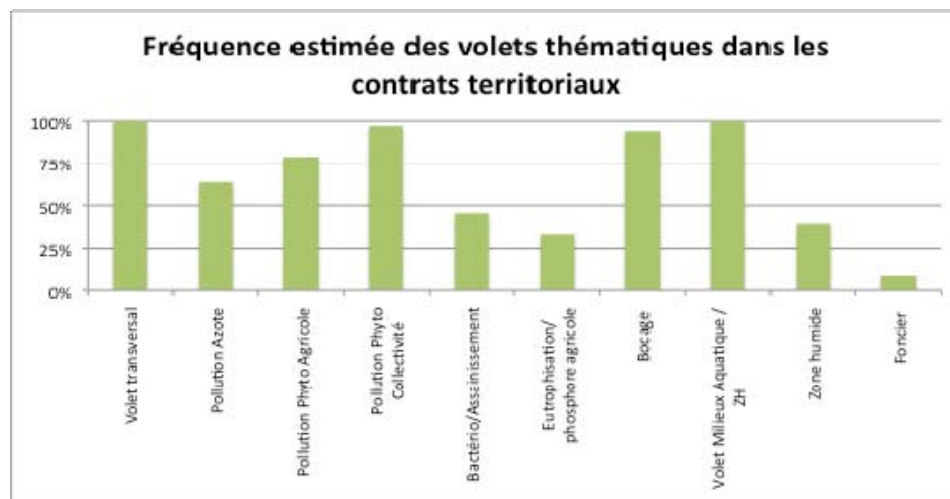
CHAMP THEMATIQUE DES CONTRATS

L'analyse des champs thématiques des contrats résulte de l'approche comparative régionale permettant de confronter et comparer les différentes situations locales. Elle met en évidence deux familles de constats généraux :

- Tout d'abord, **le caractère « vraiment » multithématique de la plupart des contrats**, ces derniers intégrant le plus souvent quatre à cinq volets thématiques différents. Le caractère multithématique, élément fort de la théorie d'action de la dernière génération de contrats GP5, semble de ce point de vue une réalité, sur la majorité des BV.
- Néanmoins, **des différences significatives** existent entre territoires **dans l'équilibre entre thématiques et moyens d'intervention**. Alors que certains contrats ont une assise thématique très large, d'autres sont beaucoup plus concentrés autour de quelques enjeux, avec de petits volets complémentaires. Ainsi, si certains BV comme le Léguer ou l'Elorn inscrivent dans leurs contrats 6 à 7 champs thématiques avec un investissement de moyens important (nitrates, pesticides, volet non agricole, volet phosphore et bocage, volet milieux, volet ZH, volet Natura 2000, volet

captages, ...) des contrats comme le Kermorvan, Pénerf, Trévalo ou l'Aber Benoit sont plus « ramassés » en termes d'ambition thématique⁴.

La caractérisation des profils thématiques des contrats se lit souvent à l'interface entre plusieurs variables dont les objectifs initiaux, les volets financiers des contrats, les profils des animateurs locaux. Le graphique suivant resitue une appréciation de ces équilibres thématiques de contrats (en croisant thématiques et leviers d'intervention potentiels). Il propose une image de ces profils en se basant sur une combinaison de données financières, d'animation et de « dire d'expert ».



(Source : analyse financière, moyens d'animation, appréciations « experts »)

Il fait donc apparaître une certaine constante autour de 4 volets : le volet d'animation transversale, les actions portant sur les pesticides non agricoles (collectivités, jardinerie, particuliers), le volet bocage et les milieux aquatiques⁵. Les volets agricoles sont presque toujours présents, mais avec des variantes : pesticides dans la majorité des cas, et des volets azote dans près de 60% des cas. Concernant les pesticides, si l'action non agricole est quasi généralisée et fait l'objet d'un fort investissement au travers d'une animation spécifique, l'action agricole est moins systématique et est beaucoup plus variable dans sa mise en œuvre (cf. chapitre suivant). D'autres volets thématiques, plus récents dans les contrats, sont moins fréquents dans les contrats dont la bactériologie / assainissement qui se retrouve dans près de 50% des contrats, le phosphore et eutrophisation dans 30% des cas, l'approche foncière dans moins de 10% des cas... (cf. tableau de synthèse dans stratégies locales ci-dessous).

EXPRESSION DES OBJECTIFS AU SEIN DES CONTRATS

Après l'analyse des profils thématiques, la réflexion s'est aussi portée sur la pertinence des objectifs des contrats territoriaux. Sur ce point, les évaluations locales révèlent plusieurs constats.

⁴ ciblage surtout sur la thématique agricole et nitrates pour le Kermorvan, sur les problématiques de milieux et les volets non agricoles sur Pénerf et Trévalo, sur la bactériologie du côté du Kermorvan.

⁵ Le volet Zones Humides n'a pas toujours été repéré de façon spécifique dans les missions locales ou dans les estimations budgétaires. Il a donc été isolé du volet milieux aquatiques lorsque cela a été possible mais avec des difficultés de dénombrement sur certains territoires.

Elles montrent généralement que **les attentes thématiques (DCE/SDAGE) sont assez bien traduites dans les objectifs des contrats** et il y a peu de lacunes dans les entrées thématiques retenues. En revanche, les études locales font apparaître des enjeux de calendrier, une partie des contrats territoriaux étant élaborés avant l'approbation des SAGE, ce qui n'a pas permis une articulation fine des objectifs en amont. Dans ces cas, les objectifs des contrats ont été construits sur la base des orientations du SDAGE et de l'expertise des partenaires GP5 (ex. expertise des chargés d'intervention de l'agence de l'eau).

Les évaluations locales pointent aussi **des problèmes de lisibilité et de référentiel des contrats**. En effet, les objectifs des contrats doivent satisfaire à la fois aux exigences réglementaires sur les pollutions de l'eau (grille historique BEP, directement liée aux usages d'eau potable et les enjeux vécus sur les territoires) et aux exigences de la DCE, beaucoup plus large et « experte », moins facile à incarner dans le vécu local. Ces deux approches sont en partie complémentaires (l'une décrivant avant tout les pollutions de l'eau potable, l'autre l'état des milieux), mais elles ne sont pas nécessairement concordantes et très lisibles les unes par rapport aux autres. Ainsi, un BV sans prise d'eau superficielle et avec une pression de 48mg/l dans les eaux superficielles (ex. Ildut) apparaît en bon état d'un point de vue de la DCE, alors que les BV voisins avec prise d'eau potable à 50 mg/l sont en situation de contentieux nitrates particulièrement contraignante (ex. Aber Wrac'h). A l'inverse, des bassins en bon état au regard de la grille historique « BEP » (ex. des BV de l'Ille et Vilaine), se retrouvent très prioritaires par rapport aux objectifs DCE sur les milieux aquatiques. **La cohérence historique et géographique du référentiel n'est pas vraiment lisible au niveau des acteurs locaux**, d'autant que les objectifs poursuivis relèvent de logiques souvent sectorielles, difficiles à articuler.

Les études locales montrent aussi que **les grilles de priorité régionales (DCE, directives eau brutes, ...) ne sont pas assez fines pour rendre compte de certains enjeux locaux** (ex. évaluations JGB, FBB, Léguer). Des difficultés apparaissent lorsque des enjeux locaux bien identifiés semblent en revanche trouver assez peu écho dans les priorités du programme régional rendant de ce fait difficile leur inscription dans les contrats (protection des captages hors prises d'eau, gestion quantitative de l'eau, ...) De même, les BV avec des situations plutôt favorables d'un point de vue de la qualité (classés en « bon état » au regard de la DCE) sont souvent inquiets des risques de dégradation de leur environnement. Ils ont, en revanche, plus de mal à justifier l'intérêt des actions préventives de maintien des pratiques ou des éléments figurés de l'espace (bocage, ZH, ...) par rapport aux priorités régionales du GP5, davantage centrées sur la gestion « curative » dans des territoires dégradés. A l'inverse, certaines priorités régionales ne trouvent pas toujours d'écho au niveau local (ex/. eutrophisation, phosphore, Matière organique...) , les acteurs des territoires se sentant peu mobilisés face à des sujets ressentis parfois comme moins impactants au niveau local (cf. réalisations des contrats sur les sujets émergents).

Enfin, l'analyse comparative des objectifs inscrits dans les contrats permet de faire un autre constat de nature plus méthodologique. Ces derniers ont le plus souvent été **construits de façon assez qualitative en se basant avant tout sur les exigences DCE et les normes de l'eau, mais sans trouver de traduction plus fine en objectifs stratégiques ou opérationnels** permettant de décliner le lien entre ces objectifs généraux et l'action du contrat. En effet, on observe en général un fort recoupement entre objectifs et paramètres de qualité, notamment dans les territoires à forts enjeux réglementaires (ex. contentieux en lien avec les besoins de reporting des plans de gestion locaux). De ce fait, l'expression des objectifs des contrats se confond souvent avec la caractérisation des normes relatives aux différents champs thématiques visés par l'action locale (objectifs de qualité sur nitrates, pesticides, matière organique ... en lien avec le SDAGE, la réglementation locale ou les SAGE déjà approuvés). A la différence d'autres démarches territoriales (contrats de certaines agence de bassin, bassins versants algues vertes...), il y a dans les contrats GP5 assez peu d'exemples de déclinaison locale de ces grandes finalités en résultats attendus ou réalisations

opérationnelles. Une des explications de cette situation mise en avant par certaines évaluations, tient aux modalités de construction des contrats et de leurs objectifs, sur des bases souvent très techniques, entre animateurs et partenaires financiers. Or, au-delà de l'exercice formel, cette construction d'objectifs peut être considérée comme un élément assez structurant de l'approche contractuelle, les objectifs étant à la fois un facteur d'opérationnalité, mais aussi un exercice de cohérence (et de priorisation) des moyens disponibles ou comme un levier pour favoriser la réflexion sur les effets propres de l'action contractuelle et sa portée attendue sur les territoires.

QUELLES STRATEGIES ET LEVIERS D'ACTION DES CONTRATS MULTITHÉMATIQUES

L'analyse comparative visait à examiner le lien entre objectifs initiaux des contrats et les logiques d'intervention adoptées. Cette analyse des stratégies et leviers mobilisés dans les contrats multithématiques fait apparaître plusieurs constats.

Un certain nombre de thématiques « orphelines »

L'analyse montre tout d'abord, qu'une grande partie des nouveaux objectifs intégrés aux contrats multithématiques en lien avec la DCE (phosphore, microbiologie, matière organique, macropolluants, ...) ne fait pas nécessairement l'objet d'une stratégie d'action explicite au sein des plans d'actions locaux. La plupart du temps, ces thématiques font l'objet d'actions de connaissance ou de suivi au travers des contrats (microbiologie, matière organique), parfois d'attentes en termes de coordination (assainissement), mais elles donnent rarement lieu à des actions de reconquête opérationnelles. Les liens entre ces objectifs et les outils de limitation des transferts comme Breizh Bocage sont rarement construits dans les contrats, renvoyant plutôt à des effets de principe attendus sans que la logique d'action ne soit vraiment clarifiée. **Un ensemble de « thématiques orphelines » apparaît ainsi à la lecture des contrats**, identifiées dans les objectifs locaux, mais non outillées en termes de leviers d'action opérationnels : bactériologie sur Aber Benoit ou Pénerf ; phosphore sur Vilaine Amont ou Loisançe Minette ; matière organique sur l'Aber Wrac'h ; gestion du littoral sur Frémur Baie de Beaussais,...

Des actions et leviers « classiques » sur le volet agricole

Elle montre aussi **des approches agricoles plutôt « classiques »** sur la plupart des territoires combinant volet conseil et prescription agricoles avec un volet compensatoire via les MAET et le PVE. Le volet conseil englobe le plus souvent des actions de type référentiels agronomiques, mesures de reliquats, diagnostics ou conseils individuels, actions collectives de démonstration et sensibilisation (effluents, matériel, techniques de désherbage, ...). Il porte rarement sur des actions plus transversales (conduite de l'élevage et systèmes, foncier, lien avec les acteurs économiques pour proposer de nouveaux choix de filières ou productions...). Le volet agrienvironnemental apparaît dans près des ¾ des territoires avec de fortes proportions de la SAU locale ouverte à la contractualisation. En revanche, l'analyse plus fine (nature des mesures, moyens d'animation prévus, ciblage et territorialisation, ...) met en évidence que seul un tiers des BV fait l'objet d'un investissement local marqué autour de l'outil MAE (Guinefort, Meu, Trégor, ...). Les liens entre volet MAET et autres outils d'intervention n'est pas toujours très construit (ex. liens MAET et PVE, liens MAET et démarches Ecophyto). Dans bien des cas, la mobilisation locale est dépendante de l'adéquation de l'outil aux situations locales : ex. limitation du nombre de cahiers de charges disponibles (mesures azote notamment), impossibilité de leur mobilisation en lien avec les contentieux locaux, ... Le lien entre l'animation locale et les MAE système (SFEI, Bio, ...) est plutôt occasionnel sur les BV (Haute Rance, Léguer, ...), dans la mesure où la plupart des BV se centrent sur l'ajustement des pratiques et les mises en conformité des exploitations,

plutôt que sur un conseil global sur les systèmes agricoles. L'agriculture biologique n'a jamais été identifiée comme une entrée forte des programmes locaux.

Des volets milieux aquatiques souvent rattachés tardivement aux contrats globaux autour d'interventions plutôt historiques

On constate globalement un rattachement tardif des volets milieux aquatiques aux contrats territoriaux du GP5 en lien avec l'évolution de la politique de l'agence et un passage des anciens Contrats de Restauration et d'Entretien (CRE), vers les Contrats Territoriaux sur les Milieux Aquatiques (CTMA). Cette évolution se fait donc souvent selon des logiques plutôt internes aux outils Agence, et le lien avec les contrats multithématiques du GP5 n'est pas toujours facile à retracer dans l'architecture initiale des contrats. Plus que les stratégies initiales, l'analyse comparative a permis d'identifier un certain nombre de caractéristiques relatives à la nature des réalisations, développés dans la suite du rapport.

Une approche plus multithématique qu'intégrée

Enfin, un des constats majeurs de l'analyse comparative est **que les stratégies d'action des bassins versants sont dans l'ensemble très sectorielles avec une conduite en parallèle de volets thématiques** faisant précédemment l'objet de programmes ou de contrats différents (volets agricoles, volets milieux aquatiques anciennement CRE, volets bocage). **Les approches contractuelles**, traduites au travers des analyses locales et des arbres d'objectifs⁶, **sont souvent peu intégrées ou transversales, proposant généralement des liens limités entre volets**. Ainsi, les liens entre actions de gestion de l'espace (bocage, zones humides, foncier) et volet pollutions sont très indirects (pas de construction explicite des articulations entre bocage, pesticides, phosphore, bactériologie ; peu d'exemples de localisation territoriale renforcée du bocage sur des sous-zones sensibles à l'eutrophisation ou pollutions phytosanitaires). De même, les liens entre actions milieux aquatiques et opérations de gestion de l'espace (gestion des bordures et annexes d'un cours d'eau ou d'une zone humide via bocage ou bandes enherbées ; inventaire, puis gestion ou aménagement des zones humides, ...) ou actions agricoles (MAET prairies humides, conseil sur les épandages en bordure de cours d'eau, conseil de fertilisation adapté aux potentiel d'une zone humide dans le cadre des PPF, ...) sont limités. Le tableau de synthèse présenté plus loin, récapitule ces différentes approches par bassin versant et illustre les principaux équilibres. Il montre aussi un certain nombre d'exemples intéressants de territoires qui ont su construire des approches plus intégrées dès le stade de la conception des contrats (ex. de l'Odet avec une gestion très centrée sur les structures bocagères, Frémur, Elorn avec des techniciens à double compétence, ...).

Les conclusions des évaluations locales confirment ces constats et donnent quelques éléments d'interprétation liés à la programmation globale. Elles pointent notamment **le cadre financier et une organisation des dispositifs qui n'optimisent pas les approches multithématiques** et qui laissent souvent peu de marges d'adaptation locales (Guindy Jaudy Bizien, Grand Trieux...) Ce cloisonnement est mis en avant par un grand nombre d'évaluations (Oust Amont Lié, Meu, Grand Bassin de l'Oust, Loisançe Minette, ...) en particulier en ce qui concerne le volet bocage, qui est régi selon des règles peu articulées avec le reste des dynamiques contractuelles (objectifs spécifiques, gouvernance, modalités de financement et d'animation, ...). En lien avec les cadres financiers, les évaluations pointent aussi les organisations historiques plutôt thématiques et l'inertie de cette organisation en ce

⁶ Ainsi, si certains arbres d'objectifs montrent une correspondance très linéaire « un objectif-une action » (Penzé, Vilaine amont, Aber Wrac'h) d'autres sont plus « ramifiés » avec des liens plus complexes envisagés entre la structure des actions et leurs finalités (Trévelo, GBO, Oust lié, Léguer, ...)

qui concerne l'animation et les maîtrises d'ouvrage (ex. animation agricole dans un syndicat d'eau, animation milieux dans un syndicat de rivière, animation bocage dans les communautés de communes, sans habitude de travail en commun.). Elles montrent que certaines situations de contrainte réglementaire marquée peuvent accentuer ces approches cloisonnées (ex. de l'Aber Wrac'h, centrant une grande partie de l'effort sur la gestion du contentieux dans le cadre du plan de gestion correspondant, rendant complexe la réflexion sur les transversalités).

Pour autant, les analyses locales permettent aussi d'entrevoir des adaptations locales et des transversalités plus construites dans la mise en œuvre qu'au stade de la conception initiale des contrats. Il apparaît ainsi que l'animation générale permet parfois de faire le lien entre les différents volets, au niveau du pilotage comme de la mise en œuvre (Oust Amont Lié, Trévelo, Meu, Rance Aval Faluns, Léguer, Jaudy-Guindy-Bizien ...) même si le facteur temps reste souvent une limite. Le décloisonnement des volets apparaît par exemple dans les modes d'intervention auprès des exploitants sur Jaudy-Guindy-Bizien. Des réunions collectives sont organisées avec des agriculteurs pour aborder plusieurs thèmes à la fois. Puis les interventions dans les exploitations sont coordonnées, avec des calendriers concomitants et les différents intervenants thématiques (pratiques agricoles, zones humides, bocage) communiquent entre eux, chacun signalant aux autres les enjeux et besoins qu'il repère sur les autres thèmes. Dans le cas du Trévelo, un seul animateur assure l'animation de plusieurs thématiques, il peut donc par exemple aborder des questions de préservation de la biodiversité à l'occasion d'une visite chez un exploitant au sujet de l'entretien des cours d'eau, ce qui permet également une bonne intégration. Le bassin versant du Léguer assure de son côté une animation assez poussée sur les différents volets de l'action bocagère sur certains de ses sous-territoires en combinant actions sur la plantation, l'entretien et la valorisation du bocage, adossées à des MAET bocage et un conseil sur les opérations herbagères.

Sans avoir des approches intégrées, certains BV organisent plutôt des actions événementielles ou des formes de communication plus globales sur leurs territoires (Aber Wrac'h, Meu, Vilaine Amont, Léguer...).

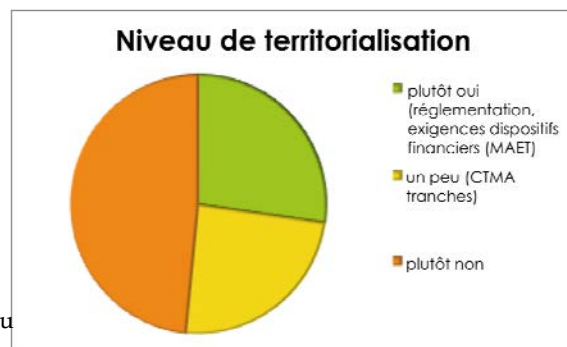
Enfin, les transversalités entre volets se structurent parfois à la faveur d'approches patrimoniales des BV qui rapprochent les actions contractuelles sur l'eau et des milieux aquatiques d'opérations de mise en valeur et de maintien du patrimoine local (Natura 2000, tourisme, bocage, littoral ...) : ex. du Léguer, Trévelo...

Zonage et territorialisation des actions

L'analyse initiale de la structure des contrats vise aussi à rendre compte des logiques de ciblage / zonage des moyens locaux et des actions prévues à l'intérieur des territoires de BV. Cette question de la territorialisation apparaît comme particulièrement importante au regard de l'élargissement du périmètre géographique⁷ et thématique des contrats dans le programme GP5.

L'approche comparative met en évidence des formes de territorialisation qui concernent à peu près la moitié des contrats, mais qui restent souvent indirectes, liées en premier lieu aux cadres réglementaires qui s'imposent

⁷ de l'amont à l'exutoire et non plus jusqu'à la prise d'eau



(contentieux, ZSCE, plan algues vertes, PPC). Certains de ces zonages se font plutôt en référence aux exigences de dispositifs financiers comme les MAET, mais sans nécessairement concevoir un lien avec les autres volets de l'intervention (actions de conseil, actions de gestion de l'espace, ...).

Source : appréciation accompagnateurs des territoires

A défaut d'une territorialisation globale des contrats, il existe parfois des territorialisations de moindre ampleur avec la définition de certaines **actions thématiques zonées**⁸. De même, en l'absence de ciblage de départ, certains volets thématiques des contrats peuvent donner lieu à **des conduites zonées en cours de route** (ex. milieux aquatiques, bocage, ...). En effet, la mise en œuvre de ces volets renvoie souvent à des démarches de diagnostic et d'intervention par secteurs (travaux) mais qui relèvent plus d'un pilotage technique que d'une logique de territorialisation a priori.

Cette faible territorialisation est aussi attestée par les conclusions locales dans plusieurs BV (Grand Bassin de l'Oust, Meu, Aber Wrac'h, Vilaine Amont, ...) qui montrent également que la question du ciblage ne se pose pas nécessairement de la même façon sur les BV de petite taille Guinefort, Frémur Baie de Beussais, Rance Faluns).

Dans certains cas, la territorialisation peut aussi entrer en tension avec les logiques budgétaires, conduisant les partenaires financiers à ne pas trop cibler certaines aides pour éviter des situations de sous-consommation budgétaire (ex. élargissement de l'enveloppe territoriale MAET sur le BV du Meu).

Synthèse générale des modalités d'interventions

Le tableau suivant récapitule ces différentes dimensions à l'échelle des BV accompagnés d'après les appréciations des différents accompagnateurs au sein du groupement d'étude.

	Aber Benoit - BVH	Aber Wrac'h	AIF est	AIF ouest	Argenson	Arz	Clais	Rade-Elorn	Frémur	Guindy-Jaudy-Bizien	Guinefort	Haut-Couesnon	Haute-Rance	Kernouan	Léguer	Loch et Sal	Loisance-Minette	Meu	Nivine-Leverzin	Odet	Oust amont-Lif	Oust aval	Oust moyen	Penzé	Rance aval	Ria Elai	Brière de Penest	Trégor	Trévelo	Trioux	Vilaine amont	Yvel-Hyvet	Idret		
Territorialisation	■							■		■										■															
Pollutions agri avec MAE																																			
Intégration pollution/espace																																			
Intégration pollution/ZH																																			
Intégration milieux/ bocage																																			
Stratégie spécifique phosphore																																			
stratégie spécifique bactéri	■	■																																	
Approches globales - Foncier																																			
Approches globales AT																																			

Tableau de synthèse des stratégies locales

⁸ ex des 10 zones cible de l'action microbiologie de l'Aber Benoit ; action renforcée pesticides du Haut Couesnon ; ou de l'action renforcée a posteriori sur le Teillay - Loisance Minette ; BV de l'Elorn ou de Jaudy-Guindy-Bizien ...

Un cadre réglementaire de plus en plus présent mais une articulation insatisfaisante avec les approches contractuelles

Enfin, dans le contexte régional, particulièrement « dense » sur le plan réglementaire, **le lien entre les actions contractuelles du GP5 et le champ régional ressort comme un enjeu central de grand nombre d'évaluations locales**. Il apparaît ainsi que :

- Cette articulation n'a souvent pas ou peu été anticipée au stade de la construction des contrats mais a davantage été gérée a posteriori par l'animation locale : information sur la réglementation, conseil (Meu, Léguer, Kermorvan, Elorn)...
- De ce fait, les actions conduites dans les contrats sont bien souvent avec un positionnement proche de celui des volets réglementaires en particulier en ce qui concerne les actions agricoles (ex. Vilaine Amont, Loisanse Minette, Grand Bassin de l'Oust, ...). Les moyens contractuels sont parfois concentrés sur les pratiques agricoles (conseil individuel, référentiels, épandages, ...) au détriment des actions de gestion de l'espace (foncier, bocage, ZH, ...) qui pourraient également être mobilisées comme leviers de gestion des pressions.
- Cette proximité entre actions réglementaires et contractuelles pose parfois des questions d'image du syndicat, et de lisibilité. Ces enjeux de confusion dans les missions sont mises en évidence dans différents contextes aussi bien autour des actions agricoles que des actions de gestion des milieux ou du bocage (Kermorvan, Vilaine Amont, Léguer, Guindy-Jaudy-Bizien).
- Dans certains cas particuliers, les évaluations locales montrent plutôt des effets synergiques entre réglementation et démarche contractuelle. C'est en particulier le cas du Kermorvan dont les exigences ZSCE atypiques (davantage basées sur la gestion de l'espace que sur les doses d'azote) permettent au syndicat local de structurer une intervention dans le champ de l'aménagement de l'espace (bocage, herbe, foncier) plutôt bien perçue localement.

En synthèse, **l'articulation entre action contractuelle et réglementaire apparaît ainsi comme assez paradoxale** dans la mesure où :

- **les interventions du GP5 n'ont pas été construites en fonction du gradient réglementaire** (ex. adapter le programme GP5 selon le degré de pression sur les BV - ZES, ZAC, ZSCE, contentieux, ...).
- En revanche, **les interventions contractuelles sont dans l'ensemble très inspirées de la logique réglementaire** en ce qui concerne le volet agricole et se situent dans l'ensemble dans un paradigme de la mise en conformité et de la gestion des pratiques et pressions agricoles. Le GP5 par les mesures proposées dans le champ agricole (conseil fertilisation et épandage, mesures de reliquats, référentiels agronomiques, ...) s'apparente à **un dispositif d'appui à la directive nitrates, peu propice à l'innovation et à la création de logiques de projet locales**.

Analyse des stratégies SAGE

L'analyse des « stratégies des SAGE » ne peut pas être abordée sans un préambule qui permette de bien cadrer à la fois le statut et l'objet de l'analyse évaluative.

Comme dans le cadre des BV, le cadrage de la mission était centré sur l'évaluation des contrats de SAGE et non sur l'évaluation des SAGE au sens propre. A la différence des « SAGE » dans le sens courant⁹, les « contrats de SAGE » régionaux ont pour ambition de cadrer les orientations et soutiens spécifiques vers cette échelle territoriale dans le cadre de la politique de l'eau bretonne du GP5.

Par construction donc, **l'objectif de la mission était d'analyser non pas le contenu des schémas locaux ou leur application régaliennne, mais les processus à l'œuvre, la gouvernance locale et les modalités d'animation orientés par le contrat de SAGE**. Les questions évaluatives locales et les analyses correspondantes étaient donc le plus souvent orientées sur ces dimensions procédurales et de mise en œuvre, plutôt que sur le contenu des schémas d'aménagement et de gestion des eaux. Sauf exception, l'analyse des stratégies inscrites dans les schémas ne faisait pas vraiment l'objet de l'analyse évaluative, mais c'est davantage celle des contrats de SAGE qui devait faire l'objet des missions locales.

Or, **la conduite des évaluations locales a rapidement été confrontée à la question du statut des contrats de SAGE** dans la mesure où ces contrats régionaux sont davantage structurés comme des conventions financières entre partenaires (engagements des parties prenantes) que comme des contrats d'objectifs, formalisant une logique d'action explicite. Si des différences de fonctionnement ont pu être observées et décrites dans les faits (cf. chapitre 5 du rapport), on peut difficilement considérer qu'il y ait des stratégies d'intervention inscrites dans ces contrats ou lisibles au travers des maquettes initiales. On peut encore moins considérer que des stratégies ont été portées par les acteurs, en lien avec les contrats, dans la mesure où ces derniers étaient peu connus en général et n'ont pas eu d'effet d'orientation local.

En revanche, **les contrats type régionaux, souvent peu déclinés localement, mettent l'accent sur plusieurs points** : La « **légitimité politique** » et « **la force juridique** » attendues en lien avec la démarche de SAGE.

- **Une exigence organisationnelle** très présente pour renforcer les structures porteuses de SAGE et favoriser leur évolution vers une logique d'EPTB : « [la structure] est invitée à porter la réflexion locale et les démarches préalables pour la création d'un EPTB », « [les partenaires] encouragent la structure de coordination dans sa démarche d'organisation, éventuellement en EPT », « [la CLE] appuie la structure de coordination dans sa démarche éventuelle d'organisation en EPTB ».
- **Un certain nombre de principes et de missions à prendre en charge par les équipes d'animation**, permettant d'éclairer indirectement les fonctions territoriales attendues de cet échelon de la politique territoriale du GP5 : Coordination « *Anime le territoire, coordonne les actions répondant aux préconisations du SAGE* », Communication « *un plan de communication* », Sensibilisation et information, assistance « *Accompagne techniquement les maîtres d'ouvrages du territoire* », Suivi et évaluation « *Analyse, suit et évalue les projets menés* », ...

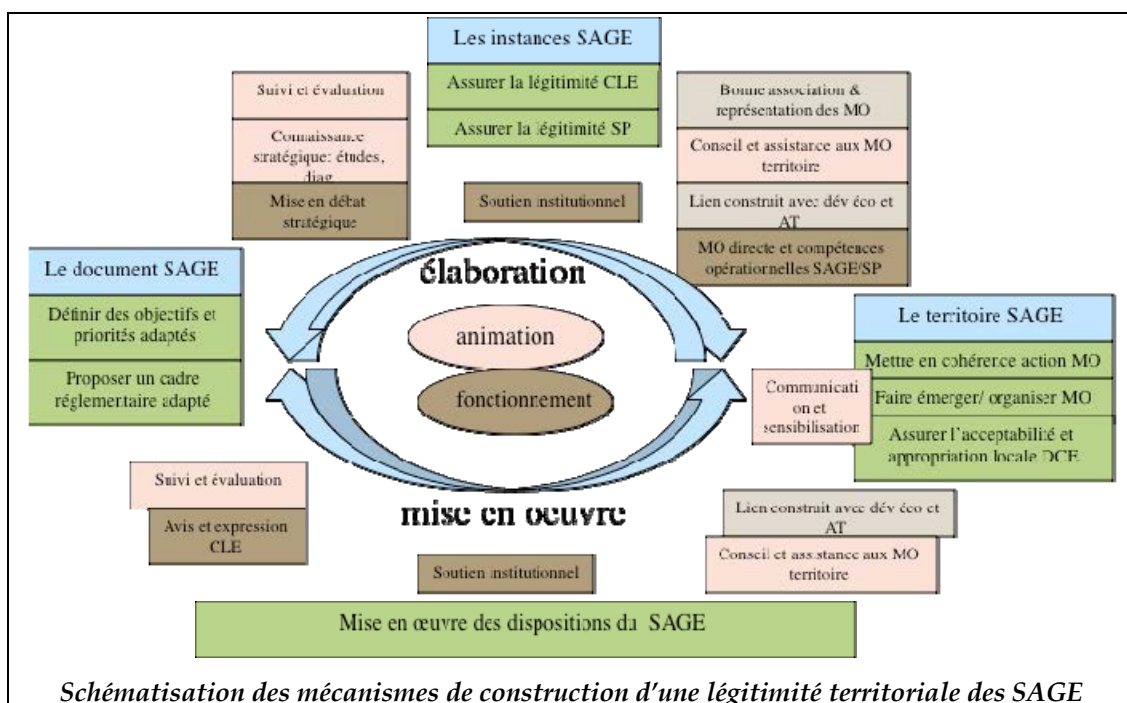
L'intervention effective des équipes de SAGE par rapport à ces différentes dimensions a été examinée au cours de l'analyse pour voir en quoi les actions menées semblent en accord ces attentes initiales.

⁹ le SAGE faisant en général référence à la démarche délibérative locale (subsidiare), adossée à un dispositif national, et/ou au document issu de cette démarche «le schéma d'aménagement et gestion».

Les différences entre contrats d'élaboration et contrats de mise en œuvre de SAGE restent en général assez minimes en termes de formulation, mis à part quelques nuances dans les attendus ou certaines fonctions comme l'évaluation, davantage développées pour les contrats de mise en œuvre. Or ces deux phases de la « vie des SAGE » sont dans l'ensemble très différentes, les instances du SAGE et son équipe d'animation travaillant d'abord à l'élaboration des orientations locales, avant de se s'attacher à leur application sur le territoire.

La lecture transversale de ces contrats et l'expression des acteurs interrogés permet de proposer, non pas un arbre d'objectifs classique mais davantage un schéma de fonctionnement non linéaire, visant à **renforcer au travers du processus d'élaboration ou de mise en œuvre la légitimité et le rôle du SAGE sur son territoire**. Ce schéma développe les relations à construire entre le territoire et ses acteurs, les instances du SAGE et le document de programmation au service de cette finalité avec des objectifs affichés par rapport à chacune de ces entités. Il distingue dans la partie haute les mécanismes relatifs à la phase d'élaboration, et dans la partie basse, ceux relatifs à la phase de mise en œuvre. Pour concourir à ces objectifs, un ensemble de missions et actions sont mises en avant dont certaines, en bleu clair, renvoient davantage aux fonctions de l'animation (ex. suivi et évaluation, communication, conseil et assistance, ...), d'autres en vert, au fonctionnement des la CLE ou des instances (mise en débat stratégique avis de la CLE, ...).

L'objectif de cette représentation est de montrer avant tout certains des liens de causalité sous-jacents au processus et la **nature itérative et progressive de cette démarche de construction de légitimité territoriale, qui ne se décrète pas du fait de la seule composition des instances**. L'assise locale du SAGE se construit progressivement et sa capacité à planifier et organiser la gestion de l'eau est aussi une résultante du rôle joué par la structure porteuse et par les équipes d'animation à cette échelle territoriale (assistance, suivi, coordination technique, portage de projets, ...), contribuant à de l'utilité et acceptation locale du processus.



En synthèse

Le cadre régional a influencé en partie les approches locales en stimulant la mise en œuvre des démarches de SAGE sur l'ensemble du territoire breton et en favorisant la signature des contrats territoriaux multithématiques au niveau des bassins versant. Il a de ce fait contribué au rapprochement entre maîtres d'ouvrages historiques regroupés dans les mêmes démarches contractuelles.

En revanche, les contrats n'ont pas vraiment eu une valeur d'orientation très marquée.

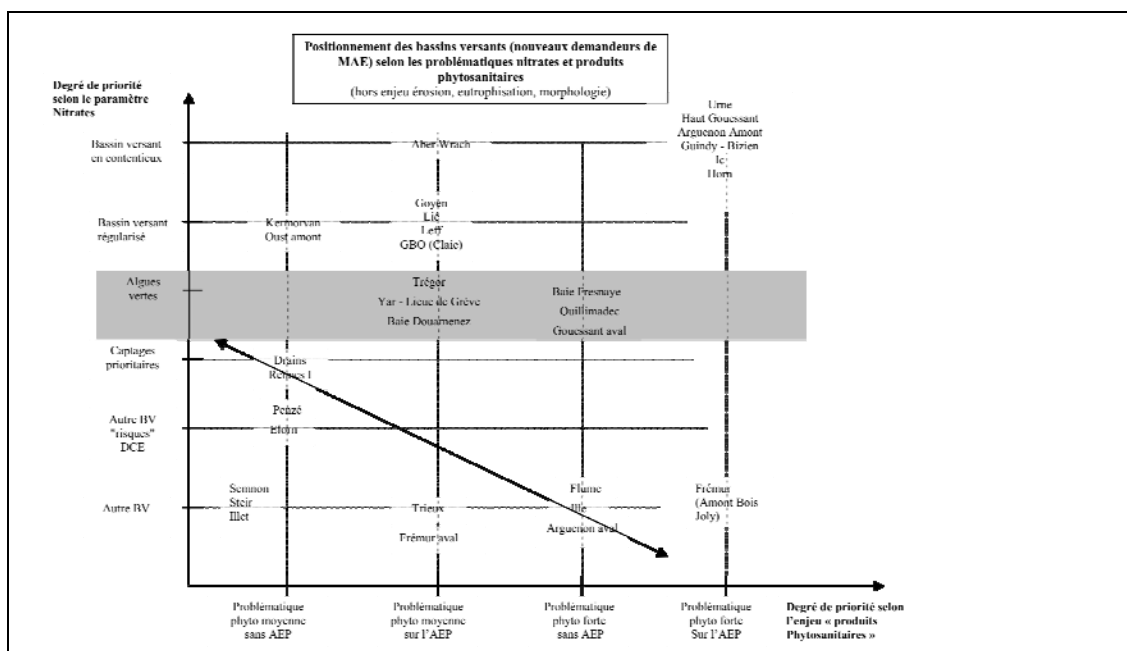
– Ils sont restés assez formels en ce qui concerne les territoires de SAGE, contribuant avant tout à la clarification du conventionnement financier entre acteurs.

– Concernant les BV, ils se sont avant tout différenciés sur les champs thématiques (en lien avec les exigences de la DCE) sans que les stratégies d'action locales ne soient véritablement construites ou adaptées à cette diversité de situations. L'analyse des contrats de bassin versant révèle notamment :

- que les nouvelles thématiques (phosphore, bactériologie, macropolluants, ...) ne font souvent pas l'objet d'une prise en charge très explicite dans leurs actions opérationnelles (thématiques orphelines).
- que les thèmes historiques relatifs aux pollutions agricoles et aux actions « non agricoles » font pour leur part l'objet d'une stratégie assez classique. Cette approche très centrée sur les techniques et la prescription pose des questions de lisibilité de l'action contractuelle par rapport aux volets réglementaires. Elle pose aussi des questions de légitimité en confiant aux collectivités locales le portage d'actions relevant avant tout du développement agricole et de la prescription agronomique, peu en phase avec leur statut et leurs compétences.

Les différences locales observées dans les stratégies initiales des bassins versants tiennent le plus souvent aux orientations régionales implicites (ex. grille de ciblage MAET, classement des enjeux DCE, réglementation et ses implication, ...) et parfois à des choix locaux sur des territoires ayant une ingénierie territoriale déjà importante ou un apprentissage historique (ex. SMPBR, Elorn, Odet, Léguer, ...).

Exemple de cadre régional de programmation qui a influencé la différenciation des approches locales



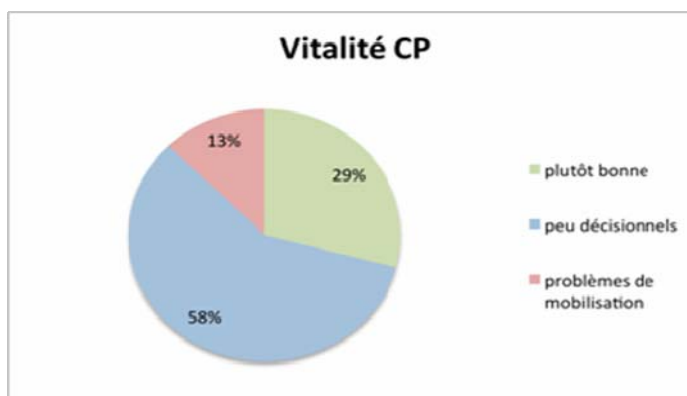
Mise en œuvre et résultats des contrats territoriaux des BV

Mise en œuvre et gouvernance

A) PRINCIPAUX ENJEUX RELATIFS A LA GOUVERNANCE LOCALE

La gouvernance des contrats s'appuie sur les comités syndicaux des structures porteuses (instances internes) et sur des comités de pilotage des contrats avec une ouverture à la plupart des partenaires locaux. La composition des comités de pilotage est dans l'ensemble assez classique avec un grand nombre de partenaires invités (différentes familles de maîtres d'ouvrage du contrat, partenaires financiers, partenaires professionnels dont chambres d'agriculture et autres réseaux de développement, fédérations de pêche, ...). En revanche, les acteurs économiques (coopératives, négoce, groupements de producteurs) ou certains acteurs territoriaux (Pays, SCOT, ...) ne sont pas systématiquement présents. De même, la représentation directe des communes du territoire peut être variable.

Ces instances semblent globalement fonctionnelles et le pilotage des contrats globalement « rodé ». Les comités de pilotage sont cependant souvent jugés assez formels et peu décisionnels (58%). Ce sont des lieux de suivi de la mise en œuvre du contrat mais peu de place est laissée au débat et peu de décisions stratégiques y sont prises. Quelques bassins versants rencontrent des problèmes de mobilisation des membres du comité de pilotage du contrat, notamment quand d'autres instances de gestion de l'eau coexistent sur tout ou partie du territoire (c'est par exemple le cas avec la démarche Algues vertes sur le Trégor ou le CODI sur le Guinefort).



(source : accompagnateurs)

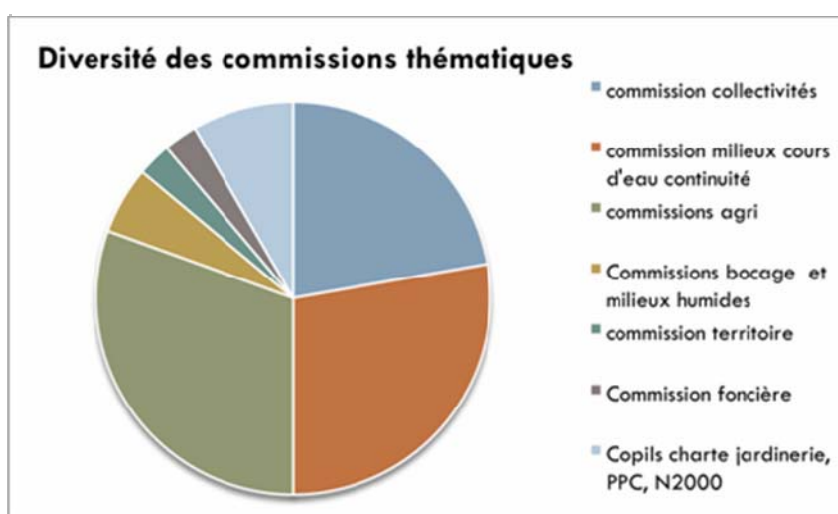
Des commissions professionnelles agricoles (CPA), regroupant des agriculteurs du territoire ont été mises en place pour participer à la définition et au suivi des actions des volets agricoles des contrats. Ces CPA sont aujourd'hui souvent jugées peu fonctionnelles et rencontrent des problèmes de dynamisme, mais aussi de statut et de légitimité. En effet, environ 2/3 des bassins versants évalués constatent un essoufflement de cette instance, avec une diminution, parfois très nette, de la participation des agriculteurs concernés. Ces commissions traversent, dans plusieurs cas, de véritables « crises de légitimité », dues à un certain désintérêt local des agriculteurs face aux thématiques traitées et au poids décroissant de l'action contractuelle par rapport aux volets réglementaires. Il s'agit également de questions de représentativité des agriculteurs qui en sont membres par rapport à l'ensemble

des agriculteurs du bassin. Enfin, il s'agit plus largement d'enjeux de légitimité « externe » de ces CPA du fait d'une composition exclusivement professionnelle (uniquement des agriculteurs), avec un héritage de forte autonomie par rapport au BV¹⁰, alors même qu'il s'agit bien souvent du lieu où s'élabore le volet agricole de l'action locale.

Des commissions agricoles mixtes (ou « élargies ») réunissant à la fois des exploitants, des élus et d'autres acteurs du territoire sont mises en place sur différents bassins versants (Elorn, Vilaine Amont, Oust Lié, Grand Bassin de l'Oust) et semblent globalement plus pertinentes.

On note également des cas intéressants où les débats sur le volet agricole ont été élargis pour faire des liens avec d'autres volets comme la gestion des milieux ou le bocage, permettant une ouverture au delà des questions de « pratiques agricoles ».

La gouvernance locale prend également appui sur d'autres instances spécifiques, plus d'un bassin sur deux s'appuyant sur des commissions thématiques « élargies » pour piloter les différents volets.



(source : accompagnateurs)

Ces commissions regroupent différents acteurs du territoire dans une logique partenariale, ce qui permet d'avoir un regard transversal sur chaque thématique, de bénéficier d'une bonne légitimité et d'apporter une plus grande richesse dans les discussions du fait de la diversité des acteurs impliqués. C'est par exemple le cas de la commission foncière du bassin du Kermovan, de la commission territoire du bassin Oust Amont Lié ou de la commission agricole « élargie » du bassin de l'Elorn. Ces commissions semblent avoir un fonctionnement intéressant mais si certaines d'entre elles sont jugées trop informatives (commission bocage et rivière sur Oust Amont Lié), ou trop segmentées (commissions thématiques sur Pénerf).

La gouvernance des contrats de bassin versant présente des **enjeux d'articulation avec la gouvernance des SAGE**, notamment dans le cas de SAGE en élaboration. L'articulation des différentes échelles peut poser des problèmes en terme de lisibilité sur le rôle et les fonctions des différentes instances sur un même territoire, en particulier sur les « petits territoires » de SAGE qui sont superposés à des territoires de bassins versants (comme par exemple le SAGE Elorn). On constate parfois des situations de concurrence entre les différentes instances, avec un report des élus des comités de pilotage de bassin versant vers la CLE du SAGE. Des

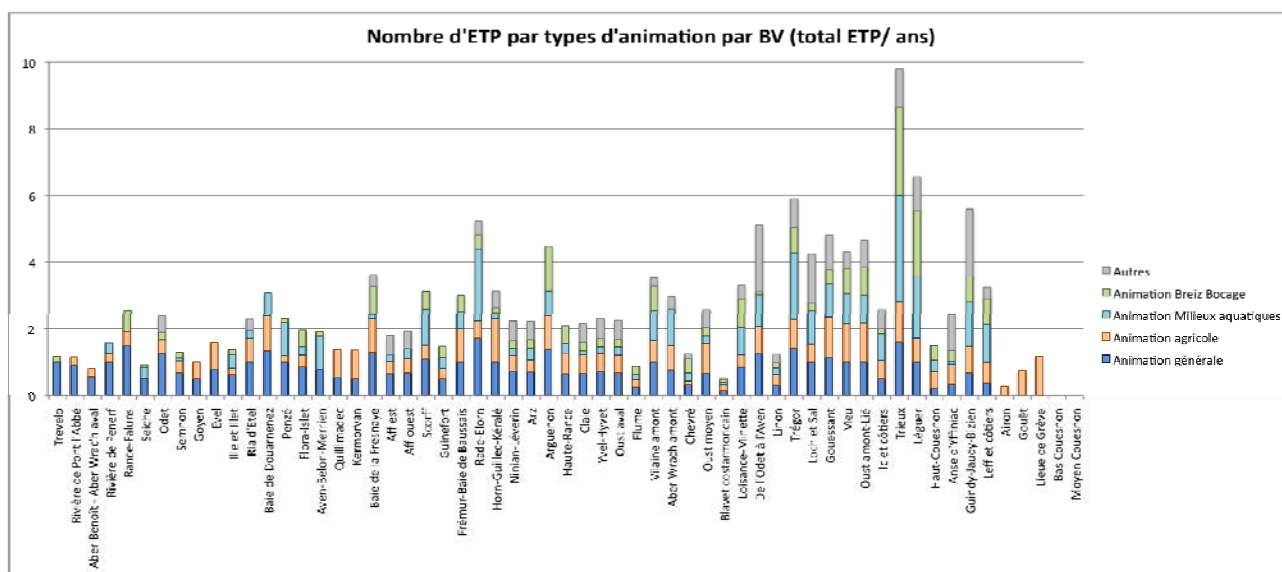
¹⁰ A la différence de la plupart des autres comités thématiques des BV qui sont pluriacteurs et associent aussi bien des professionnels que des élus, acteurs associatifs ou institutionnels.

solutions ont été identifiées, comme par exemple une animation et un pilotage croisé des instances ou des élus « charnières » entre les deux dispositifs (ex. Rance Frémur, le Guinefort, le Léguer ou Argoat-Trégor-Goélo).

Les évaluations ont été à l'origine d'une série de questions concernant les structures porteuses et les maîtrises d'ouvrage mais ces questions restent difficiles à traiter en évaluation accompagnée. Les analyses concernant la légitimité des structures porteuses, les compétences des équipes d'animation ou les choix d'internalisation des moyens d'animation sont délicates à mener par les « animateurs-évaluateurs » qui peuvent manquer d'extériorité, de neutralité ou de marge de manœuvre pour traiter ces sujets. Certains territoires sont d'ores et déjà engagés dans des dynamiques de restructuration des maîtrises d'ouvrage ou le seront prochainement, les évolutions envisagées ont souvent été jugées pertinentes par les évaluations locales (Jaudy-Guindy-Bizien, Grand Trieux, Léguer, Grand Bassin de l'Oust, Guinefort et Rance Faluns). Ces restructurations interpellent cependant sur le risque de perte de proximité (Jaudy-Guindy-Bizien, Grand Trieux).

B) Principaux constats relatifs à l'animation locale

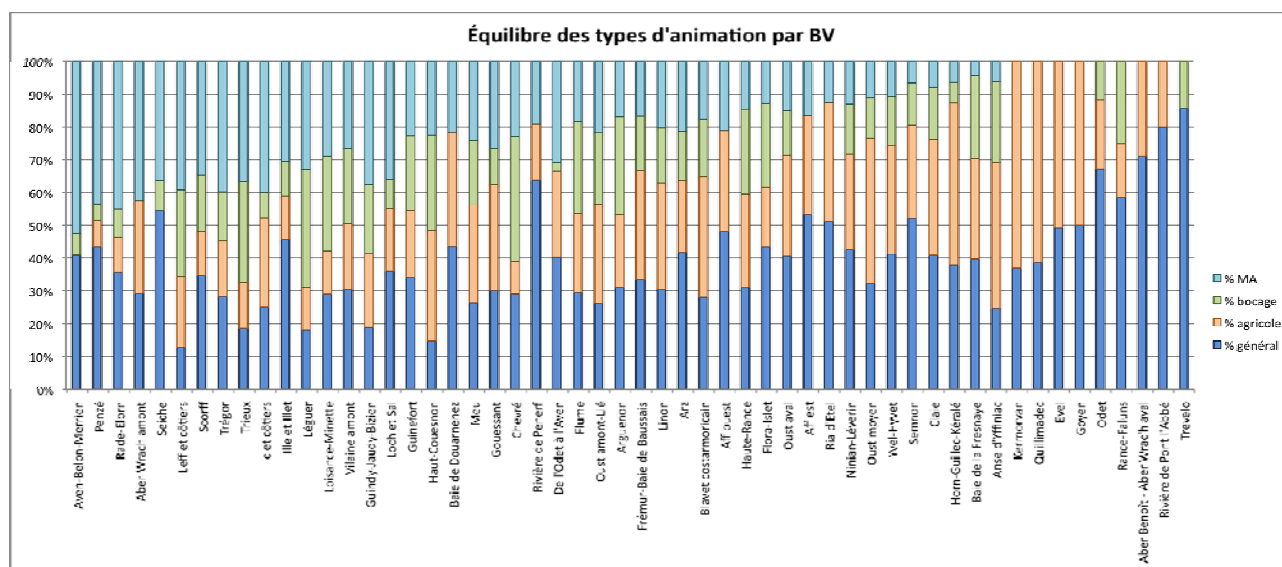
Le volume d'animation est très variable d'un bassin versant à l'autre. Il est en moyenne de 2,5 équivalents temps plein (ETP) par an, certains BV ayant moins d'1 ETP par an (Aber Benoit, Blavet Costarmoricain, Flume, Seiche, ...) tandis que d'autres ont presque 10 ETP par an (Grand Trieux). L'importance du volume d'animation ne semble pas corrélée avec le nombre de thématiques traitées dans le contrat, ni avec la superficie du bassin versant. La nature des structures porteuses ou l'ancienneté des contrats serait peut-être des facteurs plus déterminants pour expliquer cette variabilité.



80% des BV s'appuient sur 4 types d'animation, avec une animation générale du contrat (en moyenne 0,75 ETP/an/BV) et des animations thématiques sur l'agriculture (en moyenne 0,56 ETP/an/BV), les milieux aquatiques (en moyenne 0,25 ETP/an/BV) et Breizh Bocage (en moyenne 0,36 ETP/an/BV). La diversité des thématiques ne semble pas être un facteur explicatif premier des moyens globaux d'animation mobilisés.

Un zoom sur les quatre principales familles d'animation (animation générale, agricole, milieux et bocage) permet de voir plusieurs équilibres. Tout d'abord, la proportion de

l'animation générale semble souvent plus importante sur certains « petits » BV en lien probablement avec un certain nombre de tâches de gestion incontournables (Trévelo, Rivière de Pénerf,...). A l'inverse, les BV concernés par une procédure de contentieux européen ont une proportion d'animation spécialisée plus importante en lien sans doute avec un volume global de moyens supérieur (Horn-Guillec-Kéralé, Haut-Couesnon, Guindy-Jaudy-Bizien, Gouessant, Bas-Couesnon, Arguenon, Aber Wrac'h amont).



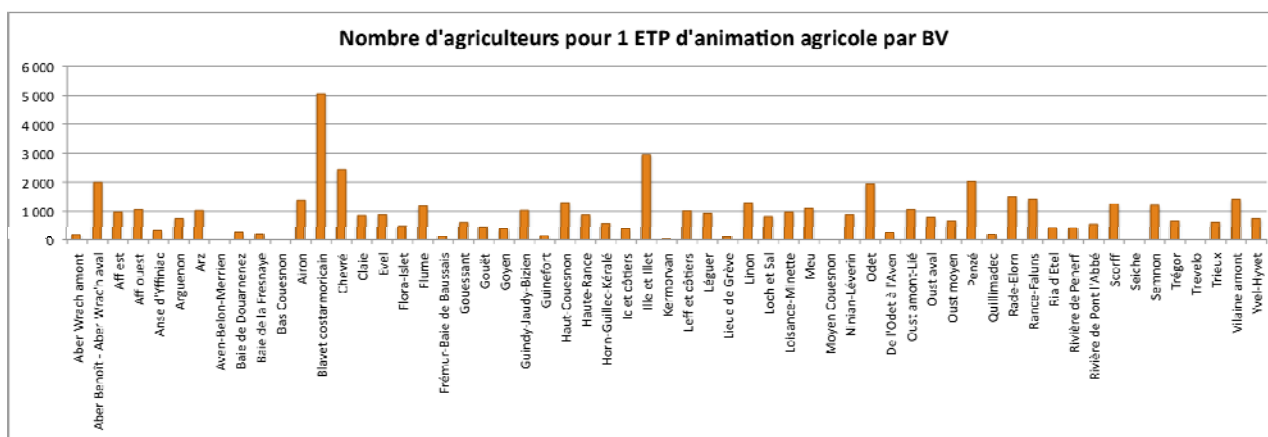
Les évaluations locales apportent plusieurs éclairages qualitatifs concernant cette animation.

Il apparaît notamment que **cette animation est souvent reconnue par les acteurs** des bassins versants à plusieurs titres. Les animateurs ont une forte présence sur le terrain et une bonne connaissance des cibles, en particulier quand il y a des moyens importants sur l'animation agricole comme par exemple sur les bassins Frémur Baie de Baussais, Grand Bassin de l'Oust, Aber Wrac'h amont, Léguer ou Trégor. Cette animation s'inscrit globalement dans la durée, sauf pour quelques exceptions (Loisanca-Minette). Les compétences et l'expertise semblent assez bonnes, surtout dans les équipes pluridisciplinaires « fournies » comme sur le bassin du Léguer, Grand Bassin de l'Oust ou Trégor.

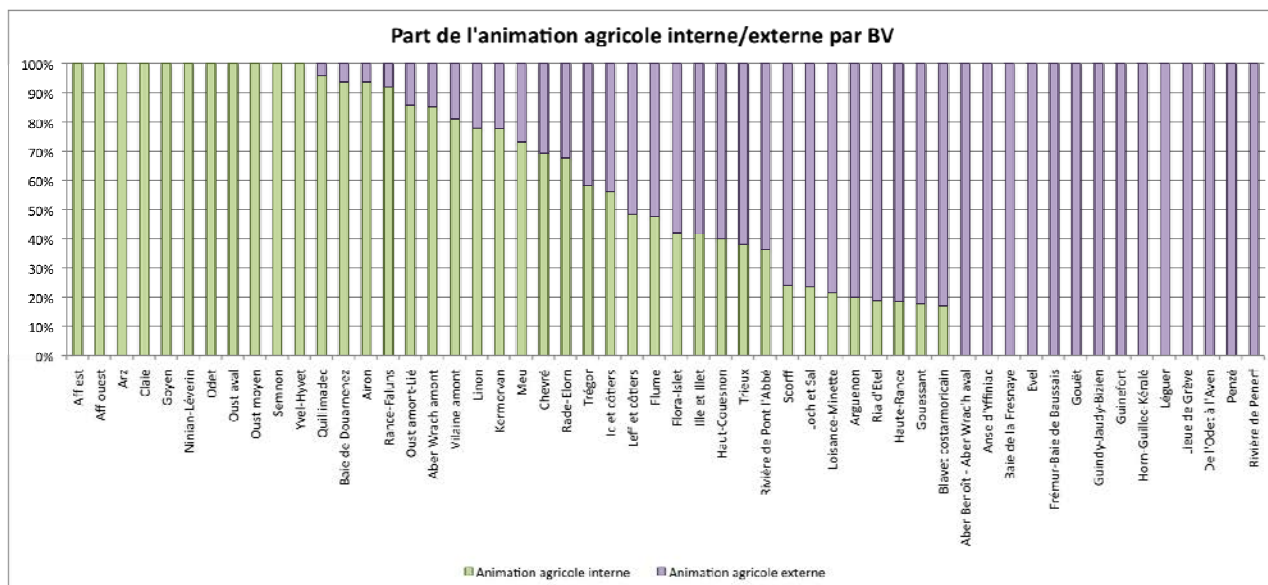
Mais les moyens d'animation sont en tension pour plusieurs raisons. L'animation est en général peu territorialisée, c'est à dire peu ciblée sur des zones prioritaires au sein des bassins versants, ce qui dans certains cas est un parti pris volontaire pour développer une intervention sur l'ensemble du territoire (Oust amont Lié). Les postes d'animateurs sont parfois précaires, avec un enjeu de statut et de compétences. C'est en particulier le cas pour l'animation du dispositif Breizh bocage pour laquelle le financement dépend des travaux engagés, ce qui ne permet pas d'avoir une visibilité à moyen et long terme pour ces postes (Vilaine amont, Loisanca Minette, Kermorvan). Les choix stratégiques entre favoriser davantage l'animation thématique ou aller vers plus d'animation territoriale transversale ne sont pas toujours faciles à faire (Oust Amont lié, Vilaine amont). Certaines compétences nouvelles comme celles concernant les dimensions juridiques sont encore assez limitées. Enfin, les tâches de gestion et les aspects administratifs (recherche de financement, reporting et justification) occupent une part importante du temps d'animation, au détriment d'autres types d'intervention.

L'animation agricole peut paraître significative au niveau régional mais elle est assez variable d'un bassin à l'autre (entre 0 et 1,3 ETP/an/BV) et représente en définitive une

densité moyenne très limitée avec un ETP pour 960 exploitations agricoles en moyenne¹¹. Les petits bassins comme le Kermorvan ou le Guinefort bénéficient d'une animation plus « dense ».



Les choix de portage de l'animation sont très différents d'un bassin versant à l'autre. Les BV se répartissent de manière à peu près égale entre les 3 modalités : animation entièrement internalisée au sein de la structure porteuse du contrat, animation entièrement externalisée (souvent à la Chambre d'agriculture), et animation mixte. L'animation semble globalement davantage internalisée dans les bassins du Finistère et davantage externalisée dans les Côtes d'Armor. Ces équilibres départementaux tiennent souvent aux relations entre chambres consulaires et acteurs du GP5 dans les différents départements.



Cette animation agricole reste majoritairement centrée autour d'interventions « classiques » comme les diagnostics d'exploitations ou le conseil individuel sur les pratiques agricoles.

Les relais territoriaux semblent souvent insuffisants sur les bassins versants.

¹¹ A comparer avec les moyennes constatées de 1 ETP pour 50 à 100 agriculteurs sur les actions de reconquête de la qualité de l'eau réussies (évaluation de la politique des BAC - AERMC 2007).

Les relations avec les chambres d'agriculture sont plus ou moins fonctionnelles, avec de situations satisfaisantes sur certains territoires et des relations limitées voire conflictuelles sur d'autres. Cet équilibre entre acteurs est déterminé par des positionnements départementaux qui pèsent, dans certains cas, sur les réalisations locales.

Les partenariats avec les associations agréées de pêche et de protection des milieux aquatiques (AAPPMA) sont efficaces pour mobiliser les acteurs autour des actions « rivières et milieux aquatiques » (Aber Wrac'h, Ildut). Les relations avec les prescripteurs agricoles sont en général très faibles (Kermorvan, GBO, Elorn), elles sont un peu plus développées avec les jardinerie (Léguer, GBO, RFBB).

Les associations d'animation locale sont assez peu intégrées aux instances (Meu), sauf sur le bassin du Léguer où l'association de la Vallée du Léguer est très impliquée dans l'animation au côté du comité de BV.

Les cellules d'animation de contrat ont relativement peu de relations avec les maires et les conseillers municipaux ou avec les services techniques des communes (Oust Amont Lié, Meu Vilaine Amont, GBO). Les synergies avec les communautés de communes ne sont pas non plus toujours optimisées (Kermorvan).

Un autre constat des évaluations locales est que les contrats territoriaux sont dans l'ensemble assez peu articulés avec les autres politiques locales des territoires. Les actions d'alimentation en eau potable sont gérées de manière assez indépendante des contrats territoriaux (hors prises d'eau) (Vilaine Amont, GBO), tout comme les politiques d'assainissement des collectivités (Vilaine Amont, Loisançe Minette, Léguer, Guinefort...), sauf pour certains bassins avec une forte problématique bactériologique (Aber Benoit). Les contrats territoriaux sont souvent assez déconnectés des opérations de planification locale, ils interagissent peu avec l'élaboration des documents d'urbanisme (Meu, Vilaine Amont, Elorn) sauf pour l'inscription des zones humides dans ces documents. Les autres projets des communes comme le développement de chaudières à bois ou de circuits de proximité sont rarement articulés avec les contrats territoriaux. Ce constat est à nuancer dans quelques bassins qui s'impliquent fortement dans les instances externes d'aménagement du territoire pour trouver des synergies avec les actions du contrat comme sur le Léguer.

C) APPROPRIATION ET DYNAMIQUE TERRITORIALE

La connaissance des enjeux des bassins versants par les acteurs locaux est assez hétérogène. On note globalement une bonne connaissance des enjeux de qualité de l'eau (Aber Wrac'h amont, Oust amont Lié, Meu, Vilaine amont, GBO, Léguer, Guinefort, RFBB, Trégor). En revanche la connaissance des enjeux sur les milieux aquatiques reste souvent partielle (Oust amont Lié, Meu, GBO, Léguer), avec une meilleure vision sur les aspects d'entretien des cours d'eau et de lutte contre les inondations, surtout par les élus (Meu, Léguer) et une connaissance moindre des enjeux sur la préservation des milieux aquatiques, la continuité ou les zones humides (sauf sur le Trévelo et Jaudy-Guindy-Bizien)

Les actions menées sont principalement connues par les personnes directement concernées (Aber Wrac'h, Léguer, GJB, Meu, Vilaine amont, Guinefort). Les élus référents ont une connaissance plutôt bonne des actions du contrat, tandis que les autres élus du territoire semblent moins au courant. Les agriculteurs connaissent surtout les actions agricoles et peu les autres actions. Les particuliers ont une connaissance globalement faible des actions du contrat, sauf le public rural sur quelques bassins (GBO)

Les structures porteuses des contrats sont assez bien connues et la légitimité des syndicats est généralement reconnue par l'ensemble des acteurs du territoire (OAL, Elorn, RFBB), en particulier par les communes (Meu VA). Les acteurs ont cependant une vision qui se limite

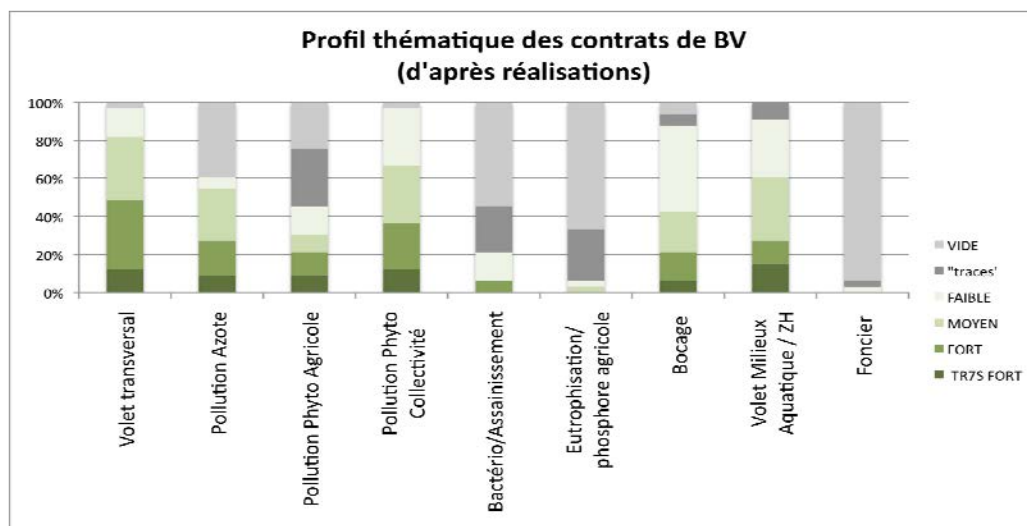
parfois aux compétences historiques, sans toujours connaître les nouvelles missions de ces structures (Meu, Grand Trieux). Des confusions persistent sur le rôle des différents acteurs et la lisibilité de la répartition des tâches entre syndicat de bassin, chambre d'agriculture, collectivités ou encore SAGE n'est pas toujours évidente pour les acteurs locaux (Meu, VA, LM, Trégor). Les acteurs connaissent assez peu le dispositif des « contrats territoriaux » (Trégor).

Malgré le mode de concertation jugé adapté, il reste **difficile de mobiliser les acteurs collectivement au niveau territorial**. Le fait de construire des stratégies locales en réponse à la réglementation et de garder un certain cloisonnement des actions par volet ne permet pas d'élaborer un véritable projet de territoire. Les modalités d'animation et de gouvernance ne sont pas toujours assez partenariales ou soutenues dans le temps. Les actions proposées sont parfois peu lisibles par rapport à la réglementation ou très techniques ce qui rend leur appropriation difficile. Les outils et moyens mis en œuvre restent sectorisés et relativement peu adaptables. Les dynamiques territoriales générées par les contrats sont en outre encore insuffisamment inscrites dans le développement économique et territorial pour en garantir la pérennité (Léguer).

Principales réalisations et résultats locaux

APPRECIATION DE L'AVANCEMENT DES VOLETS THEMATIQUES

Le graphique suivant restitue une appréciation des équilibres thématiques de contrats (en croisant thématiques et leviers d'intervention potentiels). Il propose une image ex post de ces profils en se basant sur une combinaison de données financières, d'animation et de « dire d'expert ». Il permet de voir à la fois la fréquence de la prise en compte des différentes thématiques au stade de la stratégie initiale (hauteur de chaque histogramme), mais aussi le poids de ces thématiques dans l'action conduite localement (codes couleurs reflétant le résultat constaté a posteriori).



(source : analyse financière, moyens d'animation, appréciations « experts »)

Comme mentionné dans le chapitre précédent, les quatre volets les plus fréquents des contrats restent l'animation transversale, les actions portant sur les pesticides non agricoles (collectivités, jardinerie, particuliers), le volet bocage et les milieux aquatiques. Les moyens injectés dans ces quatre volets sont significatifs sur la majorité des territoires mais l'on constate une plus forte proportion de volets bocage « faiblement investis » traduisant soit une sous consommation, soit un lien limité avec les autres actions de l'eau.

Les volets agricoles sont souvent présents, mais avec des polarités fréquentes plutôt azote ou plutôt pesticides. Sur ce dernier volet, si l'action non agricole semble quasi généralisée et fait l'objet d'un fort investissement au travers d'une animation spécifique, l'action agricole sur les pesticides est beaucoup plus variable. Elle semble plutôt se concentrer là où les volets azote sont plus limités d'où un grand nombre de situations avec des actions prévues mais peu réalisées comme nous le détaillerons plus loin (cf. catégorie « traces » dans le graphique). Cette situation s'explique par la difficulté à conduire en parallèle deux volets, mais aussi par une intégration systématique des volets agricoles dans les contrats (lié sans doute à l'histoire de la politique), conduisant dans certains cas à un investissement à minima, peu optimal localement.

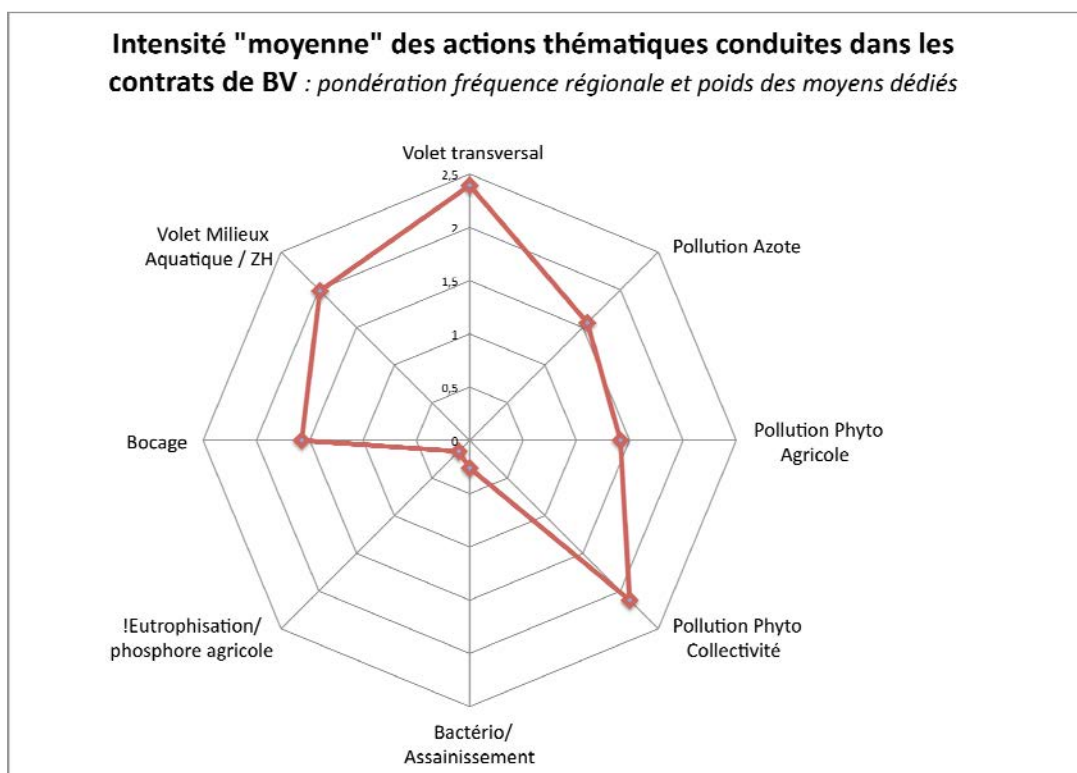
Comme vu précédemment, certains volets étaient prévus de façon moins systématique dans les contrats dont :

- les thématiques bactériologie / assainissement qui se retrouvent dans près de 50% des contrats,

- phosphore et eutrophisation dans 35% des cas. La prise en charge de ces thématiques a été rendue difficile à la fois par l'absence d'outils de gestion des transferts pleinement adaptés (cf. plus loin difficultés d'articulation avec Breizh Bocage) et par la réticence de la profession agricole sur les questions d'équilibre de fertilisation « phosphore », ne permettant pas d'organiser des actions de conseil et sensibilisation ad hoc.

- l'approche foncière dans moins de 10% des cas, ...

En termes de réalisations, on constate des pourcentages encore plus limités, une grande partie des bassins versants ayant eu du mal à se saisir de ces thématiques de façon opérationnelle.



Ce graphique, construit sur la base des données précédentes, schématise l'intensité moyenne des interventions par champs thématiques sur la base de la fréquence des volets thématiques, des moyens financiers et d'animation mobilisés.

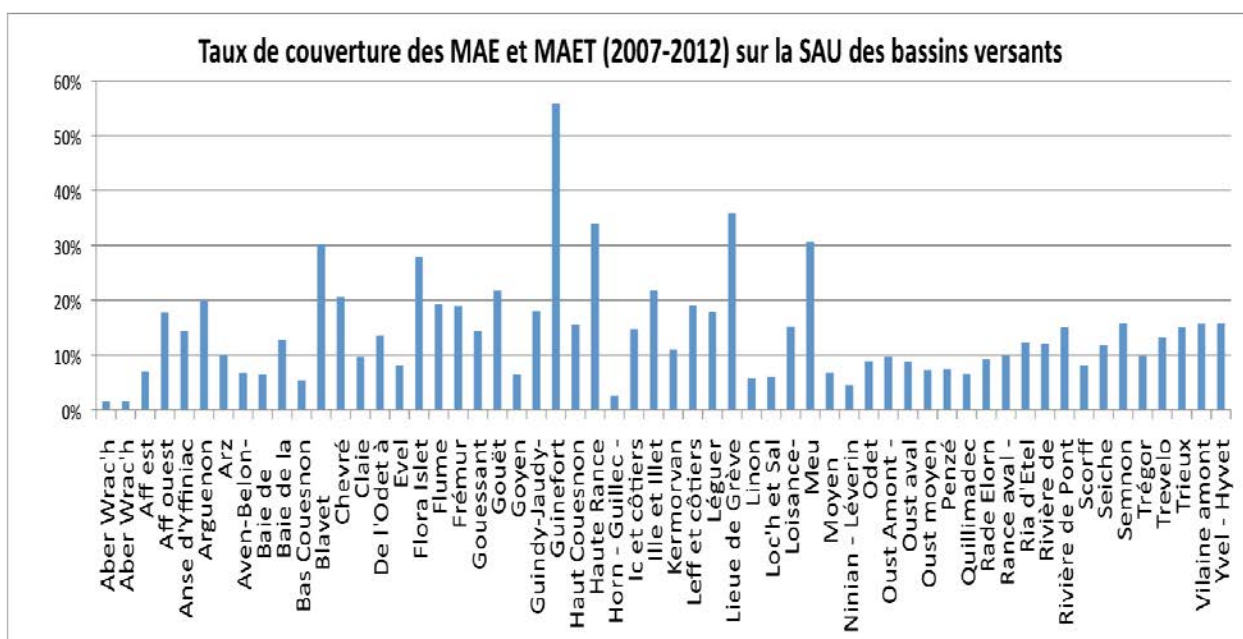
PRINCIPALES REALISATIONS DES BV

L'analyse des bilans techniques par les accompagnateurs des évaluations locales permet de mettre en avant plus finement les actions qui ont bien « fonctionné » et celles qui ont posé davantage de difficultés au sein de chaque volet.

Les volets agricoles prévoyaient plus fréquemment des actions dans le champ de l'amélioration des pratiques agronomiques que dans le champ de l'aménagement ou du développement économique.








Parmi les actions sur l'amélioration des pratiques, les Mesures Agro-Environnementales Territorialisées sont celles qui ont eu le plus de succès, surtout sur la réduction des produits phytosanitaires et les prairies. Elles sont cependant parfois jugées trop contraignantes au regard des compensations financières proposées, en particulier pour la réduction de la

fertilisation. Les complémentarités avec les actions sur le bocage et les zones humides semblent limitées de même que sur des volets émergents comme le phosphore. Les MAE systèmes (agriculture biologique, système fourrager économes en intrant) sont en revanche beaucoup moins citées dans les bilans techniques et présentent des réalisations assez limitées, sauf dans un BV où le CEDAPA est particulièrement bien implanté (mesures non zonées par les financeurs au niveau régional...). Les actions d'accompagnement individuel des agriculteurs rencontrent un succès mitigé (plus positif pour les analyses de sols, les mesures d'IFT et l'accompagnement de la mise en place des périmètres de protection de captage). Les actions d'accompagnement collectives ont quand à elles eu peu de succès, rencontrant des difficultés de mobilisation des agriculteurs sauf quelques exceptions, comme par exemple les groupes « herbe » sur certains territoires (Léguer, ...).












Source : DRAAF SRETEF-SRISE via le portail SID-Osiris de l'ASP, 2013

Parmi les actions d'aménagement du territoire, le maintien et le développement du bocage à travers le dispositif régional Breizh Bocage sont fréquemment cités dans les bilans techniques mais les réalisations ne sont pas toujours à la hauteur des ambitions. Les freins identifiés sont la faible mobilisation de la profession dans certains secteurs ainsi que les lourdeurs administratives liées au dispositif régional. Du point de vue qualitatif, les plantations de haies ne semblent, par ailleurs, pas toujours optimisées au regard des objectifs de qualité de l'eau (haies à plat fréquentes en Ille et Vilaine). Les actions sur le foncier sont très peu citées dans les bilans techniques, elles semblent difficiles à mettre en œuvre dans les bassins qui les avaient prévues mais elles ont fonctionné sur un bassin qui a pu réaliser une première opération d'acquisition foncière et de mise à disposition des terres à des agriculteurs, appuyée sur une commission foncière spécifique pour piloter l'opération (Kermorvan). Les actions de développement économique, notamment sur la structuration et le développement de nouvelles filières sont très peu citées dans les bilans techniques.

Actions		Fréquence citation BT	Succès / difficultés	Commentaires
Actions agricoles / pratiques agro	Accompagnement agri individuel	+++		Action fréquemment citée. Majorité des actions individuelles ne fonctionnent pas même si mieux pour analyses de sols, IFT et accompagnement PPC
	Accompagnement agri collectif	++		Pb de mobilisation des agris sauf exceptions, notamment Groupe "herbe"
	MAET	++		MAET fonctionnent sur certains BV, surtout phyto et herbe. Parfois jugées trop contraignantes/pas assez rémunératrices surtout ferti. Complémentarités volets BB/ ZH limitées ?
	MAE système	-		Action peu citée. Fonctionne en particulier sur 1 BV où bonne implantation du CEDAPA sur le territoire
Actions agricoles / aménagmt ou éco	Bocage	+++		Action fréquemment citée. Moins de réalisations que prévu : faible mobilisation de la profession, lourdeur administrative. Parfois opportuniste sans réelle stratégie d'implantation et en fonction des moyens humains.
	Foncier	-		Action peu citée. Fonctionne sur 1 seul BV, Acquisition foncière, mise à disposition, mise en place d'une commission foncière, 1 BV avec difficultés
	Actions agri économiques	-		Action peu citée.

Concernant le volet « milieux », les actions sur les zones humides sont fréquemment citées dans les bilans techniques, il s'agit en majorité d'inventaires allant parfois jusqu'à leur prise en compte dans les documents d'urbanisme. Des difficultés ont été rencontrées dans quelques territoires pour la réalisation de ces inventaires. Quelques actions d'entretiens ou d'aménagement de zones humides ont été réalisées, en s'appuyant sur les dispositifs liés à Natura 2000 ou sur les MAET ZH. Concernant les cours d'eau, les opérations d'entretien classique peu ambitieuses ou de restauration sont plus souvent citées que les opérations sur la continuité.

Actions		Fréquence citation BT	Succès/ difficultés	Commentaires
Actions collectivités	Eaux pluviales	-		Action peu citée et jamais menée à bout.
	Assainissement / bactériologie	-		Action peu citée. Ok dans 2 BV même si un surtout études
	Phyto communes	+++		Action fréquemment citée, progrès même si peu de communes ont atteint de zéro phyto
Actions milieux	Restauration Cours d'eau et MA	++		Fonctionne même si souvent "peu ambitieux (entretien classique) Des retards dus au temps de réalisation de la DIG, au volet administratif, sensibilisation des propriétaires riverains, préparation du DCE "
	Continuité	-		Action peu citée. Fonctionne plutôt
	ZH	+++		Action fréquemment citée. Surtout des inventaires ZH Parfois prise en compte dans doc d'urba Quelques actions d'entretien ou d'aménagement (N2000, MAET ZH) "Mais la plupart du temps pas de classement dans les PLU (ou pas suivi) Quelques cas de blocage / inventaire"
Actions particuliers ou autre	Sensibilisation grand public et scolaires			Fonctionne globalement, surtout auprès des scolaires. Plus de difficultés pour sensibiliser particuliers nombreuses plaquettes mais des doutes sur leur efficacité
	Phyto jardinerie	+		
	Autre	-		(-) Chartes Eau et Urbanisme (-) Pollutions accidentelles, ports

Concernant les volets « collectivités », les actions de réduction de l'usage des phytosanitaires sont les plus fréquemment citées, des progrès très significatifs ont été réalisés sur tous les territoires même s'il reste difficile d'atteindre le niveau « zéro phyto » et même si l'efficacité des chartes reste à évaluer et mesurer. Les actions liées à la problématique de la bactériologie

et notamment l'amélioration de l'assainissement ont été citées dans seulement quelques contrats, les réalisations sont plutôt conformes aux prévisions mais il s'agit souvent seulement d'études. Les actions sur la gestion des eaux pluviales sont très peu citées et n'ont jamais été menées à bout dans le cadre des contrats.

Enfin, les actions à destination des habitants semblent avoir été bien réalisées, que ce soit à travers les animations auprès des scolaires ou auprès des professionnels des jardinerie, même si l'efficacité de ces actions de sensibilisation reste difficile à mesurer.

LES PRINCIPAUX RESULTATS LOCAUX : QUEL NIVEAU D'ATTEINTE DES GROUPES CIBLE ?

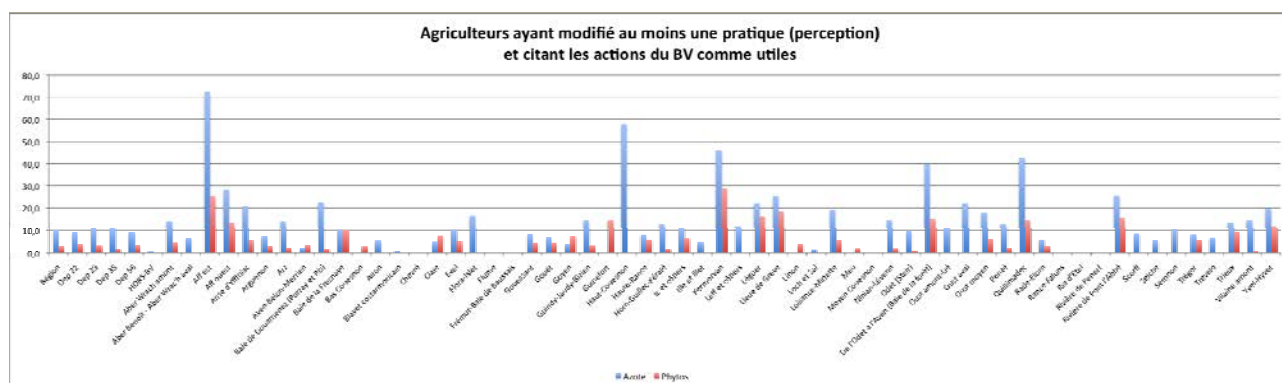
Volet agricole

Les résultats locaux des actions agricoles semblent assez limités sur les territoires des contrats.

Les démarches de conseil individuel touchent en moyenne 10 à 15% des agriculteurs des bassins, avec un peu plus de résultats sur les bilans IFT pour les phytosanitaires et sur l'analyse des reliquats pour l'azote. Quelques bassins connaissent des résultats plus significatifs comme la Penzé et le Trévelo qui ont touché 30 à 40% des agriculteurs de leur territoire avec ces actions. L'Aber Wrac'h a également réalisé des diagnostics individuels chez 80% des agriculteurs cibles de son secteur (en contentieux) et le GBO et le Léguer accompagnent une part importante des agriculteurs concernés dans la mise en place des périmètres de captage.

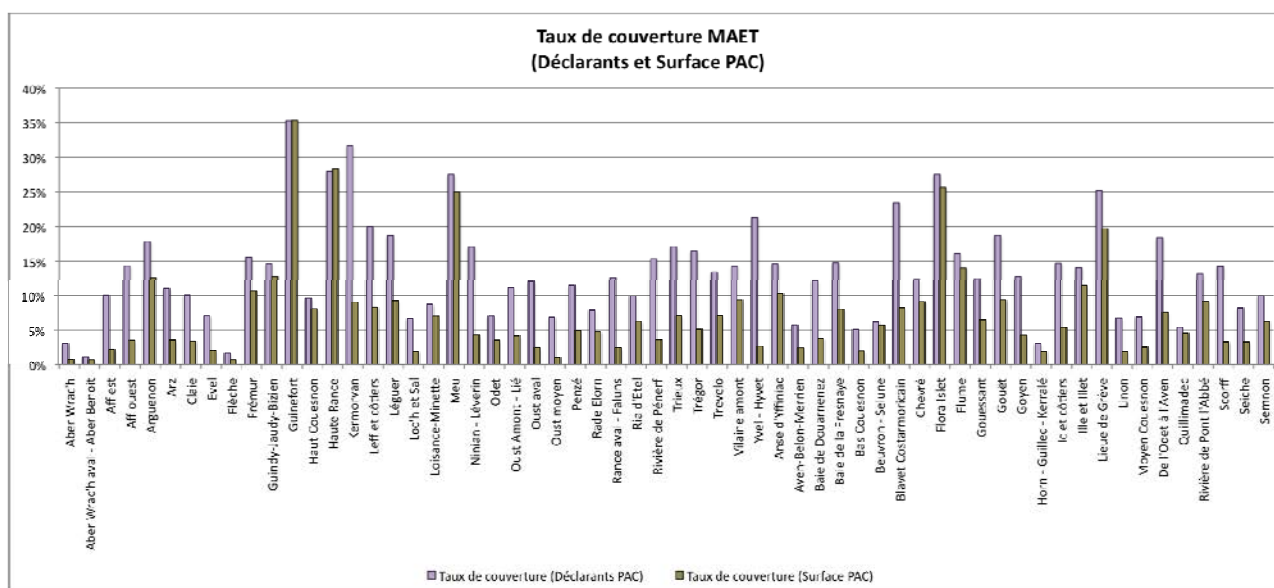
Les approches collectives touchent un public encore plus limité, avec seulement 5 à 10% des agriculteurs mobilisés. On note cependant des exemples de résultats significatifs sur quelques bassins versants. Le Meu mobilise par exemple environ 80 agriculteurs sur le réseau « reliquats » et sur le désherbage mécanique sur céréales et 49 agriculteurs sur le réseau « désherbinage » (sur maïs) en lien avec l'arrêté préfectoral d'interdiction de 4 matières actives. Entre 15 et 40 agriculteurs participent aux actions sur le sol, l'herbe, le désherbage sur le bassin Oust amont Lié et il en est de même sur le Léguer. La bassin de la Vilaine amont a rassemblé 110 agriculteurs sur le désherbage mécanique (représentant 10% des agriculteurs du bassin versant) et 60% des prescripteurs autour de la mise en place d'une charte.

Ces constats sont confirmés par les analyses des enquêtes du SRISE. En effet, seulement 14% des agriculteurs déclarent avoir fait évoluer leurs pratiques de fertilisation en citant les actions du bassin versant comme utiles et 6% pour les pratiques de protection des cultures.

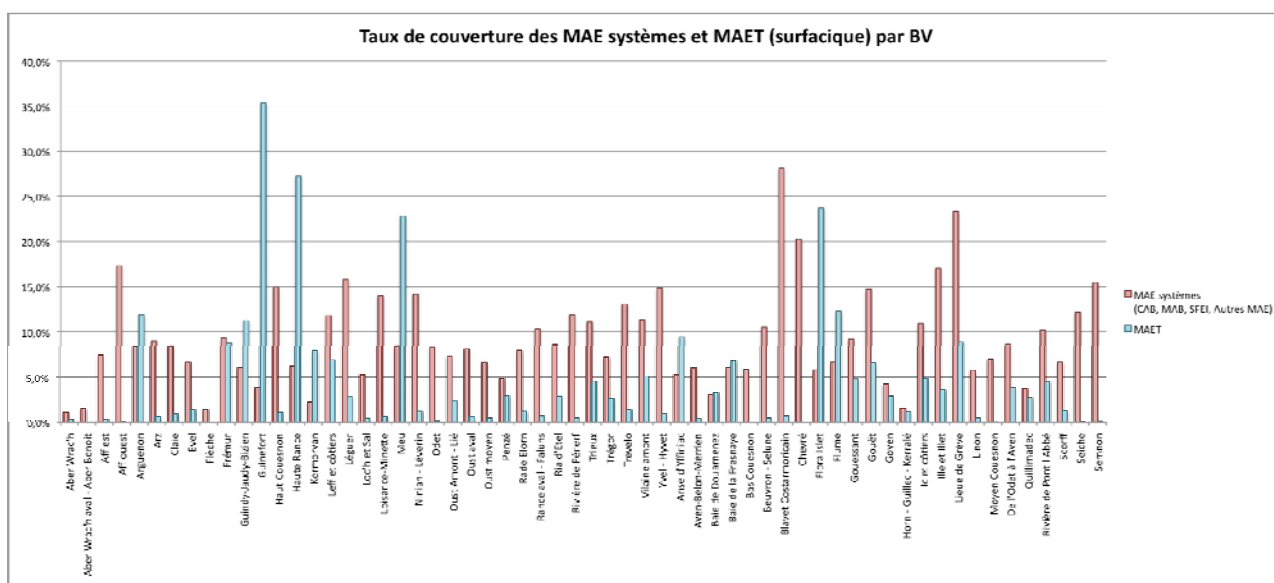


Les MAET ont touché en général entre 5 et 20% des cibles, avec une moyenne de 13% des déclarant PAC engagés dans un MAET pour une contractualisation sur 7% de la SAU en

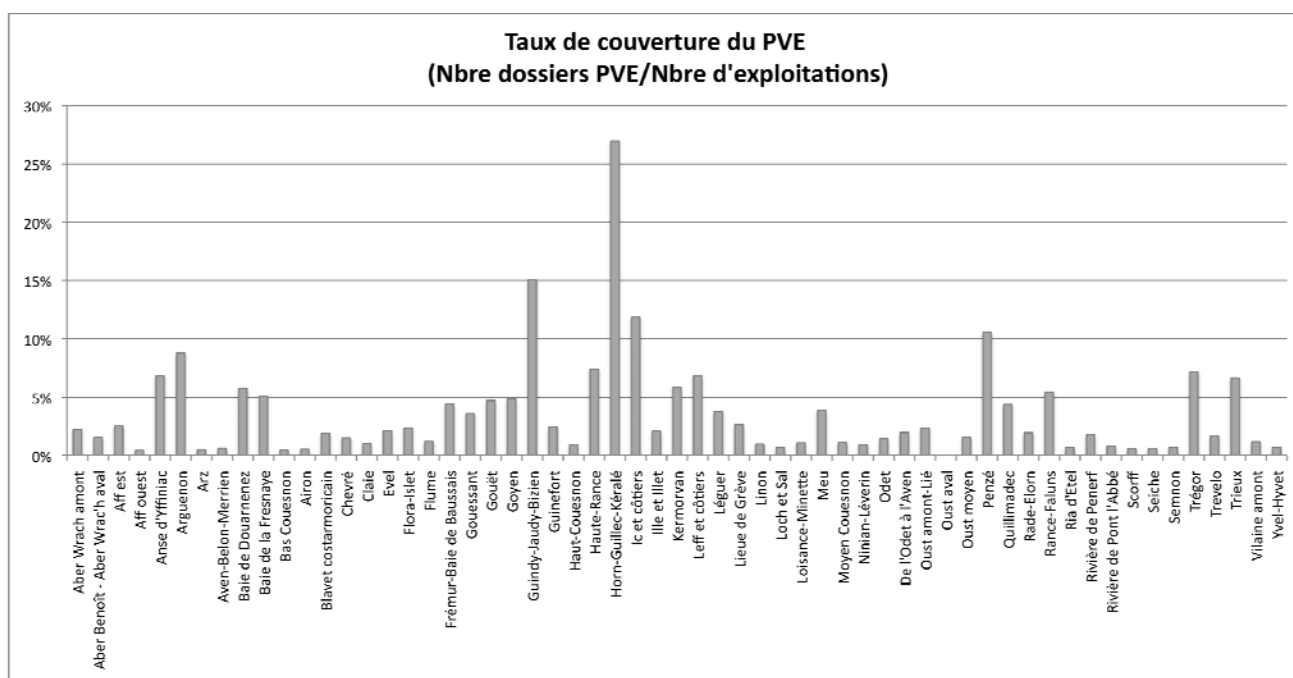
moyenne. Le Guinefort, la Haute Rance, le Kermorvan, le Meu, Flora Islet et la Lieue de grève sont au dessus de la moyenne avec plus de 25% des agriculteurs engagés.



Les MAE systèmes couvrent dans la plupart des cas entre 5 et 15% des BV mais n'ont pas fait l'objet d'une territorialisation sur les territoires.



Les niveaux de mobilisation des agriculteurs sont également très faibles autour du Plan Végétal pour l'Environnement (PVE), touchant en moyenne moins de 5% agriculteurs, à l'exception le plus souvent des bassins versants Algues vertes ou en contentieux. Il ne semble pas y avoir de lien direct avec les réalisations sur les MAET. On ne pas constate pas non plus de liens marqués entre la dynamique GP5 et Ecophyto, ces dynamiques étant souvent assez fortement dissociées sur les bassins versants locaux.



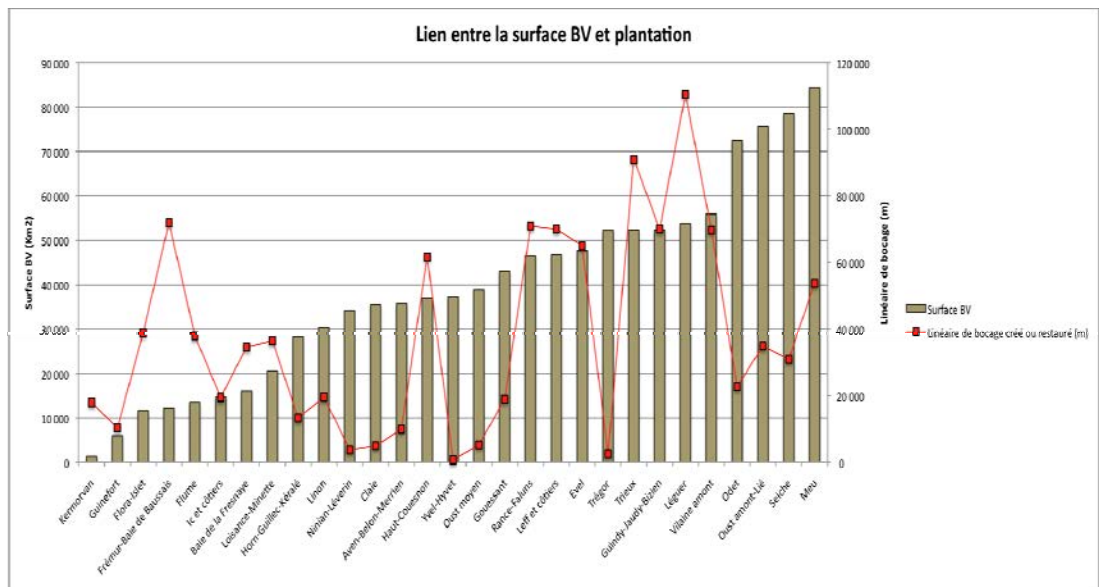
Volet pesticides non agricoles

On observe globalement de bons taux de réalisations pour la sensibilisation, les plans de désherbage communaux et les formations des communes, avec 60% à 100% de communes des bassins impliquées dans ces actions. Le taux de communes engagées dans des démarches zéro phytos est bien moindre, avec 0 à 10% de commune engagées, sauf sur un BV où 30% des communes sont impliquées. Les résultats sont moyens à bons pour la réalisation des chartes phytosanitaires avec les professionnels qui touchent entre 50 et 75% des publics ciblés.

Volet bocage

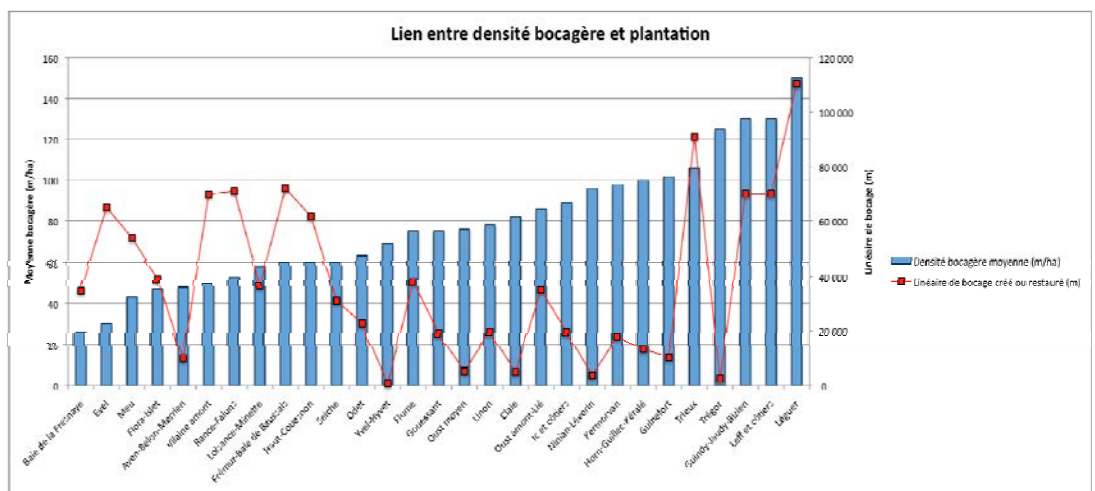
L'analyse des fiches « indicateurs » régionales permet de constater que les linéaires de bocage plantés au km² sont très variables. Les bassins les plus densément couverts comme le Léguer ou le Grand Trieux ont jusqu'à plus de 80 km de bocage au km².

Ce linéaire de plantation semble peu dépendant de la superficie totale du BV.



Source : fiches indicateurs régionales

Le linéaire planté semble en revanche supérieur dans les bassins initialement peu densément couverts par du bocage (Evel, Vilaine Amont, Rance Faluns).



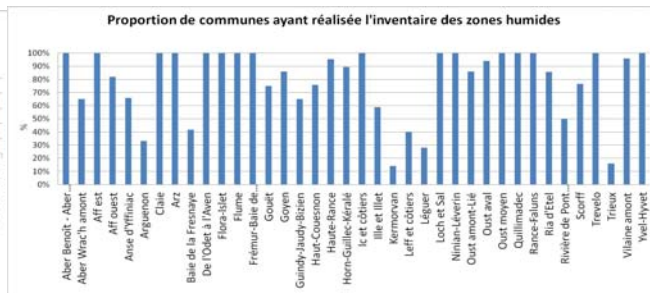
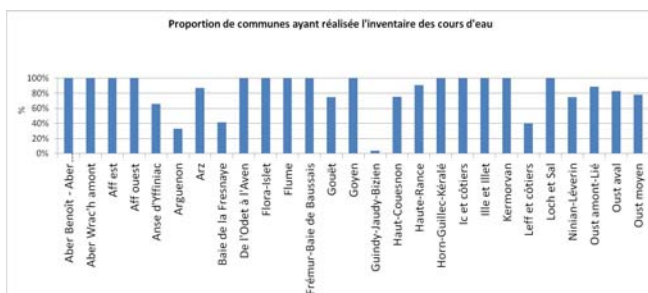
Source : fiches indicateurs régionales

Dans l'ensemble, ces données sont néanmoins à prendre avec une grande prudence du fait des problèmes d'homogénéité et fiabilité mises en évidence.

Volet cours d'eau, milieux et zones humides

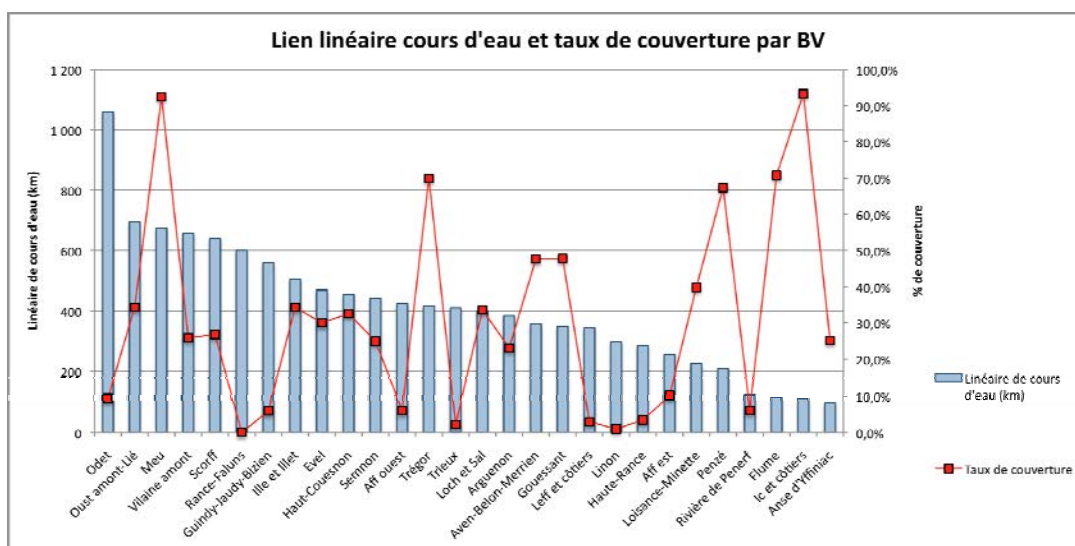
Concernant le volet milieux et zones humides, un ensemble de données comparatives sont également disponibles à partir des fiches indicateurs, mais ces dernières sont aussi à prendre avec précaution (enjeux de fiabilités et de complétude).

Ces données font apparaître tout d'abord l'importance des inventaires réalisés au niveau des bassins versants aussi bien en ce qui concerne les cours d'eau que les zones humides. Leur intégration dans les documents d'urbanisme locaux (PLU) est en revanche plus limitée.



Source : Fiches indicateurs BV-GP5, 2012

Elles montrent aussi le taux de restauration des linéaires de cours d'eau qui est peut être en partie à rapproché du linéaire global (inversement proportionnel).



Appréciation des effets propres des contrats dans le champ des pollutions et pratiques agricoles

Les enquêtes du SRISE sur les pratiques culturales nous renseignent sur l'état des pratiques sur les BV en 2011, ainsi que sur l'évolution de ces dernières entre 2004 et 2011¹². Les résultats de ces enquêtes ont également été analysés afin de distinguer les pratiques des agriculteurs « bénéficiaires » des démarches des contrats territoriaux du GP5 de celles des autres agriculteurs « non bénéficiaires ». Ces analyses sont présentées de manière plus détaillée dans l'annexe 5.

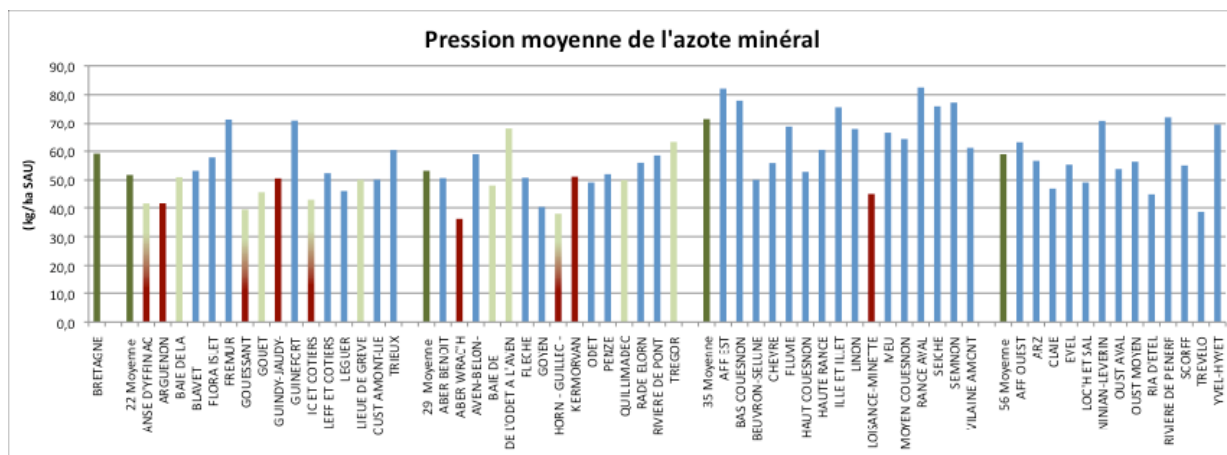
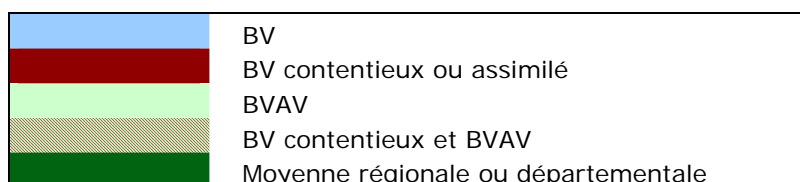
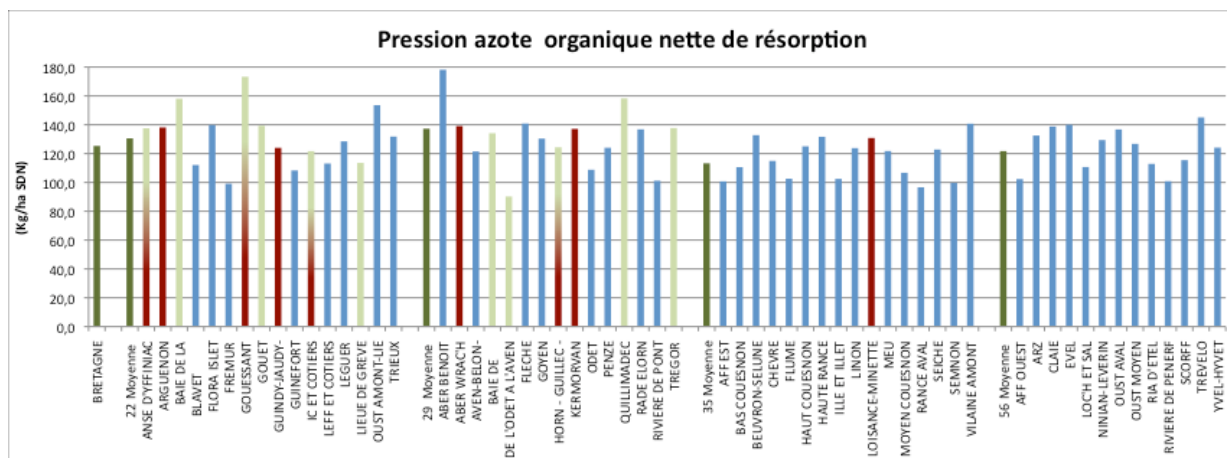
ETAT DES PRATIQUES ET DES PRESSIONS A L'ECHELLE BV

Fertilisation

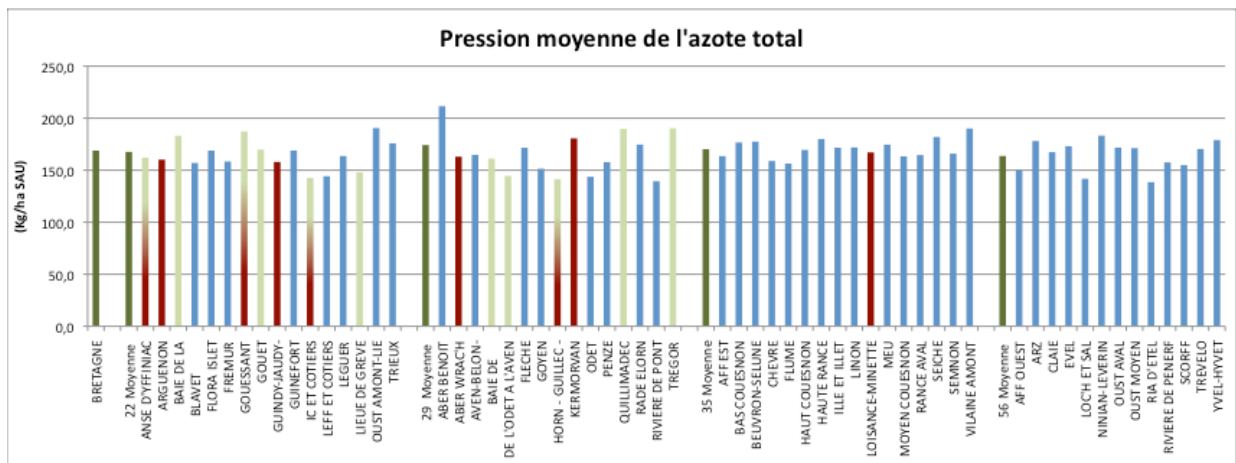
Les graphiques suivants illustrent respectivement la pression organique et minérale et totale par BV et par département. Ils montrent que la pression organique est

¹² L'enquête de 2004 ayant été construite à l'échelle des territoires BEP, celle de 2011 reprend cette même échelle historique pour permettre une bonne appréciation des évolutions « à territoire constant ».

globalement supérieure dans les départements des Côtes d'Armor et du Finistère (d'où une fréquence supérieure de BVAV et de BV contentieux¹³). A l'inverse, la pression minérale est plus élevée sur les BV du département du Morbihan et de l'Ille et Vilaine. Enfin, la pression moyenne d'azote total par BV est plus homogène entre BV et entre départements avec en moyenne de 169 kg/ha de SAU en Bretagne.

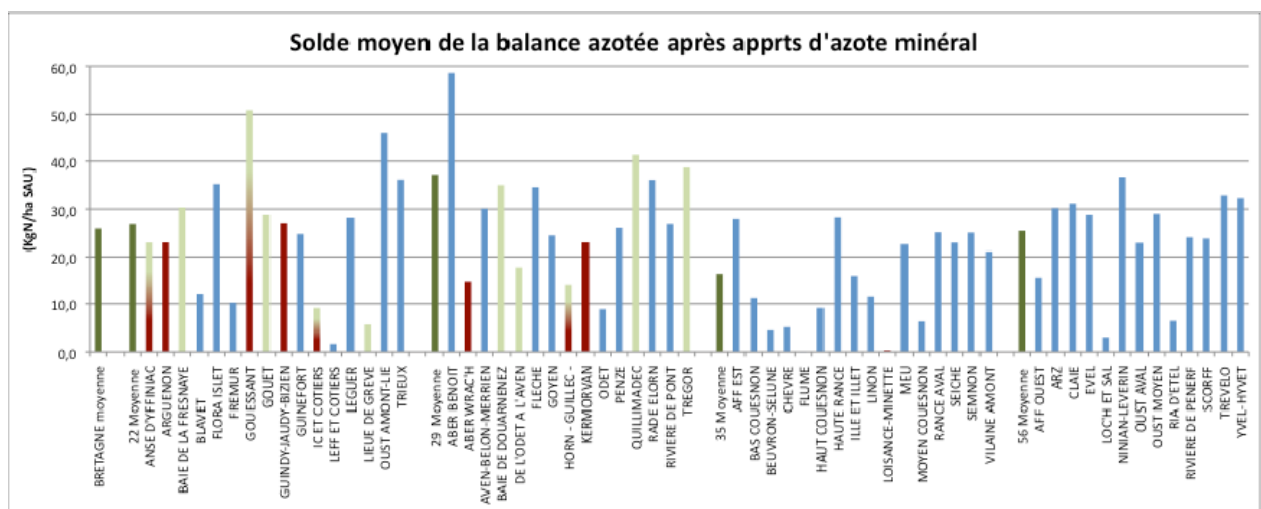


¹³ ou assimilé à une situation de contentieux comme le Kermorvan



Source : enquête pratiques SRISE-DRAAF 2011

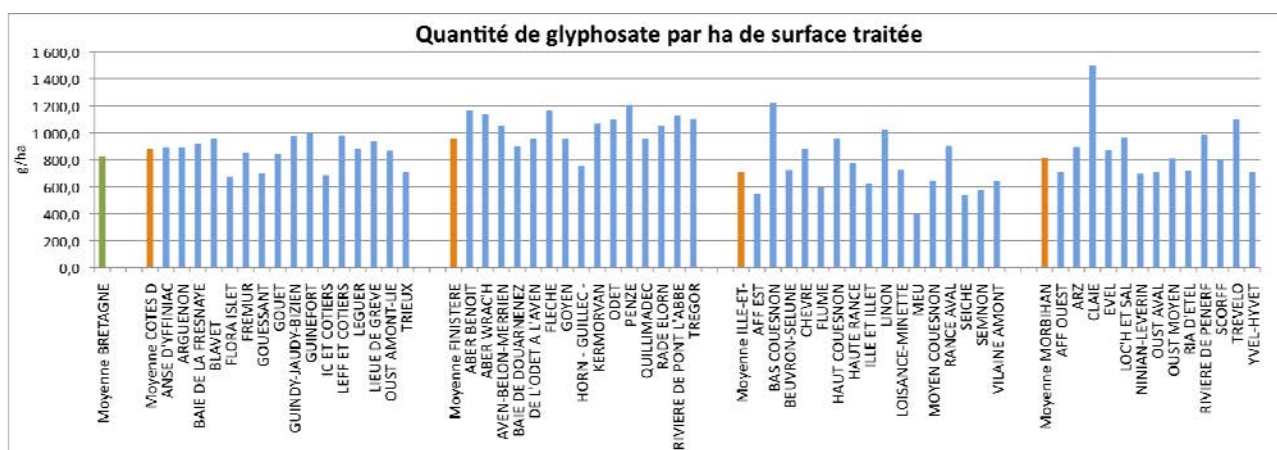
Le solde moyen de la balance azotée est de 26 kg N / ha de SAU. Cela correspond au solde d'azote une fois tous les apports, les exports, les épandages, la résorption et la fixation par les plantes décomptés, il s'agit donc d'un excédent d'azote qui peut-être à l'origine de pollutions des eaux. Le solde est en moyenne plus élevé sur les BV du Finistère dans une moindre mesure dans les BV des Côtes d'Armor, et ce malgré une gestion des effluents (SAMO sur SPE) globalement plus optimisée dans ces deux départements. Ce solde peut s'approcher de 50 à 60 kg N/ha de SAU pour certains bassins, sans qu'il s'agisse nécessairement des BVAV ou des BV contentieux (ex. Aber Benoit).



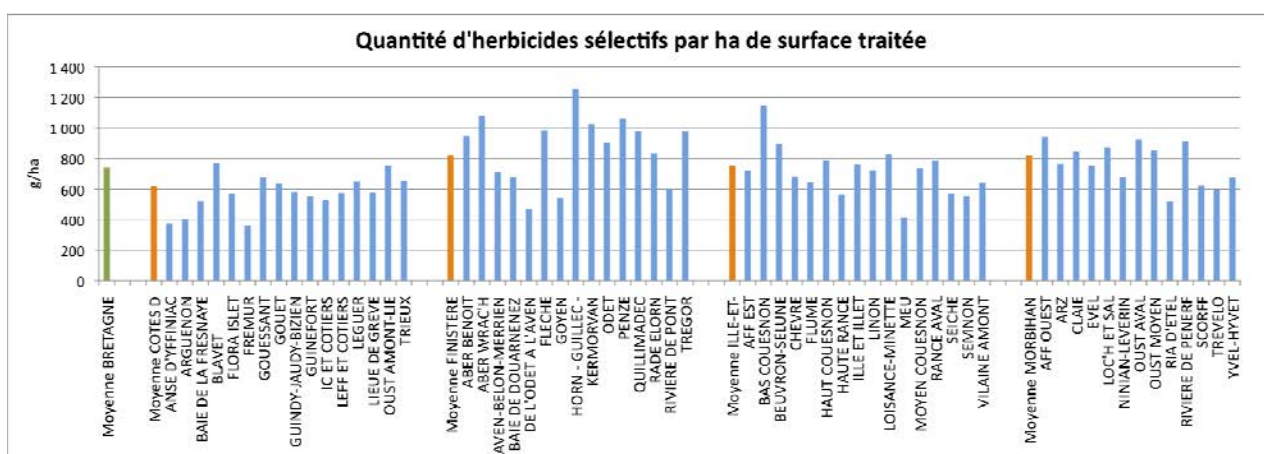
Source : enquête pratiques SRISE-DRAAF 2011

Protection des cultures

D'après les enquêtes pratiques culturales de 2011, des quantités relativement importantes d'herbicides sont appliqués sur les surfaces traitées en Bretagne, avec en moyenne 828 g de glyphosate par hectare traité et 739 g d'herbicides sélectifs par hectare traité.



Source : enquête pratiques SRISE-DRAAF 2011



Source : enquête pratiques SRISE-DRAAF 2011

Comparaison des pratiques des « bénéficiaires » et de celles des « non bénéficiaires » des actions GP5

L'analyse régionale s'est attachée à produire une vision de l'état des pratiques ou pressions pour différents sous groupes d'agriculteurs visant à approcher une estimation des comportements des « bénéficiaires » et des « non-bénéficiaires » des actions GP5¹⁴.

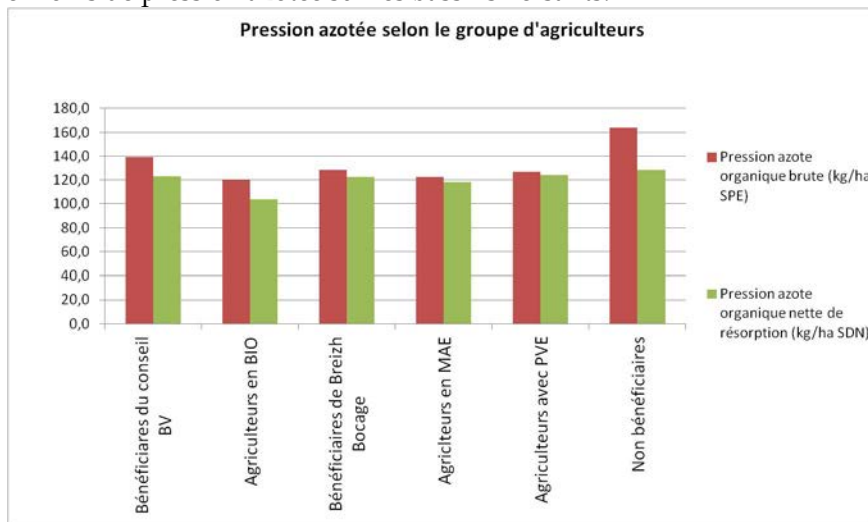
Cette approche distingue plusieurs sous-groupes d'agriculteurs, dont :

- Les bénéficiaires du conseil BV (groupe constitué des exploitants déclarant que le BV est une de leurs premières sources de conseil)
- Les agriculteurs bio (selon réponses fournies dans enquête SRISE)
- Les exploitants bénéficiaires d'actions bocage (selon réponses fournies dans enquête SRISE)
- Les exploitants bénéficiaires de MAE (selon réponses fournies dans enquête SRISE)
- Les exploitants bénéficiaires de PVE (selon réponses fournies dans enquête SRISE)
- Les exploitants non bénéficiaires (groupe constitué du reste de la population des enquêtés, n'appartenant à aucun des groupes précédents)

¹⁴ Les résultats de cette analyse sont restitués au niveau régional de façon à éviter les biais relatifs à la taille des échantillons, souvent trop faibles au niveau du bassin versant.

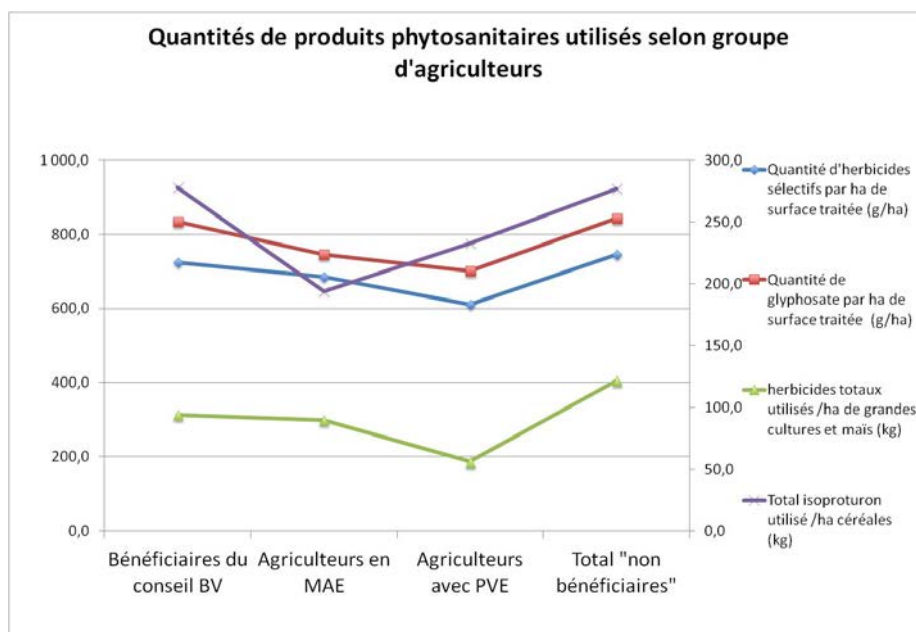
FERTILISATION

La comparaison des données d'état des pratiques pour ces différents groupes montre que le **niveau de pression azotée est assez similaire entre les bénéficiaires et les non bénéficiaires** bien que des pratiques plus performantes soient observées chez les exploitants bénéficiant du conseil des BV (solde de la balance azotée mieux géré, part de la SAMO / SPE plus importante,..). De part leurs pratiques, les agriculteurs biologiques sont ceux qui exercent le moins de pression azotée sur les bassins versants.



Source : enquête pratiques SRISE-DRAAF 2011

Les différences de pratiques entre « bénéficiaires » et « non bénéficiaires » sont moins nettes pour les pratiques de protection des cultures, à l'exception de celles des exploitants bio non intégrés dans cette comparaison (qui utilisent largement plus les techniques de désherbage alternatif).



Source : enquête pratiques SRISE-DRAAF 2011

Analyse multifactorielle

L'enquête sur les pratiques culturelles du SRISE permet de recueillir un grand nombre de variables à l'échelle des bassins versants bretons, conduisant de fait à une richesse exceptionnelle, mais aussi, une complexité de l'analyse statistique. Afin de mieux étudier les corrélations et liens entre les différents groupes de variables disponibles, des analyses statistiques multidimensionnelles ont été menées avec l'équipe du laboratoire de mathématiques appliquée LMA2 d'Agrocampus Ouest.

Une des finalités de ces analyses était notamment de préciser les liens entre l'état et les évolutions de pratiques observées et les différentes familles de déterminants potentiels :

- liens entre les évolutions constatées et l'état initial des pressions et pratiques ;
- liens entre l'état et les évolutions constatées et la nature des systèmes de production (équilibre des OTEX par BV)
- liens entre l'état et les évolutions constatées et la pression réglementaire sur les BV (gradient de variables ZES, ZAC, contentieux...)
- liens entre l'état et les évolutions constatées et les réalisations du programme GP5 (nombre de générations de contrats, intensité d'animation, volume de MAE, PVE, ...).

Pour réaliser ces traitements, une base de données spécifique a été constituée à partir de différentes sources (SRISE, RGA, données administratives...) permettant de faire le lien entre les variables SRISE et d'autres variables de contexte ou de programme à l'échelle des bassins versants. Plusieurs séries d'analyses multifactorielles (AFM) et des analyses en composantes principales (ACP) ont été conduites à l'échelle des BV. Ces approches globales sont complétées par l'analyse de la matrice de corrélation entre les variables étudiées.

Le tableau ci-dessous donne les clés de correspondance synthétiques entre les noms des variables et les numéros utilisés. Le tableau détaillé est repris en annexe.

Grandes familles de variables	Sous familles de variables
A : Indicateurs contexte	A1 : contexte OTEX
	A2 : Contexte réglementaire
	B1 : Animation
B : Indicateurs "programme GP5"	B2 : Estimations "bénéficiaires" programme
	B3 : MAE
	B4 : Contrat territorial
C : Indicateurs d'état des pratiques 2011	C1 : Fertilisation 2011
	C2 : Pesticides 2011
	D0 : BEP-GP5
D : Indicateur d'évolution des pratiques 2004-2011	D1 : Δ Fertilisation 2004-2011
	D2 : Δ Pesticides 2004-2011

Le principe de lecture des cercles de corrélation est le suivant¹⁵ :

- Le plan de corrélation en 2 dimensions (x,y) représenté par le cercle est celui qui permet de rendre compte des corrélations les plus importantes entre l'ensemble des variables analysées. Il illustre les liens les plus significatifs et « explique » le maximum de variabilité observée ;
- Plus les variables (flèches) sont dans la même direction et proches du bord du cercle et plus les corrélations observées entre variables sont fortes. De même, plus les

¹⁵ Précaution de lecture : Les différentes corrélations observées portent non pas sur les agriculteurs mais sur les bassins versants eux même. Etant donné que chaque BV est une entité hétérogène, constituée d'un grand nombre d'agriculteurs avec des pratiques et systèmes variables, les corrélations observées sont souvent moins prononcées que celles qui auraient pu être attendues si l'analyse statistique avait été réalisée directement au niveau des données individuelles « agriculteurs ».

variables sont dans des directions opposées et proches du bord du cercle, plus elles sont inversement corrélées ;

- A l'inverse, lorsque les variables (flèches) sont perpendiculaires les unes par rapport aux autres, elles sont peu ou pas corrélées les unes avec les autres. Les flèches proches du centre du cercle représentent des corrélations peu marquées voire non significatives rendant délicate l'interprétation statistique ;

FACTEURS EXPLICATIFS DE L'ÉTAT DES PRESSIONS POLLUANTES

L'analyse présentée ci-dessous illustre les positionnements relatifs des différentes variables d'état des pressions en 2011 en azote, phosphore et pesticides¹⁶ les unes par rapport aux autres et les liens potentiels avec d'autres variables illustratives.

Cette analyse met d'abord en évidence **l'absence de relation évidente entre les pratiques de fertilisation** (variables nitrates et phosphore - C1 en rouge) **et les pratiques de protection des cultures** (variables pesticides - C2 en vert clair).

On observe en revanche **un certain lien entre les pressions azotées** (C1 en rouge) **et la proportion d'OTEX granivores et celle d'OTEX à risque**¹⁷ (A1.5 et A1.7).

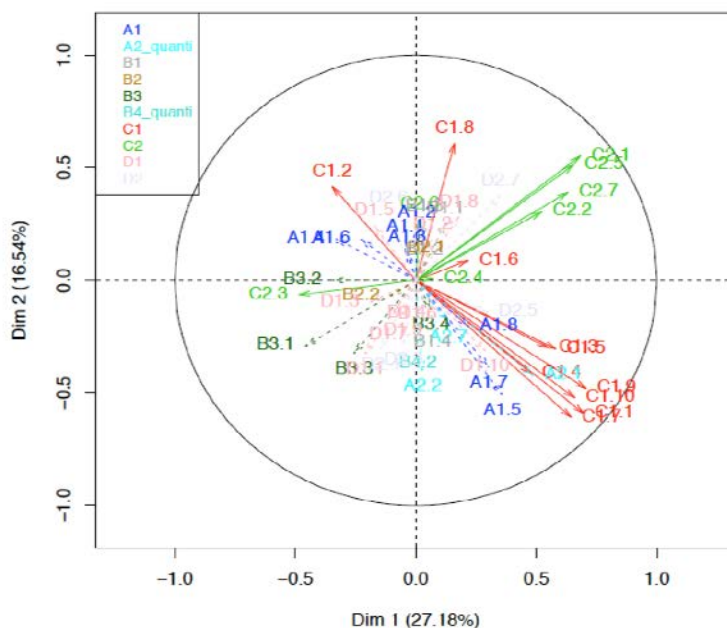
On constate aussi de façon assez cohérente, **un lien entre les variables relatives aux pressions azotées et phosphorées** (variables C1 en rouge) **et la couverture des BV par des réglementations spécifiques de la directive nitrate** (% ZES en turquoise)

En complément, on peut remarquer que **la pression d'azote minéral** (C1.2) **est globalement inversement corrélée aux autres variables de pression fertilisante.**

Enfin, en ce qui concerne les variables de programme GP5 (en vert foncé), **les pressions pesticides sont d'autant plus faibles qu'on a de MAET.** En effet, on voit apparaître une faible corrélation inverse entre la variable relative à la surface de MAE totale (B3.1) et le groupe des variables « pesticides » (C2 en vert clair). Ce constat est intéressant mais le lien de causalité entre variables reste à expliciter (cause ou conséquence).

¹⁶ Mobilisées comme variables « actives » dans l'AFM

¹⁷ construction Epices regroupant l'otex granivores et l'otex cultures spécialisées dont légumes.



Source : Laboratoire de mathématiques appliquées – Agrocampus – 2013, d'après enquêtes pratiques SRISE-DRAAF 2004 - 2011

Des analyses plus détaillées sur les variables de fertilisation d'une part et les variables de protection des cultures d'autre part sont développées en annexe.

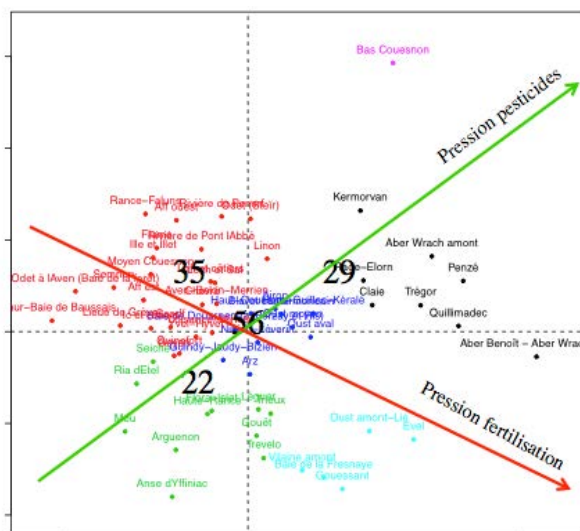
POSITIONNEMENT DES BASSINS VERSANTS PAR RAPPORT A CES COMPOSANTES

Le graphique ci-dessous situe les différents BV bretons dans le plan statistique de l'AFM présentée au début de ce chapitre. La localisation des BV par rapport aux variables reflète l'état des pratiques et pressions relatives à ces variables. Plus un BV est proche de l'axe d'une variable et du bord du cercle, plus sa valeur relativement à cette variable est importante.

Le graphique fait apparaître différents groupes de BV organisés selon des codes couleur spécifiques dont :

- en noir les BV avec de fortes pressions selon l'axe fertilisation et selon l'axe pesticides ;
- en turquoise les BV avec de fortes pressions fertilisantes mais des pressions pesticides plutôt limitées ;
- en vert les BV avec des pressions fertilisantes dans la moyenne et des pressions pesticides plus faibles,
- en rouge, des BV avec des pressions pesticides dans la moyenne mais une pression fertilisante plus limitée ;
- en bleu, le groupe de BV avec des valeurs proches de la moyenne pour la plupart des paramètres.

Il semble y avoir un léger « effet départemental ». En effet, les chiffres sur le graphique qui situent les barycentres de chaque département breton indiquent que le Morbihan se situe plutôt dans la moyenne, les Côtes d'Armor sont dans la moyenne pour la fertilisation et en deçà de la moyenne pour les pesticides, l'Ille-et-Vilaine est dans la situation inverse, et le Finistère présente une pression pesticides et azote globalement supérieure à la moyenne.

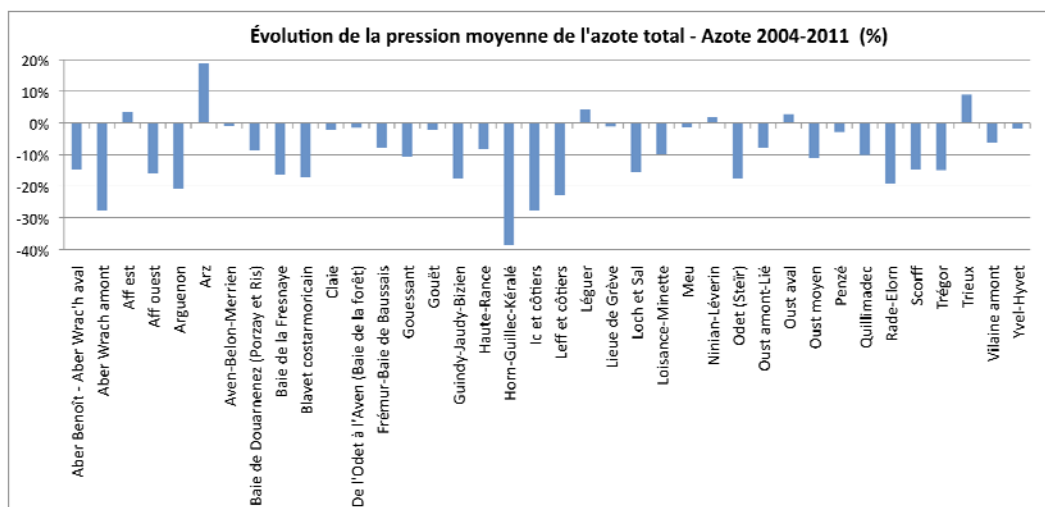


Source : Laboratoire de mathématiques appliquées – Agrocampus – 2013, d'après enquêtes pratiques SRISE-DRAAF 2004 - 2011

EVOLUTION DES PRESSIONS A L'ECHELLE DES BV

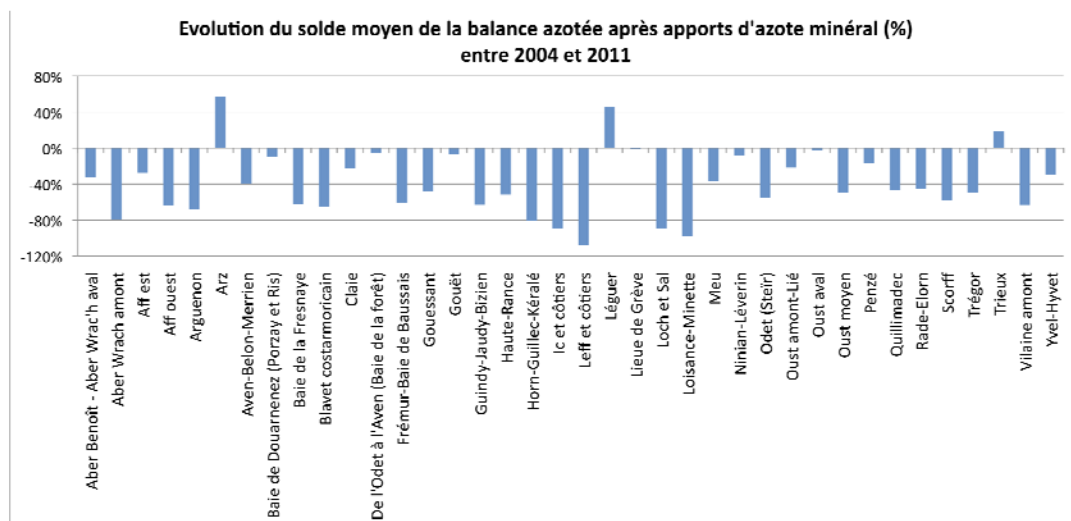
Evolutions selon les enquêtes pratiques de 2004 et 2011

La pression moyenne en azote total a globalement diminué entre 2004 et 2011, avec en moyenne 10% de moins d'azote apporté sur les BV. Quelques bassins ont cependant connu une augmentation de la pression d'azote total (Arz, Grand Trieux)



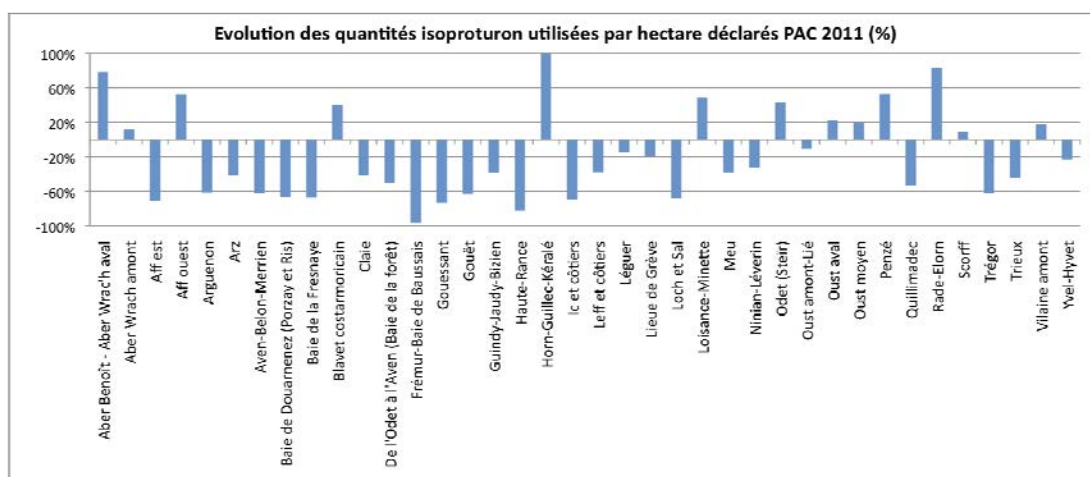
Sources : enquêtes pratiques SRISE-DRAAF 2004-2011

Le solde moyen de la balance azotée a significativement diminué sur une majorité de bassins versants entre 2004 et 2011.



Sources : enquêtes pratiques SRISE-DRAAF 2004-2011

Les quantités de produits phytosanitaires utilisés par hectare traité ont globalement diminué sur 2/3 des bassins versants entre 2004 et 2011. L'interprétation de ces évolutions est néanmoins plus délicate du fait des effets liés aux années climatiques qui peuvent jouer plus fortement sur les résultats annuels observés, par rapport aux observations réalisées sur la pression azotée.



Sources : enquêtes pratiques SRISE-DRAAF 2004-2011

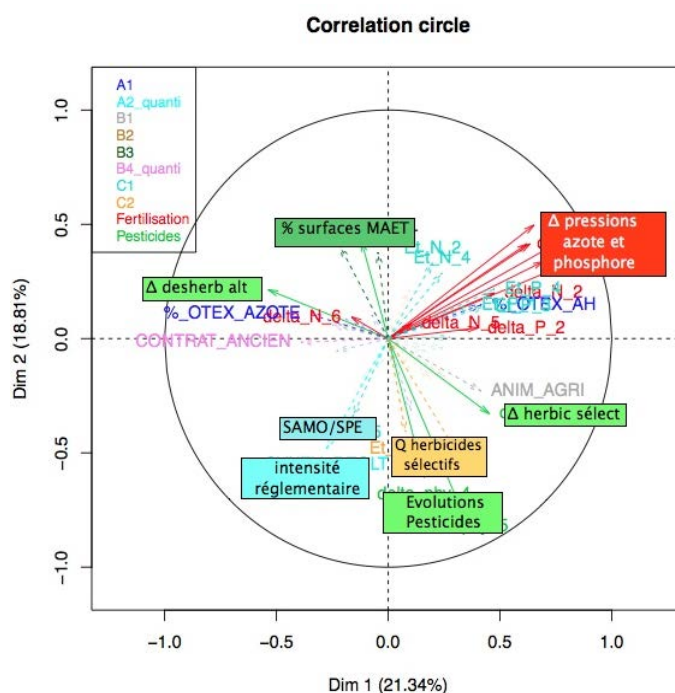
Facteurs explicatifs des évolutions : corrélations statistiques AFM

L'analyse multidimensionnelle suivante met principalement l'accent sur les variables d'évolution des pratiques (variables dites « actives »), les autres variables étant utilisées comme variables illustratives¹⁸.

Cette analyse met en évidence **l'absence de lien entre l'état des données de 2011** (azote, phosphore, pesticide) **et l'évolution des pratiques associées entre 2004 et 2011**. Seule la quantité d'herbicide sélectif de 2011 est corrélée avec l'évolution de la quantité d'isoproturon entre 2004 et 2011.

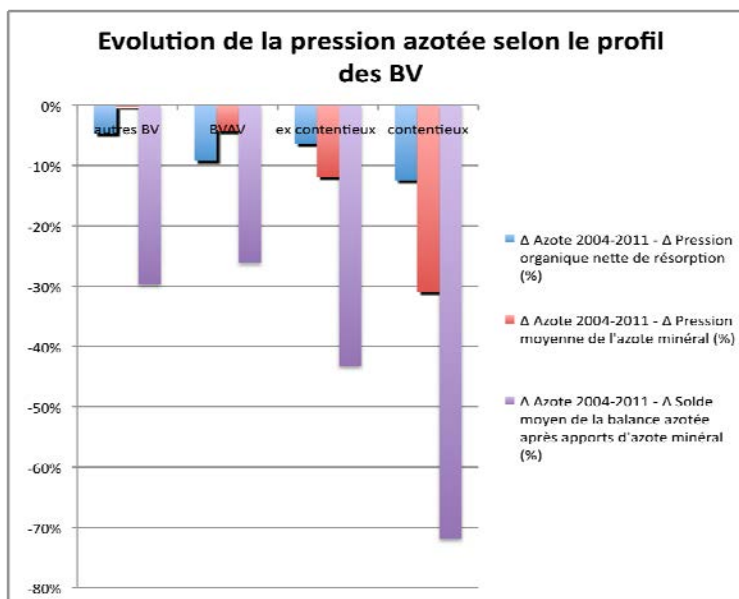
¹⁸ qui ne structurent pas les plans statistiques mais y sont projetées de façon à voir les corrélations potentielles

On note également une **évolution indépendante des pratiques de protection des cultures et de fertilisation**. En revanche, il existe une forte corrélation entre les évolutions des différents pratiques de fertilisation entre elles (azote et phosphore), et dans une moindre mesure, une corrélation plus faible entre les évolutions des différentes pratiques de protection des cultures entre elles.



Source : Laboratoire de mathématiques appliquées – Agrocampus – 2013, d'après enquêtes pratiques SRISE-DRAAF 2004 - 2011

Deux facteurs se dégagent pour expliquer l'évolution des pratiques. **L'évolution des pratiques de fertilisation (en rouge) semble d'une part corrélée à la réglementation (en bleu clair). Ce lien à la réglementation semble particulièrement marqué pour certaines variables (azote minéral) alors qu'à l'inverse, aucune des variables liées au programme GP5 ne semble corrélée aux évolutions de la pression azotée régionale.**



Sources : enquêtes pratiques SRISE-DRAAF 2004-2011

D'autre part, **l'évolution des pratiques de protection des cultures** (en vert clair) **semble légèrement corellée aux mesures agro-environnementales** (en vert foncé).

Il ne semble **pas y avoir d'effet départemental marqué** qui expliquerait les différences d'évolution de pratiques.

Perceptions par les agriculteurs des évolutions de leur pratiques

Comme détaillé dans l'annexe 5 du rapport, les agriculteurs citent avant tout la **règlementation et les économies comme motivation pour faire évoluer leurs pratiques en matière de fertilisation**. C'est à la fois la réglementation et la recherche d'économies qui semblent les inciter à diminuer leurs achats d'engrais minéraux et à augmenter leur SAMO tandis que c'est surtout la réglementation qui les incite à diminuer les épandages à l'automne et à couvrir les sols en hivers.

Les agriculteurs mettent surtout en avant **des raisons économiques pour expliquer les changements de pratiques en matière de protection des cultures**, mis à part pour les aménagements de parcelles qui seraient davantage liés à des motivations environnementales.

Mise en œuvre et résultats à l'échelle des SAGE et contrats de SAGE

Comme dans le cadre des BV, la mission était centrée sur l'évaluation des contrats de SAGE. Une des attentes était d'analyser plus finement les processus à l'œuvre, la gouvernance locale, les modalités d'animation orientées par le contrat. Les questions évaluatives locales et les analyses correspondantes portent donc souvent sur ces dimensions, bien que le lien au contrat soit le plus souvent très indirect. En revanche, l'analyse des « documents de SAGE » (les schémas), de leur pertinence ou portée, n'était pas au cœur de la demande. Voir aussi chapitre « stratégies des SAGE » ci-dessus.

GOUVERNANCE

Les questions relatives à la gouvernance et au fonctionnement des instances sont au cœur d'un grand nombre d'évaluations locales de contrat de SAGE. Elles font apparaître une série de constats, plus ou moins convergents selon les contextes locaux.

Des perceptions variables du processus d'élaboration

Les évaluations des contrats de SAGE ont permis de recueillir les avis et perceptions d'un grand nombre d'acteurs locaux en questionnant aussi bien des membres des différentes instances que d'autres acteurs, dont un grand nombre de collectivités locales (maires, élus des communautaires ...).

Ces entretiens font ressortir **une perception locale plutôt positive du fonctionnement des CLE/ Bureaux ou commissions des SAGE** (ex. Bas Léon, Odet, Couesnon, Arguenon Baie de la Fresnaye...) et un respect de l'esprit des instances, source de reconnaissance locale des SAGE.

Si le retour semble globalement positif, certaines difficultés « de genèse » (acceptation initiale des démarches de SAGE par les acteurs) peuvent peser sur la perception locale des instances (Dol de Bretagne, Argoat Trégor Goëlo).

Les évaluations permettent aussi de constater **des disparités d'appréciation concernant l'équilibre des acteurs** présents dans les instances du SAGE.

- Certaines missions concluent à une bonne représentativité des instances (Couesnon, Arguenon, Baie de la Fresnaye, Léon Trégor) ou une bonne représentation *a priori* (Bas Léon), mais interrogent davantage les stratégies de désignation des membres (dont collectivités) considérées souvent comme non optimales pour assurer un portage local des dossiers.
- D'autres territoires concluent parfois à des déséquilibres des participations : socioprofessionnels pas assez présents sur le Bas Léon, des usagers et professionnels agricoles très influents (Elorn), un collègue d'élus porteur de « l'intérêt général » peu impliqué (Blavet, ATG) ...

Dans la plupart des cas, les évaluations font ressortir **un certain essoufflement de l'implication des acteurs dans les instances locales**. Plusieurs familles d'arguments sont développées en appui à ces constats dont :

- La complexité et l'ampleur du sujet (ATG) ;
- La durée du processus d'élaboration qui se structure sur plus de 5 ans sans portée opérationnelle tangible (Dol, Bas Léon) et parfois avec des difficultés contextuelles (ex. gestion par le SAGE des dossiers bassins algues vertes venant à la fois donner un rôle fort à la structure porteuse sur le territoire mais aussi rallonger la phase d'élaboration du schéma) ;
- Dans certains cas, les évaluations insistent sur la faible disponibilité des membres des CLE en lien avec leur mode de désignation (par défaut). Cette disponibilité est à rapprocher de la durée du processus mais aussi de la concurrence avec d'autres types de démarches et instances de pilotage de type contrats de BV, bassins algues vertes... (Arguenon, ATG)
- Le sentiment de reprendre au travers de la démarche de SAGE des sujets déjà pris en compte par les bassins versants peut être mis en avant (Argoat Trégor Goëlo, Léon Trégor) ;
- la plus-value de la participation en CLE est aussi questionnée sur certains territoires, certains acteurs ayant du mal à apprécier leur rôle dans un processus jugé complexe (Elorn, Dol, bas Léon...)

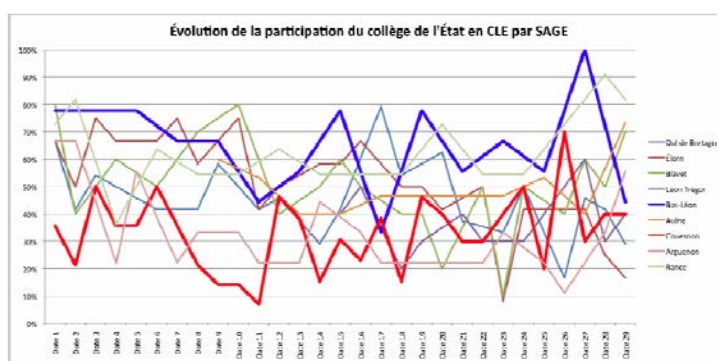
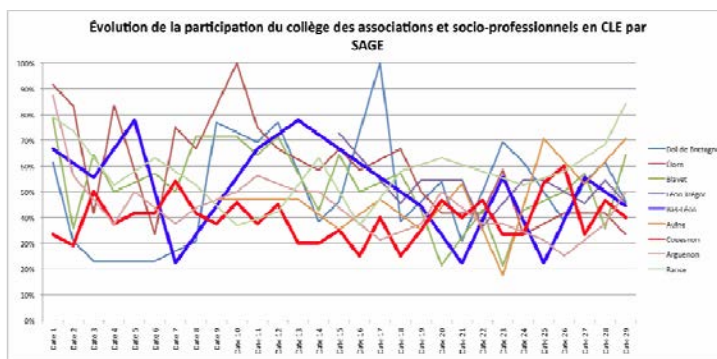
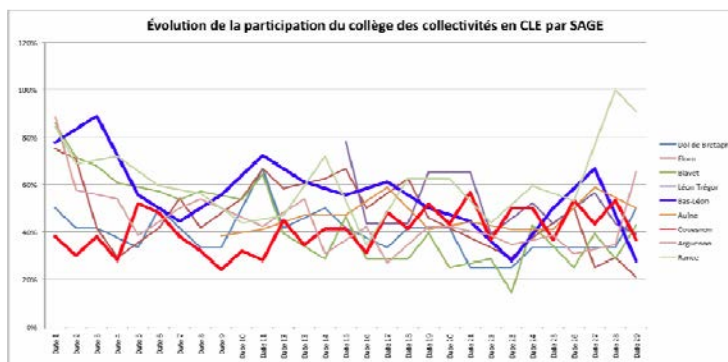
L'essoufflement constaté pour les CLE et bureaux de SAGE semble en général moins marqué pour les commissions thématiques (BL, Dol) ou dans les instances de pilotage de dynamiques plus opérationnelles (PAV pour LT). Ainsi, la plus-value des commissions thématiques et groupes d'experts semble en général reconnue comme utile dans un grand nombre de situations (BL, LT, Dol, Odet).

Une participation variable suivant le temps et les acteurs

En complément de ces constats locaux, l'analyse comparative entre SAGE permet de mieux objectiver certaines perceptions et d'entrevoir **plusieurs profils de gouvernance** selon les territoires.

Les courbes de participation représentées sur les graphiques suivants viennent confirmer les baisses relatives de la participation en cours de processus, bien que les participations aux comités finaux de validation (donc à forts enjeux) soient souvent assez significatives. Si ce constat de relatif essoufflement se vérifie globalement, il n'est pas homogène entre territoires et entre collèges. Il est globalement moins vrai pour le collège d'Etat (plus homogène dans la durée) et pour certains SAGE (ex. Couesnon qui démarre avec une faible participation qui s'accroît au cours du temps).

Illustrations des taux de participation en CLE selon collèges



	Odé	Élan	Blavet	Rance	Vilaine	Bas-Léon	Couesnon	Arguenon	Léon Trégor	Dol de Bretagne	Aulne
Global	66%	51%	47%	60%	49%	57%	38%	42%	49%	45%	47%
Collège collectivité	72%	47%	44%	61%	38%	56%	41%	44%	52%	40%	46%
Asso et socio-pro	58%	58%	52%	57%	55%	52%	40%	44%	52%	50%	47%
Collège État	63%	52%	51%	62%	68%	65%	33%	32%	37%	46%	49%

Taux de participation moyen des collèges des différentes CLE

Les taux de participations moyens par SAGE montrent plusieurs enseignements. Ils illustrent tout d'abord **une différence entre SAGE en élaboration et SAGE en mise en œuvre** avec des taux de participation généralement supérieurs pour les seconds. Ils montrent aussi des différences entre collèges avec : un collège Associations et Socio-professionnels souvent en situation intermédiaire, un collège Elus particulièrement variable selon les contextes locaux, un collège Etat très clivé entre SAGE en élaboration (peu investis) et SAGE en mise en œuvre. La taille des SAGE semble aussi peser sur ces dynamiques avec

une moindre participation des élus sur de très grands territoires comme la Vilaine mais une forte participation de l'Etat sur ce SAGE très couvrant.

Equilibre des instances

Une autre question développée dans les analyses locales porte sur **l'équilibre dans les rôles des instances, en particulier entre CLE et bureau** (notamment au regard de la décision). Pour les SAGE en élaboration ayant abordé cette question, les différentes évaluations font état d'équilibres CLE/bureau variables, mais sans remise en question des situations observées du point de vue de leur pertinence locale. Ainsi, alors que sur le territoire du Couesnon les acteurs perçoivent un fort équilibre entre ces deux instances et une prise de décision relevant prioritairement de la CLE, le Bas Léon est caractérisé par une place plus importante du bureau dans la gestion des dossiers. Ces situations peuvent s'expliquer en partie par les contextes locaux et les organisations des maîtrises d'ouvrages (structure porteuse plus récente sur le Couesnon et plus ancienne et fortement reconnue sur le Bas Léon). Elles ne semblent pas pour autant remettre en question l'acceptation locale des démarches.

En revanche, certaines évaluations soulignent **l'importance de la confiance accordée au fonctionnement des instances**. De ce point de vue les situations de « court-circuit » dans la prise de décision par des négociations bilatérales ressortent comme très impactantes sur la légitimité de la CLE.

Nature des débats

Un des derniers points faisant l'objet des analyses locales porte sur l'intérêt et les modalités de la mise en débat dans les instances des SAGE. Sur ce point, les travaux locaux montrent que les **débats sont le plus souvent considérés comme trop techniques avec une portée stratégique limitée dans les phases d'élaboration** (Blavet, Léon Trégor, Dol, ...). Il apparaît aussi que lors de l'élaboration des SAGE, les approches d'animation retenues par les bureaux d'études et leurs partis pris méthodologiques, influencent de facto la nature des débats et orientent en partie les décisions finales.

La question de la place du débat stratégique se pose aussi sur certains SAGE en mise en œuvre. Dans ce cas, le constat local est plutôt axé sur le fait que les CLE ont davantage un rôle d'instruction de projets de territoires. La CLE est moins saisie sur une réflexion stratégique que sur une expression d'avis de conformité.

Plus largement, des évaluations insistent sur l'intérêt mais aussi **la difficulté de la recherche permanente de consensus** au niveau des instances qui affaiblit les propositions locales.

B) Communication et sensibilisation des acteurs locaux

Les modalités de communication des SAGE vers leurs territoires ont également fait l'objet d'un grand nombre d'analyses locales. Là aussi plusieurs constats peuvent être mis en avant.

Une communication plutôt limitée sur les SAGE

Malgré une certaine variabilité, les évaluations semblent montrer que la communication des SAGE est restée plutôt limitée au cours du processus **d'élaboration** avec là aussi des choix jugés comme opportuns localement même s'il semblait en désaccord avec certaines des prévisions initiales (ex. Bas Léon). Certains SAGE ont néanmoins davantage investi cette thématique dès la phase d'élaboration (Dol, Couesnon) avec par exemple la création d'un site et d'une lettre commune entre SAGE et BV. Sur les SAGE en mise en œuvre, les situations sont variables selon les exemples analysés (limitée sur le Blavet, plus importante sur l'Odet et l'Elorn)

Une animation centrée sur le fonctionnement des instances du SAGE

Au-delà de la communication écrite, certaines évaluations se sont intéressées aux modalités d'interaction entre équipe d'animation du SAGE et acteurs du territoire, notamment en dehors du cadre « normé » des instances locales. De ce point de vue, il ressort que les équipes de SAGE, notamment en phase d'élaboration, ont construit assez peu d'échanges bilatéraux et de réunions d'information et de sensibilisation en dehors du cadre de ces instances. Il y a eu le plus souvent assez peu de relations entretenues ou construites avec certains maîtres d'ouvrage importants des territoires (ex. communautés de communes, agglomérations), mais pas toujours sensibilisés aux enjeux du SAGE et peu présents dans les instances officielles. Cependant, certains SAGE en mise en œuvre ont maintenu, à leur initiative, des relations plus soutenues avec des familles de MO locaux de façon à davantage les impliquer dans les instances du bassin (ex. Blavet)

Des membres de la CLE qui se font assez peu relais du SAGE en dehors de leur structure

En complément des points précédents, certaines évaluations locales se sont intéressées à la façon dont les membres des CLE pouvaient se faire les porte-paroles des orientations et priorités des SAGE (BL, ATG, Couesnon, LT). Il s'agissait localement de tester l'effet-relais de ces acteurs au-delà des instances.

Ces réflexions ont en général montré un assez faible effet d'écho des acteurs de la CLE vers le territoire, y compris de la part des élus locaux. Le relais, lorsqu'il existe semble davantage porter sur les risques réglementaires encourus en lien avec la mise en œuvre du SAGE que sur ses priorités et objectifs. Seuls les acteurs du collège de l'Etat, missionnés avec un rôle institutionnel plus fort, se font à leur échelle supra les relais du processus délibératif local.

Des SAGE qui font assez peu objet de débats sur les territoires

Enfin, un dernier champ d'analyse vient interpeller la capacité des SAGE à initier des débats sur leur territoire. Plusieurs évaluations ont ainsi observé les relais que pouvaient constituer les instances communales ou communautaires vis à vis du SAGE en essayant d'analyser la mise en débat dans ces lieux des différentes propositions du SAGE.

Il apparaît en général qu'il y a assez peu de discussion au sein des conseils municipaux ou communautaires sur les SAGE. Ce constat se vérifie y compris à des moments-clés comme les phases de consultation relatives à l'approbation ou à la révision des schémas (Couesnon, BL, ABF). De même, certaines évaluations mettent en évidence la faible participation aux réunions publiques organisées localement (Elorn).

Dans l'ensemble, ces retours questionnent la façon dont les SAGE font écho sur leurs territoires (lisibilité des dispositions et des enjeux inscrits dans les SAGE).

C) Connaissance et appropriation par les acteurs locaux

Bien que n'étant pas directement l'objet des évaluations locales, l'analyse comparative a permis de reconstituer la nature des dispositions thématiques d'une dizaine de SAGE accompagnés. Le tableau ci-dessous illustre **la diversité des dispositions des SAGE évalués en se basant sur les visions des animateurs locaux**, interrogés sur les dispositions les plus significatives ou spécifiques de leur territoire.

Ces dispositions ont été classées d'une part par type (Objectifs Généraux, demandes de Mise en Conformité, Règles, Préconisations Diverses) et d'autre part par thèmes. Dans la mesure du

possible, ces dispositions ont aussi été réparties entre familles acteurs qu'elles sont censées cibler en priorité (agriculteurs, collectivités ...)

	OG	MC	R	P	D	Sans distinction	Collectivités	Riverains/pro prio	Agriculteurs	Autres acteurs éco	Autres	
Azote / nitrates	6	1		3	19	0	5		13	4	7	29
Pesticides	8	2		2	18	0	13	7	6	2	2	30
Phosphore	4	5		4	16	2	10	3	5	6	3	29
Assainissement		7	3	5	9	0	17	5		1	1	24
Milieux aquatiques	1	9	8	10	28	5	25	7	9	8	2	56
Zones humides	1	4	5	3	10	4	7	2	5	1	4	23
Gestion quantitative	2	2	1	9	13		18	1	1	4	3	27
Baignade/microbio	7			3	4	8	1	1	3	1		14
Inondation		3	1	3	1	1	6			1		8
Autres		1	6	6	16	2	13		3	7	4	29
	29	34	24	48	134	22	115	26	45	35	26	

La lecture de ce tableau permet de voir que :

- **les dispositions les plus nombreuses des SAGE portent sur les milieux aquatiques.** Cette thématique constitue avec les zones humides les champs sur lesquels se concentrent aussi la plupart des exigences réglementaires des SAGE.
- **la production des SAGE dans le champ agricole se structure avant tout autour de la définition d'objectifs et de préconisations,** avec rarement un recours à la règle. Dans un contexte réglementaire exigeant, les SAGE ont du mal à se positionner sur des thématiques telles que les nitrates, d'où le décalage perçu par certains animateurs entre les objectifs prioritaires de leurs documents et les dispositions agricoles qu'ils permettent de concevoir.
- **les SAGE investissent aussi un certain nombre de thématiques d'interface « terre-mer »** (directement ou indirectement au travers des rubriques baignade, assainissement, autres)
- Enfin, **le groupe des collectivités ressort de loin comme celui le plus ciblé** par les dispositions locales, suivi de très loin par les agriculteurs et autres acteurs socio-économiques.

SAGE en élaboration: une faible connaissance et une lisibilité limitée en fin de processus

Les questions de connaissance locale des SAGE ont également été abordées dans un grand nombre d'évaluations locales. Cette connaissance a souvent été analysée comme une résultante des modalités de communication et de sensibilisation décrites dans les paragraphes précédents.

Il apparaît généralement que **l'existence du SAGE est globalement connue** sur les territoires (BL, Couesnon) mais que cette connaissance reste assez partielle et générale. Certaines confusions sont constatées entre le SAGE, les syndicats de bassin versant ou de rivière selon les interlocuteurs interrogés.

Le corollaire de cette connaissance « de principe », est **la faible identification du contenu du projet**, de ses objectifs ou priorités, des spécificités de la feuille de route du SAGE sur le territoire (Bas Léon, Couesnon, Léon Trégor). Ainsi, il apparaît que la connaissance des orientations du SAGE par les élus et maîtres d'ouvrages locaux est très générale y compris lorsqu'ils sont saisis dans le cadre des consultations relatives à l'approbation des documents.

A titre d'exemple sur le Bas Léon, seul 1/3 d'entre eux pense connaître les résultats du processus d'élaboration. A l'inverse, les champs les plus connus de l'action des SAGE restent ceux avec une portée opérationnelle (ex. autour des inventaires des zones humides et des cours d'eau).

Face à cette relative méconnaissance et à la difficulté identifiée à appréhender les spécificités d'un SAGE localement, les acteurs interrogés expriment le besoin de **rendre lisibles les spécificités du SAGE** à l'échelle de ses sous-territoires (BV) ou de ses différents champs thématiques (eutrophisation, pesticides, assainissement, milieux aquatiques...).

Ces résultats mis en évidence sur des SAGE en élaboration sont dans l'ensemble plus nuancés sur les SAGE en mise en œuvre, bénéficiant parfois d'une connaissance supérieure du contenu ou des équipes d'animation (Blavet, Odet). Néanmoins, certaines des évaluations locales (Elorn) rendent compte aussi d'une faible connaissance des prescriptions et actions des SAGE par ses différents publics cibles (collectivités, professionnels, grand public).

D) Rôles et plus-value de la démarche de SAGE et de ses équipes sur le territoire

Un autre champ d'analyse important des évaluations locales porte sur les rôles des SAGE sur leurs territoires souvent en lien avec des interrogations sur l'utilité et la reconnaissance dont bénéficie cette échelle territoriale (équipes, structures porteuses et échelon délibératif). Ce sont donc les questions relatives aux missions et fonctions des équipes d'animation, des « productions » des SAGE sur les territoires, des actions portées directement à cette échelle territoriale qui a souvent été posée. Ces interrogations ont été d'autant plus centrales, que le rôle de planification des SAGE et la qualité de leurs stratégies, n'étaient pas à proprement parler dans le champ de l'étude (centrées davantage sur les « contrats de SAGE »).

Retour sur les bilans techniques des SAGE et les actions menées

La réponse aux interrogations précédentes a conduit à examiner plus finement les « bilans techniques » des SAGE. Ces bilans ont été abordés en caractérisant à la fois les différentes familles d'activités des cellules d'animation¹⁹, mais aussi, plus largement, les missions et fonctions assurées à l'échelle territoriale du SAGE par la structure porteuse appuyée par ses instances et son équipe. Plusieurs types de fonctions ont été examinées de façon comparative entre territoires (cf. tableau de synthèse ci-dessous) en lien avec les orientations mentionnées dans les contrats de SAGE (communication - déjà commentée précédemment, suivi, coordination, assistance, dynamique d'EPTB...). D'autres critères comparatifs ont également été introduits pour tenir compte d'attentes vis-à-vis des SAGE fortement exprimées au niveau local (ex. contribution à la restructuration des maîtrises d'ouvrage).

¹⁹ Concernant les équipes d'animation, la distinction a souvent été faite entre des « fonctions internes » de l'animation, centrées sur le fonctionnement des instances et des « fonctions externes », plus directement tournées vers le territoire et les différentes familles de cibles du SAGE.

		Communication	Inventaire-études- diag stratégique	Suivi-évaluation	Coordination/ mise en cohérence BV	Assistance MO locaux	Contribution à la restructuration/ rationalisation des MO locales	Maîtrise d'ouvrage directe du SAGE	Portage d'une dynamique EPTB ou statuts
SAGE en élaboration	Couesnon	+	+++	+ (suivi)	+	+ (sur ZH et bocage / PLU)	-		
	Bas Léon	-	+++		+		-	oui BV AV	
	Côtiers de Dol	++	+++						
	Arguenon - baie de la Fresnaye	+	+++	-	++ (sauf BV AV) ?		?		
	Aulne	-	+++	+			++		
	Argoat Trégor Goulo	-	+++			Assistance 60 %			pas à cette échelle mais des réflexions à échelle supra
	Léon Trégor	++	+++			SAGE pas assez avancé	SAGE pas assez avancé	SAGE pas assez avancé	SAGE pas assez avancé
SAGE en Mise en œuvre ou en 1ère révision	Blavet	+	++	+	-	?	+		
	Odet	+++	+++	+++	?				
	Rance, Frémur, Baie de Beausaïs	?	-	?	+	?	oui		
	Blorn	+++	++	++		+++ (superposition BV/SAGE)	(superposition BV/SAGE)	(superposition BV/SAGE)	(superposition BV/SAGE)

Une contribution à la « connaissance » variable

Une des fonctions centrales des processus d'élaboration, mais aussi de mise en œuvre des SAGE, est bien celle dédiée aux études-diagnostics et à la connaissance. Cette thématique a été saisie de façon centrale dans la grande majorité des SAGE accompagnés (cf. tableau de synthèse précédent).

Au-delà de cette importance quantitative, les évaluations locales montrent que les apports de l'état des lieux et des phases d'étude peuvent être assez variables selon les territoires.

Ces apports sont considérés comme plutôt limités dans certains contextes, ou atténués du fait de démarches de construction ne tenant pas suffisamment compte des acquis et de l'existant au niveau des bassins versants (ABF, Léon Trégor).

A l'inverse, d'autres évaluations soulignent l'intérêt des phases d'étude préalables pour **mieux caractériser certains territoires « orphelins »** peu étudiés précédemment (Aulne, Couesnon). Elles identifient aussi un intérêt des études et diagnostics pour la mise à l'agenda de **certaines nouveaux enjeux peu connus ou insuffisamment décrits auparavant**. Ainsi, l'émergence de la problématique bactériologie ou des enjeux littoraux ressort dans certaines missions locales (ABF, ATG, Dol, Odet). Sur d'autres SAGE (ex. Couesnon), les études préalables ont permis de mieux cerner les enjeux relatifs à la gestion des têtes de bassin versant.

Un rôle limité dans le suivi-évaluation

L'autre constat local porte sur le faible rôle des SAGE dans les processus de suivi-évaluation notamment pendant leur phase d'élaboration. Ce rôle, prévu dans les contrats et dans les textes nationaux relatifs aux SAGE, reste souvent difficile à saisir dans le processus initial, même si certains territoires prennent en charge le suivi sur les territoires non couverts par des bassins versants (Couesnon). Certains SAGE en mise en œuvre semblent prendre plus facilement en charge ces fonctions mais il s'agit dans les deux cas étudiés de territoires de superposition « SAGE-BV » induisant la concentration de certaines tâches opérationnelles.

Plus généralement, l'organisation de cette mission d'accompagnement régional, structurée, sauf exception, à l'échelle de chaque unité contractuelle (BV et SAGE), montre les difficultés à concentrer les fonctions d'évaluations au niveau des SAGE. Cette situation est en partie le

reflet de l'absence d'habitudes, de collaborations suffisantes et de légitimité reconnue de part et d'autre pour mutualiser la conduite de ces chantiers d'évaluation.

Un appui technique et une expertise aux territoires restreints

Les études locales viennent éclairer un autre point clé de la feuille de route *a priori* des contrats de SAGE. Dans l'ensemble, il apparaît que l'assistance et l'appui technique portés par les équipes de SAGE vers les maîtres d'ouvrage du territoire restent limités dans la mesure où ces SAGE se sont souvent construits dans des contextes de maîtrises d'ouvrages déjà fortement structurées et de compétences affirmées dans les autres syndicats et collectivités.

Cette situation est accentuée par des **phases d'élaboration, donnant lieu à une forte externalisation de l'expertise** (bureaux d'études) non ancrée dans le territoire, et par des moyens internes limités de la plupart des cellules d'animation de SAGE. Cela ne permet pas vraiment de développer des fonctions d'appui aux MO locaux, ces moyens étant déjà organisés au niveau de certains bassins versants ou à des échelles supra (CG, CR). Sauf exception, **les équipes de SAGE sont financées et centrées sur des fonctions internes** tournées vers l'animation des instances.

Ce constat général est néanmoins à nuancer selon les thématiques et la nature des territoires. Il apparaît tout d'abord que les équipes des SAGE sont davantage reconnues et sollicitées pour leur expertise sur des dossiers « émergents » ou non traités antérieurement, tels que les **milieux aquatiques, les zones humides ou les inondations (Blavet, Elorn, Couesnon)**. Est également parfois souligné leur rôle d'assistance dans les démarches d'urbanisme (relations avec les SCOT, inscriptions aux PLU, préconisations de gestion,...) (Odet, ABF). Dans certains cas, les SAGE sont appelés dans les démarches de PLU en tant que personne publique associées, venant apporter une expertise sur le lien entre gestion de l'eau et des milieux aquatiques et procédure d'urbanisme.

De même, les situations des territoires superposés de SAGE-BV (Elorn, Odet) peuvent être de ce point de vue différentes du fait d'une concentration des maîtrises d'ouvrage/compétences à l'échelle du SAGE.

Une implication difficile dans le champ de l'organisation ou coordination des MO locaux

L'utilité des SAGE est aussi questionnée sous l'angle de leur contribution soit à la coordination des différents maîtres d'ouvrages, soit de la restructuration/rationalisation de ces maîtrises d'ouvrage au niveau des territoires. Plusieurs constats remontent des observations locales.

Difficile mise en cohérence/coordination des programmes d'action des MO

Concernant les SAGE en élaboration, les fonctions de coordination ne sont souvent pas faciles à organiser tant que les orientations des SAGE ne sont précisées. Cette difficulté est évidemment accrue lorsque les SAGE se mettent en place sur des territoires bénéficiant de la présence de maîtrises d'ouvrages en lien avec des BV anciens. Outre cette difficulté structurelle, les évaluations montrent que les relations entre BV et SAGE pendant la phase d'élaboration ne sont pas toujours très structurées et restent souvent assez informelles, ce qui ne facilite pas non plus la mise en place de ces fonctions de coordination (BL, Couesnon).

Dans d'autres territoires, un des freins identifiés à la coordination par les SAGE est aussi la connaissance assez partielle par l'échelle des SAGE des actions menées au niveau des BV (Blavet). Les évaluations soulignent aussi, et parfois de façon assez aigüe, la difficulté à

promouvoir une mise en cohérence locale, compte tenu des positions différentes des partenaires institutionnels, ne soutenant pas toujours la ligne du SAGE.

Plus largement, si la relation SAGE-BV n'est pas toujours suffisante, il s'agit néanmoins d'une des relations privilégiées sur les territoires. D'autres relations restent bien plus indirectes (liens avec communautés de communes, d'agglomérations, SCOT...) rendant ces formes de coordination plus complexes surtout en absence de contacts bilatéraux hors instances, tels que mentionnés plus haut.

Quelques exemples de coordination plus structurels

Malgré ces difficultés, des situations de coordination plus concrètes apparaissent aussi en particulier dans les territoires de SAGE-BV et/ou les territoires avec de liens forts au sein des équipes techniques ou des élus (Léguer, Elorn, Odet RFBB). Ces situations d'articulation structurelle des équipes techniques ou politiques favorisent la coordination et conduisent à une meilleure reprise des objectifs des SAGE par les bassins versants (ex. déclinaison du tableau de bord SAGE en objectifs opérationnels du BV Elorn), à une mise en avant plus marquée de ces priorités du SAGE dans les réunions des BV...

Faible plus value sur la réorganisation des MO (BL, Couesnon, Rance)

Plusieurs évaluations locales se sont saisies de la question de la réorganisation et restructuration de ces maîtrises d'ouvrages sous l'impulsion des SAGE. Ces questions découlent notamment d'un ensemble de perceptions locales convergentes sur la faible lisibilité des maîtrises d'ouvrages et le « qui-fait-quoi » face auxquelles les SAGE se retrouvent interpellés pour construire une meilleure lisibilité des organisations et compétences.

Or, si ce besoin ressort très vivement sur plusieurs territoires, les SAGE semblent dans l'ensemble très peu mobilisés sur cette thématique, peu traitée dans les instances locales (CLE, Bureau) et peu mise en débat au stade des stratégies locales qui souvent n'abordent pas vraiment cette question comme variable-clé des différents scénarios. En outre, la question organisationnelle est posée de façon plus limitée dans les contrats de SAGE, qui portent l'accent surtout sur le statut de la structure porteuse. De fait, un certain nombre de SAGE ont organisé des commissions de travail partenariales sur le statut de la structure porteuse, mais sans articuler ce débat avec une réflexion plus large sur les maîtrises d'ouvrage du territoire.

Articulation avec les démarches d'aménagement du territoire variable

Une dernière dimension relative aux articulations entre SAGE et procédures d'urbanisme ou d'aménagement du territoire a été explorée dans un certain nombre d'évaluations. Cette question de cohérence est identifiée un peu partout comme enjeu important pour les SAGE, notamment parce que ce sujet n'a pas été traité par les BV.

De ce point de vue, certaines missions locales montrent un certain nombre d'avancées intéressantes avec parfois une forte intégration entre SAGE et SCOT notamment (ABF, Odet). Ces articulations favorisent l'inscription dans le SAGE d'un grand nombre de mesures relatives à l'urbanisme, à la fois règlementaires et opérationnelles. En retour, ces collaborations aboutissent aussi à une bonne prise en compte du SAGE dans le SCOT, très « intégrateur » et qui donne une part explicite à l'eau et aux milieux aquatiques. Elle permet aussi de valoriser le SAGE et son expertise, notamment dans ce document d'orientation, relais vers les communes en charge des PLU.

D'autres évaluations locales montrent à l'inverse des liens peu ou très peu structurés entre SAGE et SCOT réduisant de ce fait la portée des documents (ATG, Couesnon).

La qualité de ces relations dépend de différents facteurs, parmi lesquels la proximité et/ou l'entente entre les élus porteurs de ces démarches, le degré de correspondance entre périmètres SAGE et SCOT (collaborer avec 3 SCOT qui n'ont pas forcément le même degré d'avancement, ni les mêmes priorités est forcément plus complexe qu'avec un seul...), la volonté du SCOT de valoriser l'expertise thématique du SAGE, la volonté de la CLE d'impacter l'aménagement du territoire, les liens entre les animateurs,...

En synthèse

En synthèse de ce qui précède il ressort que **le fonctionnement des SAGE est souvent centré sur des « missions internes »** relatives au fonctionnement des instances et à leur activité délibérative. Ce constat est naturellement plus accentué en phase d'élaboration, correspondant à une période de « mise en route » du SAGE mais se vérifie aussi pendant la phase de mise en œuvre.

De fait, **les missions « externes » d'interaction entre l'équipe du SAGE et le territoire, sont plutôt rares** ou variables même si des apports concrets ressortent aussi sur certains territoires. On identifie dans l'ensemble une certaine faiblesse des fonctions de communication, de suivi-évaluation, de coordination ou d'assistance technique..., **les SAGE restant souvent confinés à leur fonction de planification** et d'orientation sur des territoires déjà fortement couverts en maîtrise d'ouvrage. La maîtrise d'ouvrage directe des SAGE se fait principalement dans le domaine des études, et parfois sur des dossiers d'ampleur plus globale comme les Plans algues vertes, leur donnant une certaine assise territoriale²⁰.

En lien avec ce positionnement, les SAGE sont souvent perçus localement

- Au titre de leur dimension procédurale, d'orientation et d'une portée juridique potentielle (instances et document),
- mais assez peu au titre d'une dimension collaborative et d'appui aux autres MO (coordination, assistance technique, mutualisation, ...), source de reconnaissance et d'utilité sur les territoires

En lien avec ce positionnement, plusieurs évaluations locales soulignent un certain affaiblissement de l'utilité et de l'assise locale des SAGE, atténuant aussi la légitimité incarnée de cette échelle territoriale dans le processus local de gestion de l'eau. Le processus de construction de légitimité (schématisé dans le chapitre 3 sur la stratégie) ne semble pas pleinement abouti du fait d'un rôle territorial des SAGE recentré sur les seules fonctions d'orientation et de délibération.

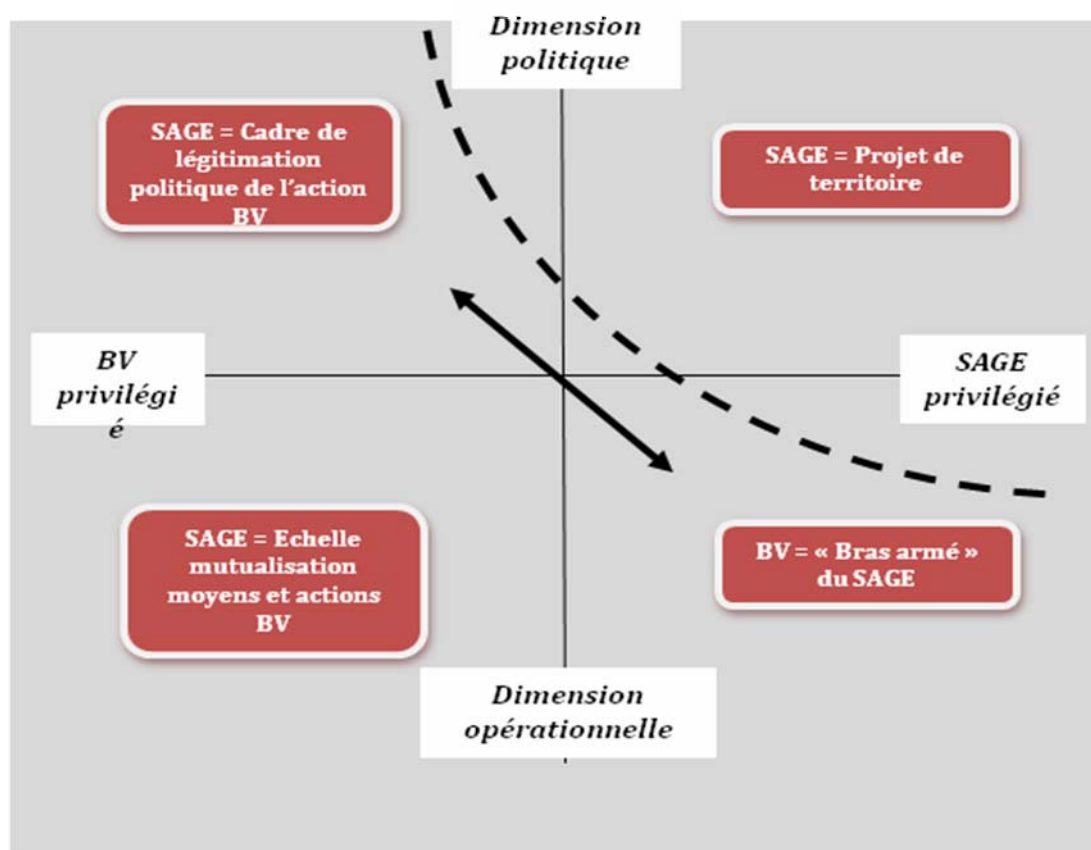
Principaux résultats évaluatifs relatifs à l'articulation SAGE/BV :

En complément des réflexions thématiques SAGE ou BV, un certain nombre de questionnements locaux portaient sur l'articulation entre ces deux échelles territoriales. Cette question est particulièrement importante dans le contexte du GP5, dispositif prenant appui sur ces deux piliers.

²⁰ Baie de Saint Brieuc, Baie de Douarnenez, Baie de Concarneau,...

Or, l'analyse régionale montre globalement que si la réflexion sur la montée en puissance des SAGE est très présente au niveau du GP5, celle de ses fonctions précises et de son articulation vis-à-vis des BV est moins aboutie pour les partenaires régionaux. A défaut de doctrine claire, cette répartition des rôles est abordée de façon relativement schématique : « la planification » à l'échelle des SAGE et « l'opérationnalité » à l'échelle des BV.

Les évaluations locales ont quant à elles permis d'éclairer cette question de façon plus fine en montrant qu'elle ne peut s'analyser « dans l'absolu », en référence à une articulation idéale entre SAGE et BV, sans tenir compte des contextes territoriaux et des réalités locales. Il y a de toute évidence des articulations possibles permettant de valoriser ces deux échelles autour de fonctions complémentaires. Le graphique suivant extrait de l'évaluation du SAGE Argoat-Trégor-Goëlo illustre des familles de positionnements possibles entre postures des SAGE et celles des BV en référence aux contextes locaux et aux projets partagés par les acteurs.



A un niveau plus fin, les différentes missions locales ont permis d'illustrer des configurations territoriales très différentes dont un ensemble de facteurs qui renforcent ou non les articulations entre ces deux échelles :

Dans l'ensemble, **les relations sont plus faciles en cas de liens structurels** (mêmes équipes, élus communs, même périmètre territorial - Elorn, Odet, ...). Certains cas de fonctionnements articulés sont particulièrement favorables (ex. partage de la présidence et de l'animation des commissions - Baie de Lannion, forte homogénéité des élus (RFBB, Bas Léon...))

Dans d'autres cas, **les relations sont plus difficiles à accepter en lien avec le poids des cultures historiques et des identités fortes de certains BV**, ou de problématiques spécifiques à chaque BV (Argoat Trégor Goëlo, Léon Trégor). Les situations de faible plus-

value perçue des SAGE sur des territoires avec des BV anciens fortement équipés (ingénierie, moyens humains...) peuvent aussi poser question.

Le rôle des financeurs est souvent identifié comme important dans la construction de ces complémentarités et pour assurer une bonne synergie entre ces deux entités (Oust Amont Lié, Meu, Vilaine Amont).

Enfin, les questions de temporalité entre contrat de BV et processus d'élaboration/mise en œuvre des SAGE sont souvent considérées comme un élément d'explication des complémentarités (Meu, Elorn, GBO).

Quelles modalités d'articulation entre les échelles territoriales

Les modalités d'articulation effectives entre équipes de SAGE et BV sont un des produits de l'analyse locale et ont déjà été développées dans ce qui précède. Un des constats dominants est l'existence de collaborations et échanges entre cellules mais ces derniers restent peu structurés. Ainsi, la participations des animateurs SAGE aux copil des BV est assez fréquentes (Guinefort, Bas Léon, Couesnon, RFBB) mais les relations et mécanismes de coordination, ne sont pas toujours optimisées notamment au stade de l'élaboration.

L'autre constat fort des évaluations porte sur la faiblesse des articulations fonctionnelles BV /SAGE renvoyant à des répartitions des rôles entre équipes d'animation (Aber Wrac'h, Kermorvan, Ildut, Léguer, Arguenon Baie de la Fresnaye, Léon Trégor).

Certaines évaluations (Rance Frémur Baie de Baussais) mettent en avant l'intérêt de l'échelle des SAGE pour la prise en charge de certaines actions, dont des actions de suivi qualité de l'eau, des actions collectives agricoles (conférences), la capitalisation et la mise en valeur d'actions exemplaires... D'autres concluent à l'intérêt d'une plus forte mutualisation à l'échelle du SAGE pour certaines thématiques (Guinefort, Bas Léon, Couesnon, ATG) voire parfois en inter-BV (GBO, BL) ou inter-SAGE (Elorn). Un des enjeux de ces réflexions serait de permettre d'élargir les moyens (compétences...) et de renforcer les solidarités territoriales. Le corollaire identifié est le besoin d'un certain ciblage/zonage des interventions pour ne pas trop diluer l'action territoriale.

Ces questions de mutualisation ressortent donc d'un certain nombre de réflexions locales même si les craintes et appréhensions liées à la perte de prérogatives de la part des BV sont aussi présentes dans un certain nombre de travaux locaux.

Synthèse des principaux résultats thématiques

Ce chapitre du rapport est consacré à une reprise des principaux enseignements thématiques de la mission régionale et à la restitution du module d'analyse comparative contrats classiques/ démarches algues vertes. A la différence des parties précédentes fondées sur une analyse systématique des conclusions locales et /ou d'analyses comparatives spécifiques, elle est fondée sur une approche plus qualitative de mise en commun des expériences des différents membres du groupement forgées à l'occasion des accompagnements locaux. C'est donc une synthèse thématique des différentes familles de résultats présentés précédemment mais aussi des observations complémentaires liées à l'immersion dans le contexte des territoires bretons. Les appréciations portées restent donc dans l'ensemble plus qualitatives et n'ont pas une vocation de quantification fine des constats.

Enjeux relatifs aux volets agricoles des contrats

Les principaux constats concernant le volet agricole des contrats ont souvent fait l'objet de développements importants au niveau local et dans les analyses quantitatives régionales. Il s'agit là avant tout d'un rappel de ces conclusions intermédiaires.

Réalisations et résultats

Dans cette génération de contrats multithématiques, le volet agricole reste encore un des volets prioritaires de l'action territoriale. Il est cependant moins systématique que d'autres thématiques au niveau des contrats de BV (notamment si l'on observe la mise en œuvre concrète), et abordé de façon relativement « contrainte » dans les SAGE. En effet, si un grand nombre de SAGE met les problématiques agricoles dans les priorités fortes du territoire, les SAGE ont plus de difficultés à construire des dispositions spécifiques dans ce domaine couvert par une réglementation « dense ». Ils privilégient de ce fait la définition d'objectifs généraux.

En termes de bilans des contrats sur cette thématique, on observe des réalisations mitigées selon les territoires, mais des résultats faibles dans la majorité des cas (5 à 15 % de publics cible touchés). L'analyse statistique multidimensionnelle vient consolider ces résultats qualitatifs sur la base des données de l'enquête SRISE (pratiques et pressions agricoles). **Une des conclusions fortes de l'étude est l'absence d'effet statistique mesurable entre les actions contractuelles à l'échelle des BV et l'évolution des pressions agricoles.** Ce résultat assez net pour l'azote et le phosphore est un peu plus nuancé pour les pesticides. **A l'inverse du volet contractuel, l'étude montre que le degré d'exigence réglementaire sur les BV est très impactant sur les résultats observés.**

Stratégie et positionnement au sein des contrats

Une autre famille d'éclairages des missions locales, porte sur la stratégie et l'organisation des volets agricoles.

Il apparaît tout d'abord que les volets agricoles sont construits selon une approche très « technique » (prescription, reliquats, pratiques, ...) dans le prolongement du paradigme réglementaire de la directive nitrates. Elles sont de ce fait, peu lisibles localement, en entretenant une confusion sur le rôle respectif de l'action contractuelle et réglementaire. Les actions contractuelles sont souvent ressenties comme étant trop proches, ou « en appui à l'action réglementaire », peu favorables de ce fait à la mobilisation des agriculteurs ou à

l'émergence de dynamiques territoriales. Il n'y a pas, ou peu, de liens construits entre la gestion de l'eau et l'organisation de filières alternatives. De même, les approches globales et systémiques sont globalement peu développées (autonomie fourragère, systèmes économes, démarches relevant de l'agroécologie ...)

La difficulté des BV à aborder de front les volets agricoles nitrates et pesticides, ressort également des analyses conduites. La plupart des territoires se recentrent donc soit sur l'une soit sur l'autre de ces deux dimensions dans les actions agricoles menées localement et un grand nombre d'actions prévues initialement se retrouvent à l'état de « traces » (fortement sous-réalisées) dans les bilans finaux et renvoient plus à un objectif de moyens (financement de structures d'animation) que de résultats.

Enfin, les actions agricoles menées sont dans l'ensemble très classiques et peu articulées aux autres volets thématiques et en particulier les volets de gestion de l'espace (bocage, zones humides, foncier ...). Ces opérations fortement liées dans le cadre des BVAV (voir plus loin partie dédiée), sont en général assez déconnectées dans le cadre des contrats territoriaux. **La gestion des pressions agricoles est donc abordée avant tout sous l'angle de l'ajustement des pratiques et de la mise en conformité, beaucoup moins comme une question d'aménagement du territoire.**

Enjeux relatifs à la gouvernance et animation

En matière de gouvernance, les conclusions locales viennent surtout questionner la pertinence et le fonctionnement des CPA (commissions professionnelles agricoles). Héritées des dynamiques historiques, ces dernières sont dans la majorité des cas en perte de dynamisme (participation faible) faute d'intérêt et de motivation par rapport à la nature des thématiques mises en débat. Plus largement, ces instances sont aussi questionnées sur leur légitimité, puisqu'elles sont de composition strictement professionnelles (reconduisant l'hypothèse historique que les volets agricoles ne se discutent qu'entre pairs). Leur pertinence à définir les orientations et actions qui concernent l'agriculture est questionnée surtout dans une perspective d'approche plus globales et intégrées. Certains territoires ont ainsi fait le choix de substituer aux CPA des commissions agricoles, ouvertes à d'autres familles d'acteurs.

Enjeux relatifs aux outils et à l'articulation avec la réglementation

Le lien entre action agricole des contrats et la réglementation agricole a été qualifiée de paradoxal dans les chapitres précédents dans la mesure où : (1) le cadre réglementaire semble très structurant sur la nature des actions conduites localement mais, (2) ce lien est dans l'ensemble peu construit et anticipé dans les stratégies locales (absence de postures spécifiques des contrats selon le niveau de contrainte réglementaire) qui ne cherchent pas à se différencier ou à construire des complémentarités dynamiques vis-à-vis de cette réglementation (sauf exception : Meu et Kermorvan).

A l'inverse, dans le contexte breton, les liens entre GP5 et outils financiers (MAET notamment) ont été plutôt bien réfléchi en amont, en recherchant à adopter une vision stratégique régionale. Cette articulation achoppe néanmoins sur un déficit de mesures (notamment sur les nitrates) et sur les limites des outils financiers. Les liens avec le PVE restent en revanche très limités (moins de 5% de bénéficiaires par BV en moyenne), mis à part sur les BV algues vertes faisant l'objet de systèmes dérogatoires spécifiques²¹. Cet outil d'aide à l'investissement reste donc marginalement utilisé sur les BV évalués.

²¹ Nature des mesures ouvertes, niveaux de financement accordés...

Enjeux relatifs aux volets microbiologie et bactériologie des contrats

Les thématiques bactériologie/microbiologie ne sont pas nécessairement homogènes sur l'ensemble du territoire breton. Elles sont moins systématiques que les enjeux agricoles mais s'expriment souvent avec une forte acuité en venant contraindre certains usages locaux, notamment en zone littorale (conchyliculture, baignade...).

Réalisations et résultats

Ces thématiques se retrouvent néanmoins, assez souvent investies par les SAGE qui organisent à la fois des formes de coordination sur cette thématique (commissions thématiques) et travaillent sur la définition d'objectifs ou de prescriptions sur les volets assainissement.

A l'inverse, ces thématiques sont moins présentes à l'échelle des bassins versants : prévues dans près de la moitié des contrats mais gérées de façon « active » dans environ 20% des territoires. Un certain nombre d'évaluations locales (Penzé, Trégor, Léguer, Loisançe Minette...) ont montré une certaine difficulté à conduire les actions prévues (manque de connaissance des sources de pollution, absence de leviers pour la réhabilitation de l'ANC...). Les interventions opérationnelles des BV sur ces thématiques restent peu nombreuses (ex. aménagements de talus et de bocage sur des sites ciblés sur l'Aber Benoit). Dans certains cas, de bonnes complémentarités SAGE et BV sont constatées pour la prise en charge de cette thématique (définition par le SAGE des objectifs et des zones prioritaires pour l'intervention sur la bactériologie, et par le contrat des actions à engager (Elorn).

Stratégie et positionnement au sein des contrats

Cette situation est à rapprocher de la nature des actions prévues et mises en œuvre sur les BV. Ces dernières se situent le plus souvent :

- Soit dans le champ de la connaissance (études, suivi, observation). En effet, le **débat sur l'origine des pressions - agricole vs assainissement - reste dans bien des cas entier et rend difficile l'intervention directe malgré quelques avancées localisées.**
- Soit, relève de la construction et coordination d'un « dialogue territorial » entre acteurs, sur des missions pouvant se rapprocher de celles des SAGE, et avec des partenaires peu habitués à une collaboration historique. L'intérêt de l'inscription de ces thématiques aux contrats est de pouvoir bénéficier de l'animation territoriale, peu présente sur les opérations d'assainissement au sens propre.

Faute de volet opérationnel clairement identifié (à charge des BV) et de rôle évident des BV dans la coordination locale autour des opérations relatives à l'assainissement²², la conduite de ces volets peut s'avérer assez formelle.

Enjeux relatifs à la gouvernance et animation

²² en effet, la capacité des BV à coordonner des actions relatives à l'assainissement portées le plus souvent par les communautés de communes ou d'agglomérations peut être très variable d'un territoire à l'autre, mais reste souvent limitée, faute de compétence directe des maîtres d'ouvrages des BV dans ce domaine. De même le suivi et reporting relatif à l'état d'avancement de l'assainissement par les BV s'avère difficile pour ces mêmes raisons.

La gouvernance autour de cette question s'organise le plus souvent autour des SAGE et moins souvent directement à l'échelle des BV sauf sur quelques cas emblématiques dans lesquels la construction des contrats s'est fortement organisée autour de cet enjeu (Pénerf, Aber Benoit ...).

De la même façon, il n'y a pas a priori d'animateurs de bassins versants sur ces thématiques. L'animation se situe plutôt dans d'autres champs thématiques (agriculture bocage) ou dans d'autres structures SPANC, Comcom (en ce qui concerne l'assainissement). Les liens entre ces différentes familles d'animation au service de la gestion opérationnelle des pollutions microbiologiques sont en revanche peu construits dans la majorité des cas.

Enjeux relatifs aux outils et à l'articulation avec la réglementation

En termes de cohérence ce champ thématique est à réfléchir à l'interface entre les actions de l'assainissement et celles de l'agriculture.

Sur le volet agricole s'il y a des exigences réglementaires relatives à la limitation des pressions (bandes enherbées, distances, périodes d'épandage ...), il n'y a pas au sens propre d'outil financier spécifique ou de dispositif d'intervention sur cette question (ex MAE ou PVE pollution microbiologique) ce qui explique la difficile opérationnalisation (berk !) de ces volets. Quelques territoires ont conduit des actions sur la suppression de points d'abreuvement (Elorn...). Toutefois, au regard de pollutions structurelles, seules les opérations bocage et d'aménagements parcellaires peuvent être considérées comme des outils de gestion potentiels, mais ces derniers sont rarement construits et discutés au service de cette problématique.

Le volet assainissement est organisé selon des logiques spécifiques avec des circuits de financement indépendants des contrats GP5 en ce qui concerne l'assainissement collectif mais des rapprochements sont possibles sur le volet non collectif. Certains outils comme les plans de baignade permettent de conduire des actions ciblées et assez opérationnelles, mais elles restent peu articulés avec la logiques GP5 (trait de côte vs bassin versant). Au-delà de cette entrée zonée, il n'y a pas d'outil de gestion spécifique des pollutions

Enjeux relatifs aux volets bocage des contrats

Des actions engagées sur la plupart des BV et portant essentiellement sur la plantation

Les actions « Bocage » font partie des actions les plus couramment inscrites dans les contrats de bassins versants. Elles sont mises en œuvre dans le cadre du Programme Breizh Bocage, intégré dans le contrat État - Région et qui bénéficie également des soutiens de l'Europe (FEADER), de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et des Départements.

Les actions prévues ont été engagées sur la plupart des territoires, avec cependant un niveau de réalisation très hétérogène (de 60 à 110 km pour environ un quart des territoires à moins de 20 km pour près de la moitié). Si les plantations sont en général plus importantes dans les secteurs de densité bocagère les plus faibles, elles ne sont pas nécessairement plus concentrées dans les secteurs à enjeux. Ce constat est à croiser avec la faible part de ciblage territorial de ces actions (cf. ci-après).

Nombre de mètres linéaires plantés ou restaurés entre 2007 et 2012 (source Agence de l'eau Loire Bretagne - Fiches indicateurs GP5)

Toutefois, très localement, le volet Bocage a été au cœur de la stratégie d'actions des contrats (*Odet*), proposant ainsi une alternative aux autres mesures agricoles classiques, plus particulièrement aux mesures agroenvironnementales. Le cas particulier du Kermorvan est un exemple de synergie intéressante entre des obligations réglementaires et le développement du bocage. La plantation volontaire de haies en bord de cours d'eau permet en effet de réduire la largeur des bandes tampons obligatoire et devient ainsi à la fois attractive pour les agriculteurs et bénéfique pour la gestion de l'eau. Quelques territoires ont cherché aussi à conduire ce volet de façon plus globale et intégrée par une intervention groupée auprès des acteurs agricoles de l'équipe d'animation ayant en charge les problématiques agricole, milieux aquatiques, zones humides, bocage, avec un gain en pertinence et en efficacité (*Léguer, Evel, Guindy-Jaudy-Bizien...*). Une approche plus globale et intégrée a aussi été logiquement facilitée lorsque la maîtrise d'ouvrage du volet Bocage (études et travaux) était la même que la maîtrise d'ouvrage du contrat de bassin versant ; c'est aussi un facteur favorable en termes d'opérationnalité et de pérennisation des aménagements (prise en charge de l'ensemble du dispositif de la plantation à l'entretien à l'exemple du bassin versant *Rade-Elorn*), de pertinence (ciblage des secteurs à enjeux)...

Par ailleurs, la question de l'organisation de l'entretien des nouvelles plantations, une fois passée la période des 3 ans, prise en charge dans le cadre du programme Breizh Bocage, est aujourd'hui mal appréhendée par les acteurs. Les craintes de charges de travail et financières supplémentaires à venir ont pu constituer un frein au déploiement de la contractualisation (*Guinefort*).

Des moyens d'animation organisés de façon diverse et fragilisés par les modalités de financement des postes

L'organisation de l'animation est variable d'un territoire à l'autre : animation très spécialisée (*Loc'h et Sal...*), parfois confiée en tout ou partie à un prestataire (*Guinefort, Rance-Faluns, Frémur Baie de Beaussais*), ou associée à une ou plusieurs autres thématiques : milieux aquatiques – bocage, agriculture – bocage... (*Rade-Elorn, Evel...*). Le poids de ces différentes organisations sur les résultats des actions (niveau de réalisation, pertinence, efficacité) est difficile à apprécier. Les interventions groupées évoquées précédemment ont cependant semblé intéressantes pour les animateurs (approche globale des problématiques avec les acteurs agricoles, mise en synergie des outils, économie de temps pour le bénéficiaire, compétences mutualisées).

Si les modalités de financement de l'animation du volet Bocage, suivant le nombre de mètres linéaires plantés, peuvent jouer favorablement sur le niveau de réalisation quantitatif, en revanche il est peu propice au déploiement du dispositif sur les secteurs les plus difficiles. Or, c'est bien là une des plus-values du travail d'animation. Par ailleurs, cela contribue à une précarité accrue des postes, favorisant ainsi une rotation du personnel importante et qui, outre l'inconfort pour les animateurs, joue aussi sur le bon déroulement des actions (ralentissement lié au temps d'immersion pour la bonne connaissance du terrain et des acteurs).

Une articulation et une synergie à développer avec les autres politiques locales

Comme il a été dit précédemment, les craintes de charges de travail et financières supplémentaires ont parfois freiné le déploiement de la contractualisation. L'articulation avec le développement des filières de valorisation du bois (bois d'œuvre et bois énergie) constitue une réponse possible mais peu exploitée. Outre l'intérêt économique pour les exploitants agricoles, c'est aussi une véritable opportunité pour mobiliser davantage cette

ressource locale et renouvelable (substitution aux énergies fossiles et à des matériaux ayant une empreinte carbone forte). Des réflexions sont localement en cours et à un stade bien avancé dans le cadre d'une démarche intégrée de projet de territoire (*Haute-Rance, Haut-Couesnon, Léguer*) visant à développer les synergies entre politiques environnementales et politiques de développement économique (développement et promotion des filières bois d'œuvre et énergie).

Cette ambition nécessite un décloisonnement des interventions des financeurs au titre de leurs différentes politiques. Elle devra aussi s'accompagner d'une information / formation des animateurs pour être en mesure de conseiller au mieux les bénéficiaires (essences et gestion adaptées aux filières).

Enjeux relatifs aux volets rivières et milieux aquatiques des contrats

Des actions « milieux » largement présentes dans les contrats de bassin versant

En Bretagne, les actions milieux aquatiques ont le plus souvent été financées au travers d'un contrat de restauration entretien (CRE), outil de programmation pluriannuelle de l'Agence de l'eau Loire Bretagne mis en place en 1996 au 7ème programme, puis à partir du 9ème programme (2007-2012) au travers du Contrat Territorial Milieux Aquatiques (CTMA) qui a remplacé le CRE. Ce contrat constitue le volet milieux aquatiques du contrat de bassin GP5.

Dans l'ensemble près de 90% des contrats de bassin versant incluent des actions milieux aquatiques soit au travers d'un CTMA ou de la fin d'un CRE.

La part de ces actions dans les contrats de bassin varie cependant dans le montant financier total des contrats. Quelques bassins n'ont intégré dans leur contrat que des études et de l'animation sur les milieux aquatiques, les travaux étant alors financés hors contrat par différents maîtres d'ouvrage locaux (ex GBO) alors que pour d'autres le CTMA constitue le volet principal du contrat de bassin (ex : Trevelo)

Une évolution en cours des interventions sur les cours d'eau sous l'impulsion des politiques publiques

Les interventions menées en faveur des milieux aquatiques ont connu une évolution importante au cours des deux dernières décennies sous l'impulsion de l'évolution des politiques publiques en la matière et des techniques de restauration.

- Les années 2000 sont encore marquées par des approches très ciblées sur l'entretien et la gestion des ripisylves (comme le reflètent les programmes d'actions des CRE), souvent associées à des enjeux d'amélioration des écoulements pour limiter les débordements. Dans cette logique d'intervention, le critère de suivi principal est le linéaire de cours d'eau traité et le facteur limitant la mise en œuvre des actions est essentiellement lié aux moyens humains pour organiser et mettre en œuvre les chantiers. La logique des maîtres d'ouvrage locaux est de couvrir tout le linéaire de cours d'eau en étalant les travaux sur plusieurs années.

- A la fin de la première décennie 2000, cependant, la DCE et le Grenelle de l'environnement vont réorienter les politiques des financeurs et en premier lieu de l'Agence de l'eau pour prendre en compte désormais les objectifs de la DCE (bon état). L'atteinte de ces objectifs nécessite, pour la majorité des cours d'eau en Bretagne, de restaurer la fonctionnalité des

cours d'eau dans leur dimension hydromorphologique. En Ille et Vilaine par exemple, l'évaluation de l'état des cours d'eau a montré que le paramètre déclassant pour atteindre le bon état demandé par la DCE est majoritairement la morphologie.

Le Grenelle de l'environnement appuie cette évolution en insistant plus particulièrement sur la continuité écologique souvent considérée d'abord dans sa dimension longitudinale (politique des « ouvrages Grenelle »).

Concrètement pour les territoires, cela suscite désormais des travaux sur les cours d'eau qui dépassent le seul entretien classique de la ripisylve. Derrière ces évolutions, il s'agit d'une véritable révolution des approches techniques en matière de gestion des cours d'eau, avec des impacts potentiels sur les logiques et modalités d'intervention des maîtres d'ouvrage et sur la perception et l'acceptabilité par les populations et les riverains de ces nouveaux travaux. Les actions de restauration hydromorphologique nécessitent, en effet, en général plus de temps de suivi des travaux pour le technicien, plus de technicité nécessitant de faire appel à des entreprises et, dans bien des cas, plus de temps d'animation/concertation locale auprès des riverains, en particulier. Par ailleurs, la logique d'action n'est plus forcément de couvrir l'ensemble du linéaire mais de prioriser en fonction des dégradations hydromorphologiques et du risque de non atteinte, ce qui peut bousculer les habitudes en matière d'intervention, en posant des difficultés politiques de justification de traiter un secteur plutôt qu'un autre.

Aujourd'hui cette dynamique d'évolution est plus ou moins engagée selon les territoires. Certains mènent des actions qui s'apparentent encore largement à de l'entretien de cours d'eau (ex : Odet, Penze) alors que d'autres ont plus ou moins intégré de nouvelles approches et portent des projets qui vont bien au delà du simple entretien (ex : Oust Lié, Pénerf, Trévelo, ...). Parfois, dans ces cas là, les maîtres d'ouvrages locaux tentent quand même de concilier les deux logiques : passer partout pour l'entretien des cours d'eau et mener des actions plus ciblées et plus ambitieuses d'un point de vue restauration hydromorphologique, ce qui peut engendrer des tensions sur les moyens. Notons l'exemple d'un territoire (Oust Lié) qui a choisi de se retirer progressivement des actions d'entretien pour se concentrer sur les nouveaux chantiers hydromorphologiques en accompagnant cette dynamique au travers d'un partenariat fort avec la fédération de pêche et en participant à la formation des acteurs locaux (association de pêche, agriculteurs, etc.) pour qu'ils prennent le relais de l'entretien des cours d'eau.

Au final, ces évolutions relativement récentes pour les territoires, apparues plutôt en milieu de contrat (lors du passage d'un CRE à un CTMA ou avec la politique Grenelle) restent encore largement à conforter.

Des interventions en matière de restauration hydromorphologique majoritairement centrées sur le lit mineur et les petits ouvrages transversaux

Deux types d'actions ont été principalement mises en œuvre sur cette génération de contrat :

- la majorité des interventions réalisées dans le cadre des contrats de bassin ont ciblé la restauration morphologique du lit mineur et des berges : diversification de l'habitat en lit mineur, gestion de la ripisylve, pose d'abreuvoirs, de clôtures, etc.. Les opérations envisagées ont rarement ainsi empiété sur l'espace plus large du lit moyen.

Sur certains territoires, cependant, des opérations de plus grande envergure ont pu être menées avec plus ou moins de succès : recréation d'un lit anciennement rectifié sur Oust Lié, création d'annexes hydrauliques sur Pénerf...

- Sur la question de la continuité, les réalisations les plus importantes ont concerné les petits obstacles transversaux quand ils ne présentaient pas de difficultés particulières pour être traités, à savoir le plus souvent des ouvrages hérités d'usages aujourd'hui disparus, sans attachement particulier de la part des populations et des riverains.

Les obstacles plus importants et/ou plus compliqués à traiter car attachés à des usages encore présents ou sujet d'un fort attachement localement ont été moins ciblés sur les territoires. Ces interventions nécessitent une animation et un engagement politique en général plus important qui a fait défaut pour cette génération de contrat. Elles nécessitent également une sensibilisation et une communication renforcée auprès des élus et des habitants (riverains et au-delà) afin de garantir leur acceptabilité sociale (compréhension des enjeux, information sur les évolutions paysagères faisant parfois l'objet de craintes non fondées...). Des difficultés ont ainsi été rencontrées sur les territoires du Guinefort (effacement d'un ouvrage) et du Loc 'h et Sal (effacement d'un étang).

Il s'agit par ailleurs d'une politique relativement récente y compris à l'échelle du contrat, la thématique de la continuité ayant réellement commencé à exister avec le Grenelle de l'environnement alors que les contrats avaient déjà été lancés.

Une articulation très variable du volet milieu aquatique avec les autres thématiques

Il ressort des différents territoires que le volet milieu (CTMA ou CRE) a été peu articulé avec les autres volets thématiques du contrat de bassin au moment de son élaboration. Les CRE/CTMA ont souvent été rattachés en cours de route. Dans certains territoires, les enjeux cours d'eau sont très peu discutés au sein du comité de pilotage global du contrat et restent cantonnés au sein de groupes ou commissions techniques spécifiques (ex Elorn).

L'articulation du volet milieu avec les autres volets thématiques a alors beaucoup reposé sur l'initiative des équipes techniques avec des situations très variables d'un territoire à l'autre. La compétence des techniciens de rivière, plus ou moins spécialisés, avec plus ou moins d'appétence pour intégrer d'autres thématiques, l'organisation interne et l'animation transversale des équipes, ainsi que la nature des actions conduites expliquent la diversité des situations rencontrées.

Par exemple, dans certains territoires, il a pu être observé une organisation du travail des équipes favorisant l'articulation entre différentes thématiques : les techniciens rencontrent à plusieurs les agriculteurs pour pouvoir aborder en même temps différents enjeux (ZH, cours d'eau) (Guindy-Jaudy -Bizien et côtiers, Trévelo). Cette intégration peut se faire également en aval des interventions, dans le cadre de démarches d'animation/sensibilisation du territoire allant plus loin que la simple information/communication sur les actions menées, reposant parfois sur un partenariat fort avec des relais associatifs locaux et/ou sur une valorisation sociale et patrimoniale des milieux restaurés, etc. (ex : Oust Lié, Léguer, Trévelo). Ailleurs en revanche, l'approche peut être restée très sectorisée, souvent faute de temps pour organiser la transversalité en interne aux équipes, avec un volet milieu bien pris en charge par un technicien spécialisé qui fonctionne de manière relativement indépendante sur la base d'une feuille de route thématique (CRE ou CTMA).

Une approche des enjeux milieux aquatiques essentiellement technique

Une (re)connaissance limitée des enjeux de restauration des cours d'eau par les acteurs locaux

De manière générale, les enjeux sur les cours d'eau et les milieux aquatiques apparaissent moins (re)connus que les enjeux qualité/bocage ou encore les enjeux littoral (attachés à l'usage baignade et conchyliculture). Certains territoires se sont en revanche concentrés sur

la question de l'entretien des cours d'eau en lien direct avec l'enjeu des inondations. Or les efforts financiers pour traiter ces nouveaux enjeux de restauration sont potentiellement importants pour les maîtres d'ouvrage locaux malgré les subventions accordées par l'Agence de l'eau. Ce décalage entre l'effort financier à fournir et l'insuffisante reconnaissance de l'importance des enjeux pour le territoire suscite, notamment en fin de contrat, de nombreuses interrogations de la part des élus sur le niveau d'engagement qu'ils doivent maintenir et avec quelles justifications.

Un discours de justification centré sur des objectifs techniques

Si la relative nouveauté des enjeux de restauration des milieux aquatiques peut expliquer cette situation, il semble que l'approche très technique, que cela soit dans le discours de justification des actions à mener ou encore dans la manière de concevoir les programmes d'intervention et d'intervenir sur le territoire, ne favorise pas une forte appropriation par les acteurs du territoire.

En effet à l'exception de certains territoires, le discours de justification des actions milieux aquatiques semble essentiellement développé dans le registre technique « eau » (autour des objectifs de bon état de la DCE) qui valorise peu les éléments patrimoniaux ou les synergies potentielles avec le territoire. Certains territoires cependant ont réussi à inscrire les interventions sur les milieux aquatiques et les cours d'eau dans une approche territoriale plus forte. C'est par exemple le cas du Léguer, avec le travail fait autour de l'effacement du barrage ou du Trevelo qui mène des actions de gestion des marais dans une perspective patrimoniale.

Un niveau d'ambition de la restauration peu explicite

Les études techniques réalisées en amont des travaux apparaissent très structurantes car définissant le niveau d'ambition de la restauration, le type d'intervention à mener. Si elles se réfèrent à l'objectif du bon état, celui-ci ne suffit cependant pas concrètement pour arrêter un niveau d'ambition : jusqu'où va t-on dans la restauration hydromorphologique, sur quels critères prioriser ? De larges marges d'interprétation sont possibles qui semblent ici dépendre, au stade de l'étude technique, des compétences et pratiques des prestataires en charge de la réalisation de ces études. Sans que les évaluations locales aient pu approfondir ce point, la question de la lisibilité et du portage effectif d'un niveau d'ambition par les acteurs institutionnels à ce stade de l'étude technique se pose. Et ce d'autant plus qu'il n'existe pas de cadrage régional suffisant permettant d'orienter le niveau d'ambition et les priorités à l'échelle des bassins. Les orientations départementales au travers des cellules milieux aquatiques existent dans certains cas (ex CAMA 29) mais restent dans l'ensemble assez hétérogènes.

Par ailleurs, dans le domaine relativement nouveau de la restauration hydromorphologique, les compétences et les approches évoluent encore. Le travail des techniciens permet d'une année sur l'autre d'adapter les interventions, de prendre en compte de nouvelles politiques (par exemple, les ouvrages Grenelle) ainsi que l'évolution de la rivière, il existe donc une certaine adaptabilité du cadre de référence que constitue l'étude technique à l'échelle du bassin versant, essentiellement du fait des techniciens.

Une animation/concertation avec les acteurs locaux ciblés dans le temps

La principale phase de concertation/animation avec les élus du territoire est souvent concentrée lors de la phase de mise en place de la DIG, bien en amont des travaux. La phase travaux renvoie ensuite au mieux à de la négociation bilatérale technicien/riverain, avec peu d'implication des élus. Inscrire la restauration des cours d'eau dans son contexte territorial nécessite en effet du temps d'animation (rencontrer les élus, faire des liens entre restauration

du cours d'eau et territoire, trouver des « alliés », etc.) dont les techniciens de rivière qui doivent assurer avant tout un suivi technique ne disposent souvent pas.

Au final, l'animation technique du volet MA du contrat de bassin semble cependant fonctionner tant que les actions mises en œuvre n'empiètent pas sur le territoire (pas d'enjeu foncier) et ne modifient pas les perceptions et attachements des riverains et populations. Cependant même dans ces cas là, les plus faciles a priori, le travail de terrain avec les riverains peut nécessiter une forte implication du technicien, au delà de la programmation et du suivi de chantiers, pour négocier (un droit de passage par exemple), pour expliquer l'intérêt des travaux, voire rencontrer les élus ... (ex Vilaine amont, Guinefort,...)

Des priorisations souvent opportunistes

Dans ce contexte – des projets techniques, portés avant tout par des techniciens, répondant à des objectifs techniques faisant peu écho à des préoccupations territoriales ainsi qu'un cadrage régional ne permettant pas de hiérarchiser les actions à l'échelle du bassin – les critères de priorité apparaissent plutôt opportunistes. Concrètement sur le terrain, sont souvent ainsi privilégiées en priorité les actions qui bénéficient de maîtres d'ouvrage bien identifiés (ex GBO) avec une capacité d'autofinancement, dont l'acceptabilité par les riverains est « facile », avec comme critère politique de « couvrir tout le linéaire » (ex Meu).

Enjeux relatifs aux outils et articulation avec la réglementation

Localement l'articulation des actions milieux aquatiques avec la réglementation apparaît plus facile sur l'enjeu de la continuité longitudinale. Ce dernier dispose en effet d'un cadre réglementaire relativement clair et explicite, avec le classement des cours d'eau et les ouvrages « Grenelle », qui permet aux acteurs locaux de se saisir de cette thématique plus facilement sur le terrain pour orienter et prioriser leurs actions.

En revanche, plusieurs retours d'évaluations locales ont souligné que le soutien des services de l'Etat s'avérait parfois défaillant soit faute de présence suffisante sur le terrain, soit d'un manque de « courage » face à certains usages ou enfin de non suivi par les procureurs des PV instruits.

Enjeux relatifs aux volets zones humides des contrats

Des avancées significatives en faveur des inventaires de zones humides

La période évaluée a connu une vague importante d'inventaires des zones humides. Les dynamiques SAGE ont semble-t-il été un facteur favorable à la mobilisation sur cette thématique, sachant que ces inventaires ont pu être conduits parallèlement à l'élaboration du SAGE.

Pratiquement, ces inventaires communaux ont été souvent portés et réalisés par les structures en charge des bassins versants, qui ont intégré des compétences spécifiques pour le faire ou en déléguer la réalisation à des prestataires.

En termes de méthodes, il semble que les approches expérimentées sur le bassin de la Vilaine et dans la baie de Saint Briec aient connu un certain succès. Celles-ci se caractérisent par un important effort d'animation et de consultation des administrés intéressés et notamment des agriculteurs, des propriétaires et des élus (plusieurs réunions associées à

l'inventaire). Ces méthodes ont-elles donné des résultats satisfaisants permettant de favoriser l'acceptation des inventaires et l'appropriation de leurs résultats.

Certains bassins versants ont également conjugué inventaires des zones humides, inventaires des cours d'eau, voire du bocage. Cette approche globale et transversale a-t-elle permis de juguler certaines craintes de la part des agriculteurs. Elle a-t-elle également permis d'envisager des solutions intégrées de prise en compte des zones humides au sein des systèmes d'exploitation.

A contrario, le recours à la notion de zones humides potentielles dans le cadre des inventaires a eu des effets plus délétères. Cette notion a pu laisser craindre qu'à terme l'usage de ces espaces, généralement drainés par l'agriculture à des fins de culture, soit remis en cause pour revenir à l'état antérieur de prairies humides. Durant certaines évaluations de contrats, ces craintes ont encore pu s'exprimer.

Au stade actuel, il reste maintenant à observer sur de nombreux territoires de quelle façon et dans quelle mesure ces inventaires seront pris en compte dans le cadre des documents d'urbanisme de la compétence des communes (SCOT, PLU, cartes communales), sachant que l'on peut considérer qu'il s'agit d'une de leurs principales finalités. Pour les territoires les plus avancés, ce relais exige une animation spécifique en termes de porter à connaissance, de sensibilisation, de rédaction des règlements attachés à ces documents.

Au-delà, il est possible d'estimer que la préservation des zones humides exige la présence d'un jeu impliquant différents acteurs, aux compétences complémentaires. Si le maire au titre de l'exercice de sa compétence urbanisme peut être considéré comme décideur ultime, il est aussi l'objet de multiples jeux d'influence qui interfèrent avec cette décision, et ceci d'autant plus que cette question ne fait pas forcément partie de ses priorités. Dans ce cadre, la fonction de police et de contrôle des services de l'Etat en lien avec la réglementation peut jouer le rôle de garde-fou, l'expertise et l'appui des gestionnaires de bassins versants peut favoriser la connaissance nécessaire à la décision, le relais de certaines associations partenaires des collectivités ou le lobbying d'associations plus militantes peuvent contribuer à la sensibilisation des populations. Ce système d'acteurs peut être considéré comme le témoin d'un « contrat social » nécessaire à l'existence des zones humides.

Des initiatives de soutien à la gestion moins répandue

Au-delà des inventaires et des effets attendus sur l'urbanisme, les démarches visant à accompagner la mise en place de mesures de gestion des zones humides demeurent apparemment limitées. Essentiellement ponctuelles, elles semblent ressortir d'opportunités relativement limitées et concernent pour l'instant surtout des zones humides remarquables par opposition aux zones plus ordinaires mais plus nombreuses.

Le fait que ces mesures de gestion exigent souvent la mise en place de mesures en faveur de la maîtrise foncière de ces espaces est également appréhendé comme un enjeu en soi. Les études et l'animation foncière sont des activités jugées dispendieuses en temps et en ressources humaines. L'animation réclame en outre de s'inscrire sur une durée suffisante pour obtenir des résultats significatifs, sachant que les zones humides ne bénéficient pas actuellement d'un intérêt suffisant aux yeux des élus pour appeler des stratégies foncières plus actives de leur part (préemption notamment). Pour les mêmes raisons, l'acquisition foncière est également considérée comme coûteuse. Ces différents facteurs amènent de nombreux gestionnaires à s'interroger sur les moyens à consacrer à ce volet de la gestion des bassins versants, sur la pérennité des financements consacrés à ce volet, sans lesquels les ambitions resteront sans doute modestes. La perspective d'une disparition des MAE zones humides, bien que peu mobilisées à l'échelle régionale, inquiète ainsi certains gestionnaires locaux.

Des interrogations sur l'avenir en lien avec le devenir de l'activité agricole

L'avenir de l'activité agricole est cependant un facteur évoqué par certains acteurs, avec à la clef une double interrogation.

Si l'agriculture était amenée à reculer en termes d'emprise sur les territoires ou à rechercher une intensification des systèmes de productions, certains acteurs estiment que les prairies humides seraient sans doute abandonnées en priorité, offrant la possibilité d'une gestion plus en prise avec une approche environnementale. D'autres acteurs craignent cependant que cet abandon, lié aux exigences réglementaires, sonne le glas de toute gestion de ces espaces semi-naturels, avec des perspectives d'enfrichement/emboisement qui leur soit fatal. La recherche d'une économie agricole compatible avec ce besoin de gestion constitue alors une priorité en soi.

Ces considérations témoignent du fait que le maintien des zones humides ne peut généralement pas se passer de toute intervention humaine. Davantage sans doute que d'autres milieux aquatiques, leur état et leur devenir est le témoin direct de la perpétuation d'usages spécifiques maintenant ces milieux dans l'équilibre recherché. Or la démonstration de l'intérêt des multiples fonctions assurées par ces espaces (régulation du régime des cours d'eau, filtration des pollutions, maintien de la biodiversité, équilibre climatique local,...) ne paraît pas aujourd'hui suffisante pour justifier d'une gestion adaptée et autonome de toute activité bénéficiant d'autres revenus.

Enjeux relatifs aux volets actions foncières des contrats

Le foncier, un levier d'action peu utilisé dans les contrats de BV

Les actions foncières sont rarement inscrites dans les contrats de bassin versant. Il est donc possible de citer quasi *in extenso* les bassins versants dans lesquels on les retrouve :

- Le bassin versant de Loisançe Minette, où une politique foncière a été mise en œuvre sur l'aire d'alimentation des captages des Drains de Rennes (une importante ressource en eau potable pour la ville de Rennes), dans le but de réduire la pression agricole. La démarche d'acquisitions foncières et de boisement autour des captages (plus d'une centaine d'ha) s'accompagne de baux environnementaux signés avec les agriculteurs, notamment pour l'entretien de parcelles en herbe autour des captages. Des mesures foncières prévues par ailleurs sur le sous-BV des Echelles n'ont pas pu être engagées.
- Le bassin versant du Kermorvan, où les actions foncières mises en œuvre sont au service d'une gestion plus herbagère de l'élevage, notamment via des échanges parcellaires. Dans ce cas, l'atteinte de l'objectif environnemental ou le niveau d'exigence n'est pas forcément réellement « contractualisé ». En outre, c'est plutôt l'attente locale des agriculteurs qui motive l'inscription de ces actions dans les contrats mais pas forcément sur la même nature d'objectif (facilitation du fonctionnement de l'exploitation plutôt qu'objectif environnemental).
- Le bassin de l'Aber Wrac'h avait également prévu d'engager un volet foncier mais ce dernier n'a pas été mis en œuvre au cours de la durée du contrat.

Un recours au foncier surtout dans des contextes de contrainte forte

Dans l'ensemble, le recours à la gestion foncière sur les bassins versants semble avant tout envisagé dans les situations de pression environnementale forte. On l'observe donc soit dans les situations précitées de contentieux communautaire « eaux brutes » (régularisé ou non), soit dans le cas des baies Algues Vertes. En dehors de ces situations très contraintes, il n'y a pas de recours au foncier dans le cadre des opérations de BV alors même que la gestion foncière et en particulier les logiques d'échange, sont en général bien accueillies au niveau local ces dernières pouvant favoriser le rapprochement du parcellaire des exploitants agricoles. Comme mentionné précédemment, cet outil semble assez peu utilisé aussi bien au service de la gestion des pollutions qu'au service des actions d'aménagement de l'espace (ex. zones humides, haies...).

Une synergie à développer avec les SAFER à l'échelle des BV et une animation à renforcer sur l'objectif environnemental

Une convention de partenariat pour l'engagement d'une politique de gestion du foncier et des usages associés sur les aires d'alimentation des captages prioritaires du Sdage, dans les bassins versants « algues vertes » et pour les zones humides a été signée en février 2011 entre l'Agence de l'Eau Loire Bretagne, les chambres régionales d'agriculture et les SAFER et elle explique certainement le recours au foncier dans les secteurs à contrainte forte. La faible utilisation du levier foncier dans les contrats, pose certainement un enjeu d'implication et de partenariat de certains acteurs, comme les SAFER dans l'élaboration des contrats de bassin versant, notamment en dehors de ces zones à enjeux. De même, l'Etablissement Public Foncier de Bretagne n'est jamais cité localement, alors que la protection des captages est bien citée dans le rapport de préfiguration (2006) comme un des objectifs entrant dans son périmètre.

En outre, l'utilisation du levier foncier ne se fait pas toujours avec des critères environnementaux très lisibles au niveau local (ex. quelles contreparties attendues face aux échanges fonciers). Un des enjeux pour l'animation est donc de mieux construire les liens entre action foncière et les finalités environnementales qu'elle doit servir au niveau des territoires.

Ces enjeux apparaissent d'autant plus prégnants qu'il n'existe pas actuellement d'outil régional spécifique articulé au GP5 sur cette question ni de recommandation particulière vers les territoires en ce sens.

Articulation de la politique contractuelle avec la problématique des captages et périmètres de protection

Une assez forte déconnexion entre contrats de BV et captages/PPC en Bretagne

Les analyses locales ne mettent pas en évidence une relation spécifique entre les actions des contrats de BV et la problématique de protection des captages souterrains. Cette situation semble reposer sur deux facteurs principaux : 1) un facteur contextuel, 80% de l'alimentation en eau potable de la Bretagne provient de prélèvements superficiels et non pas souterrains, et 2) un facteur intrinsèque à la construction des contrats, où les BV mènent des actions contractuelles de protection des « masses d'eau » et de gestion des « prises d'eau » sur les pollutions diffuses, alors que les périmètres de protection de captage sont identifiés comme un outil réglementaire de gestion des pollutions ponctuelles, souvent réservés à des sites plus restreints.

Ainsi, les captages (au sens large) sont peu intégrés dans le schéma d'intervention des bassins versants, hormis sur quelques-uns en « bon état » (Scorff, Léguer). Un autre angle

d'introduction de ces problématiques semble s'être développé pour accompagner la « Grenellisation » de quelques captages stratégiques. C'est le cas par exemple du Grand Bassin de l'Oust, dont certains contrats territoriaux intègrent plusieurs actions spécifiques ou renforcées sur les captages Grenelle, actions inscrites en cours de contrat. Mais globalement, cela reste relativement marginal et parfois mêmes ces actions sont mises en place en parallèle, hors contrat.

Une situation qui souligne la faible lisibilité et articulation entre actions contractuelles et réglementaires

Cette faible articulation « par construction » trouve un écho dans un certain nombre de facteurs locaux de gouvernance ou d'organisation des moyens humains :

- L'absence d'articulation entre les élus en charge des différents volets, alimentation en eau potable et aire d'alimentation de captage d'une part et bassin versant et milieux de l'autre (*Trégor, etc.*) ;
- A l'inverse, lorsque le volet PPC est fort, il mobilise l'équipe sur de la gestion de procédure et des indemnisations (*Léguer, etc.*), ce qui peut entrer en tension avec l'action contractuelle, véritable raison d'être du bassin versant.

En tout état de cause, cette non articulation semble problématique dans la mesure où les contrats de BV se « privent » de la possibilité de prendre en charge des thématiques qui font enjeu pour les acteurs locaux et qui permettent en outre de davantage mailler l'action globale du GP5 avec des échelles territoriales plus fines. **La problématique des captages est un enjeu local réel, mais non prioritaire par rapport aux référentiels « macro » du GP5. Pourtant, il s'agit d'une échelle territoriale (les AAC) pertinente pour construire des actions locales renforcées avec l'écoute des élus des territoires.**

Retour d'expérience des démarches BVAV

Les démarches engagées sur les bassins versant Algues vertes ont fait l'objet d'un approfondissement thématique dans le cadre du volet régional de la mission. Ces approches « monothématiques », organisés autour d'une logique de projet de territoire multiacteurs et la signature d'une charte de territoire semblaient intéressantes à examiner pour nourrir la réflexion sur les contrats GP5. Les bassins concernés ne recoupant que partiellement les BV évalués au cours de cette mission et conduisant des programmes sur des calendriers différents (premières vagues initiées en 2011), une série d'entretiens spécifiques a été organisée afin de mieux comprendre les spécificités des démarches mises en œuvre pour gérer cette problématique complexe des Algues vertes par rapport aux contrats territoriaux. Outre une analyse documentaire portant sur l'ensemble de ces territoires, 5 bassins ont été analysés de façon plus approfondie en faisant l'objet des entretiens locaux : Grève de St Michel / Baie de Lannion (BV Lieux de Grève), Baie de Concarneau / La Forêt, Anse de Guissény (BV Quillimadec et Alanan), Anse de l'Horn - Guillec et Baie de La Fresnaye, Baie de Sait Briec , Douron - Anse de Locquirec.

Démarche de construction des projets de territoire

Les cahiers des charges des appels à projet lancés en 2011 ont cadré la démarche assez précisément en terme de gouvernance, d'organisation, d'objectifs quantitatifs et d'outils mobilisables. Les délais d'élaboration des projets de territoire étaient très contraints (4 mois).

Les stratégies retenues dans les 8 bassins versants Algues vertes sont au final assez diversifiées. Les projets de territoire présentent systématiquement un volet sur l'amélioration des pratiques agronomiques basée sur un conseil agricole individuel poussé (diagnostics d'exploitation débouchant sur des engagements individuels volontaires) et des déclinaisons opérationnelles assez différentes pour limiter les fuites d'azote (couverture des sols, gestion des apports d'azote, méthanisation et plus rarement gestion du pâturage ou remise en herbe). Tous les projets présentent également un volet sur la gestion des zones humides (reconquête et/ou restauration). L'aboutissement des volets agricoles collectifs est variable, avec de fréquentes actions sur le foncier (acquisition, échanges, ...), des actions d'ambitions variées sur l'évolution des systèmes (développement de l'agriculture biologique dans 6 bassins et soutien des systèmes économes en intrant sur la Baie de la Fresnaye) et quelquefois des actions sur les débouchés (restauration collective sur la Baie de Concarneau).

À partir du tableau de Blandine	Baie de la Fresnaye	Baie de Saint Briec	Grève de Saint Michel (Lieu de Grève)	Anse de Locquirec (Douron)	Anse de l'Horn-Guillec	Anse de Guisseny	Baie de Douarnenez	Baie de Concarneau
Nb d'exploitations	200	1387	148	150	495	168	387	144
SAU (ha)	8796	58014	6308	6205	12789	6502	17784	6889
agronomie / pratiques								
remise en herbe		+	+++	ONP		+		
autres rotations		+					+	+++
couverture des sols	+++	++		+	++	++		
pâturage	++							
gestion azote	+++			ONP		++	ONP	
Traitement méthanisation	++				++	+++	++	
autre	++				+			+++
gestion espace, ZH et milieux								
Inventaire finalisé		+		+				
reconquête ZH	+/+	+++	++	++				
restauration ZH		ONP					+++	++
préservation/ amélioration fonctionnalités	++	ONP	ONP		++	+++		++
Drainage	+++							
Aménagements & bocage autres	+++					+++	++	
systèmes								
reconversion bio	+++	++	+++	ONP		+++	++	+++
SFEI	++	+++						
bas niveau d'intrants	++							
levier collectif								
stimulation de filière alternative avec acteurs éco		ONP	ONP			ONP		
foncier (acquisition, échanges, AF...)	++	++	++	+	+	++	+	++
restauration collective								+++
Autres								

Des groupes de travail «thématiques « algues vertes » ont été organisés afin de définir les projets de territoire, émanant le plus souvent de la CLE des SAGE (Concarneau, Guisseny,..)

ou d'un comité de pilotage de BV GP5 (La Fresnaye, Lieue de Grève, Douron, Horn/Guillec). Ces instances, parfois un peu formelles, ont été complétées par des groupes de travail plus opérationnels ou « groupe d'agriculteurs ressource » qui ont été mobilisés pour élaborer concrètement les projets. Ces groupes d'agriculteurs étaient plus ou moins liés aux Comités Professionnels Agricoles (CPA) existants des bassins, associant souvent d'autres agriculteurs en fonction de leurs motivations et parfois divisés en sous-groupe par type de systèmes agricoles (par exemple légumes, élevage, mixte et AB pour Horn-Guillec ou porcins, bovins et mixte pour la Fresnaye). Des groupes thématiques sont parfois venus compléter ces instances (filières économique, assainissement, pisciculture). Des associations environnementales comme Eaux et Rivières de Bretagne ont pu participer à l'élaboration des projets et ont même une fois été signataires de la charte (Concarneau). Les chambres d'agriculture sont intervenues pour organiser des réunions de mobilisation des agriculteurs derrière le projet ou à l'inverse plutôt en défaveur du processus dans certains cas.

Les diagnostics devaient comporter un volet hydrologique (déterminant les zones les plus contributives), un bilan azoté à l'échelle du bassin versant, un volet économique et social (structuration des filières, débouchés,...) et parfois un volet assainissement. Des bureaux d'études ont été mobilisés la plupart du temps. Dans le temps imparti, les diagnostics se sont souvent largement appuyés sur des études existantes, faisant plus souvent l'objet de synthèse de documents que d'investigations spécifiques. Des modélisations de l'INRA ont pu être utilisées pour dresser dans la plupart des cas le bilan azoté du bassin versant, et pour mesurer l'impact potentiel des différentes mesures possibles à l'exutoire.

Les objectifs sont très explicites dans les projets de territoire. Les objectifs de résultats ont en partie été fixés par l'Etat dans les appels à projets notamment en ce qui concerne les nitrates et les zones humides. Les objectifs de réduction de concentration en nitrates imposés ont été calculés en visant une atteinte de 30% en 2015 (année d'échéance du plan quinquennal) de l'effort à fournir sur chaque cours d'eau, par rapport à la valeur guide de 10 mg/L cité par le Conseil Scientifique comme niveau à atteindre dans l'absolu pour observer une réduction sensible de la production algale. Des objectifs de concentration (quantile 90) pour 2015 étaient ainsi proposés dans les cahiers des charges pour chaque cours d'eau des différents bassins. Des objectifs chiffrés de maintien, de réhabilitation et de création de zones naturelles étaient également proposés à partir d'une première estimation des zones humides potentielles des bassins (et visant 50% de reconquête à horizon 2015, le restant à horizon 2027). Ces objectifs de résultats ont pu être précisés dans les projets proposés en fonction des diagnostics locaux et des négociations, notamment avec les acteurs agricoles. Les objectifs de réalisations ont quant à eux souvent été fixés « au doigt mouillé ».

La définition des actions à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs a été faite en recherchant l'adhésion des agriculteurs, dans le but d'« optimiser les volets dans la mesure des volontés locales ». Des volets « systèmes », « agriculture biologique » ou « circuits courts » ont ainsi parfois été « amoindris » pour cette raison dans plusieurs bassins.

Le fait que la procédure relative aux zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) prévoie la possibilité pour le préfet, de rendre tout ou partie des mesures obligatoires en cas de non mise en œuvre satisfaisante des mesures à l'issue de la phase volontaire (adhésion au projet inférieure aux objectifs de réalisation), n'a pas été sans influence sur la définition et la mise en œuvre de ces programmes. En effet, cette « pression règlementaire » a pu d'une part impacter les négociations en incitant à ne pas fixer des objectifs trop ambitieux dans la phase d'élaboration et d'autre part être plutôt un facteur de succès dans la phase de mise en œuvre des programmes.

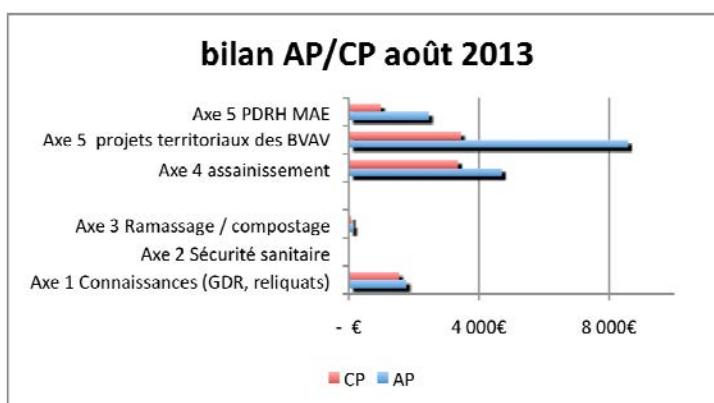
Les projets ont fait l'objet d'une expertise par le comité scientifique saisi par le préfet de région, qui a fait reprendre un diagnostic jugé incomplet et qui a demandé à plusieurs bassins de fixer des objectifs plus ambitieux.

Mise en œuvre

Les moyens financiers disponibles pour mettre en œuvre les projets de territoire représentent **globalement des enveloppes prévisionnelles très importantes sans pour autant mobiliser des dispositifs spécifiques ou des lignes dédiées « très ouvertes »**. Au total, environ 120 millions d'euros sont prévus pour la mise en œuvre sur 5 ans de ces actions préventives (budgets Etat, Agence et collectivités). La participation financière de l'Etat est plus importante que pour les BV classiques. Les aides sont notamment renforcées sur l'accompagnement agricole individuel, qui peut être réalisé en interne à l'équipe d'animation du BVAV ou par des organismes prestataires (qui peuvent être financés jusqu'à 100%) et qui est le premier levier de mobilisation prévu. Les autres aides mobilisées sont les dispositifs agricoles classiques du PDRH comme les MAET, le programme Breizh Bocage ou les aides individuelles à l'investissement (121C), avec pour ces dernières des taux majorés et une liste de matériel élargie. **Des financements spécifiques ont pu être débloqués pour des projets de réserves foncières**, c'est le cas sur l'Anse de Guisseny où la communauté de communes a proposé un accompagnement financier de ces actions. L'Agence de l'eau propose également **des aides au cas par cas pour soutenir le développement des filières** (plutôt mobilisées pour des études sur le développement de productions plus favorables à la préservation de la ressource en eau dans un premier temps mais également mobilisables pour des investissements spécifiques aux filières comme par exemple des usines de déshydratation de luzerne ou des abattoirs pour la vente directe).

Les données ci-dessous récapitulent l'état d'avancement des réalisations financières relatives aux bassins algues vertes à la mi 2013. Ils montrent qu'un total de 11M€ a été engagé sur l'axe 5 relatif aux BVAV (dont une grande partie liée aux actions de conseil et animation, et une plus faible proportion, est liée aux mesures du PDRH). A ces budgets, s'ajoutent principalement les coûts liés aux actions d'assainissement (Axe 4), celles relatives à la connaissance

2010 à août 2013	AP	CP
TOTAL axe 5	11 037 179 €	4 425 881 €
Total par BV	1378647	553 233 €
TOTAL ENVELOPPES 2010-2015	77 986 116 €	



Les moyens d'animation mobilisés pour mettre en œuvre les projets de territoire sont également conséquents. **Les moyens humains internes à la cellule d'animation des bassins versant algues vertes ont été multipliés par 2 ou 3 par rapport au dispositif GP5 et même jusqu'à 10 pour certains bassins versants**. Les prestataires bénéficient également de moyens accrus. Ces moyens d'animation permettent une présence importante sur le terrain, facteur de succès et ne sont pas considérés comme limitant par les équipes d'animation. **En moyenne, la densité de l'animation sur les baies Algues vertes étudiées est 10 fois supérieure à celle des BV GP5.**

Les commissions algues vertes, instances spécifiques de suivi de la mise en œuvre des projets de territoire se réunissent 1 ou 2 fois par an pour suivre l'atteinte des objectifs. Elles semblent être des instances assez formelles. Les décisions et les points de blocages sont davantage mis en discussion dans des « groupes restreints » qui peuvent être des comités opérationnels (La Fresnaye), des groupes d'agriculteurs référents (Horn Guillec, Anse de Guisseny) ou des comités relais mixtes regroupant quelques élus et quelques agriculteurs (Baie de Lannion). Les articulations avec les instances du SAGE se limitent le plus souvent à des remontées d'informations en CLE sur l'avancée de la démarche BVAV.

La mise en œuvre des actions prévues dans les chartes de territoire est assez complexe. **Le conseil individuel chez les exploitants agricoles constitue une part importante des actions menées.** Il est réalisé en interne par la cellule d'animation ou par des prestataires (chambre d'agriculture, contrôle laitier, groupement d'agriculture biologique,...). Les animateurs proposent un diagnostic à chaque exploitant et définissent avec eux des engagements individuels en fonction des possibilités et des volontés de chacun (plus rarement en fonction de zonages liés aux zones humides ou aux zones contributives). Les objectifs d'engagements individuels sont en bonne voie d'être atteints certains BV comme la Lieue de Grève ou le Douron même si des facteurs économiques comme les prix élevés des céréales et la fin des quotas laitiers sont identifiés comme des freins pour l'évolution des systèmes et des pratiques.

Les actions concernant le foncier ne sont pas encore mises en œuvre sur tous les bassins. Les communautés de communes peuvent intervenir en tant que maîtres d'ouvrage pour ces opérations. Les règles d'attribution des terres de la SAFER, mettant en avant les objectifs d'installation de jeunes agriculteurs, semblent parfois constituer un frein pour les opérations qui visent un regroupement parcellaire. Il n'y a pas de dérogation explicite qui permettrait de prendre en compte les objectifs de regroupement parcellaire en vue d'améliorer les systèmes et les pratiques.

Les actions de développement de filières agricoles sont très peu avancées à ce jour. Le BV de l'Anse de Guisseny avait au départ envisagé de se saisir d'une opportunité locale pour développer la filière lait biologique mais l'entreprise susceptible de constituer un débouché avaient des besoins urgents et s'est achalandée sur un autre secteur avant que le projet de territoire ne voit le jour. Le BV de la Lieue de Grève envisage la construction d'un abattoir et la commercialisation de viande en vente directe mais n'en est pour l'instant qu'au stade des études de faisabilité. Deux bassins projettent de travailler sur la restauration collective et un sur la mise en place d'un produit « lait de systèmes herbagers ».

Le plan algues vertes prévoit la définition et le suivi d'objectifs quantifiés précis. **A ce stade, le suivi se concentre surtout sur les objectifs de contractualisation.** Un suivi trimestriel des engagements individuels des agriculteurs est organisé ainsi qu'un calcul de l'impact potentiel que devraient avoir ces engagements sur les flux d'azote à l'échelle du bassin. Un bilan annuel est réalisé dans les exploitations. Une synthèse annuelle est prévue à l'échelle du bassin versant. Les analyses des reliquats azotés ne semblent pas particulièrement mobilisées au niveau local pour un suivi à l'échelle de l'exploitation ou du bassin versant. Elles sont en revanche davantage mises en discussion à l'échelle régionale. Le dispositif classique de suivi de l'eau est mobilisé pour mesurer l'impact des actions. Ces résultats sont surtout mis en discussion au sein des « groupes restreints ».

Synergie et cohérence

Les projets de territoire sont véritablement portés par les structures porteuses des SAGE, comme prévu par le Plan Algues vertes, seulement dans les 2 baies pilotes (Lieue de Grève et Baie de Saint Briec) où les SAGE définissent la stratégie et les BV assurent la mise en œuvre des actions. Les objectifs des chartes de territoire AV sont inscrits dans le Plan

d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) des SAGE. Les élus des CLE des SAGE sont impliqués de manière variable dans les démarches Algues vertes. L'avancement des démarches fait l'objet de points de restitution en CLE mais les relations restent parfois seulement formelles.

Les chartes de territoire BVAV ont remplacé les contrats de BV GP5 préexistants sur leur territoire sur le volet agricole, celui-ci y étant plus conséquent et mobilisant des ressources financières très importantes. Les actions complémentaires sur la gestion des rivières, l'usage des phytosanitaires non agricoles ou l'assainissement non collectif sont maintenues par ailleurs sur le territoire selon les modalités des contrats GP5 classiques. Dans le cas où le périmètre du BV algues vertes est moins important que l'ancien périmètre du bassin versant GP5, la priorité est mise sur le territoire algues vertes, le reste du territoire pouvant être quelque peu « négligé » (exemple des perceptions sur le territoire du Trégor vis-à-vis du Douron).

Conclusion

On constate en synthèse un certain nombre de différences dans la conception des projets et l'intensité des moyens déployés mais la mobilisation d'outils relativement classiques pour atteindre les objectifs ne différencie pas forcément les actions BVAV des BV GP5 classiques. Les travaux de conception des projets de territoire s'appuyant sur un diagnostic des flux d'azote et des objectifs quantitatifs précis validés par un comité scientifique ont été relativement singuliers, tout comme le dispositif de suivi-monitoring déployé pour suivre l'atteinte de ces objectifs. L'élaboration des projets à l'échelle locale, la possibilité offerte aux acteurs du territoire d'innover, avec une meilleure prise en compte de dimensions comme le foncier et le développement économique sont des points positifs. Les moyens humains d'animation et les moyens financiers ne semblaient pas limités. Les services de l'Etat et notamment les préfets se sont davantage mobilisés dans ces démarches, apportant un véritable appui politique sur ce dispositif. La pression réglementaire potentielle dans le cadre des démarches ZSCE a également pu être un facteur de succès pour le déroulé des opérations. Au final, on constate une mobilisation variable des exploitants agricoles sur ces bassins. Cependant, l'innovation est restée partielle, notamment du fait des contraintes de temps pour concevoir les projets et de l'importance du cadrage national. **On constate une certaine dispersion au sein des stratégies qui peut faire craindre une somme de petits pas sans changement majeur des pratiques et de systèmes. Les outils mobilisables sont restés identiques aux autres dispositifs, sans mise en place de moyens d'intervention spécifiques.** Les freins classiques liés au foncier (priorités des SAFER), à l'économie (suppression des quotas, prix des céréales) ou au changement de la réglementation (CORPEN) restent difficiles à contourner. Le rôle joué par les acteurs économiques dans les instances de pilotage est également resté secondaire. Les incertitudes concernant l'avenir des dispositifs algues vertes et le manque de visibilité à long terme sont aussi une source d'inquiétude pour les équipes d'animation et les acteurs impliqués et un risque pour la pérennité des résultats.

Plus largement, une évaluation de l'efficacité globale du dispositif et de ses enjeux de mise en œuvre semblerait nécessaire, l'approfondissement réalisé à ce stade étant assez qualitatif et tourné plutôt dans une optique comparative BVAV/ BV GP5. Les questions d'efficacité environnementale ou d'efficience des moyens semblent intéressantes à analyser de près pour mieux comprendre la portée et les limites potentielles d'un dispositif innovant, mais relativement récent, avec peu de recul temporel.

Vision de synthèse des spécificités des approches BVAV

Intérêts de l'approche	Limites identifiées
<ul style="list-style-type: none">• Conception des objectifs et dispositif suivi-monitoring• Projet élaboré localement, possibilité d'innover, meilleure prise en compte des volets foncier, bio, et aspect économiques• Pas de limitation des dépenses, beaucoup de moyens d'animation• Mobilise davantage les services de l'Etat, préfet, appui politique• Pression réglementaire potentielle• Bonne dynamique de mobilisation des exploitants agricoles	<ul style="list-style-type: none">• une innovation partielle : enjeu de temps pour concevoir les projets et de cadre• Les outils identiques, absence de moyens d'intervention alternatifs• Blocages classiques : foncier (SAFER) économique (suppression quotas, prix céréales...), changement de la réglementation (CORPEN)...• Un pilotage plutôt classique? (rôle secondaire des acteurs économiques et• Incertitude sur le dispositif AV, visibilité à long terme• Une certaine dispersion au sein des stratégies : une somme de petits pas

Conclusion transversale

La construction du GP5 se situe dans le prolongement d'une dynamique historique engagée au travers de trois générations de programmes BEP et renforcée au cours du temps pour aller vers une politique partenariale de l'eau de plus en plus transversale et ambitieuse. Sans constituer une évaluation du programme au sens propre, les évaluations locales apportent un ensemble d'éclairages nouveaux sur le dispositif GP5 et sa mise en œuvre sur la période de programmation qui se termine.

En termes d'ambition, une politique GP5 construite sur de nouvelles bases

Cette génération est marquée par le renforcement de l'approche territoriale en lien avec une montée en puissance souhaitée de l'échelon des SAGE et la volonté de les généraliser sur l'ensemble de la région Bretagne. Outre la reconduction des contrats territoriaux de bassins versants, la politique du GP5 prend donc appui sur des contrats de SAGE spécifiques permettant de conforter l'action régionale à cette échelle.

Le GP5 se distingue aussi des générations précédentes par une focale thématique plus large (ensemble des dimensions de la DCE là où les programmes BEP se concentraient prioritairement sur la gestion des nitrates sur les prises d'eau potable), et par un élargissement des territoires d'intervention (ensemble des BV et non plus, l'amont des prises d'eau). Cette évolution se traduit par l'avènement de contrats multithématiques, visant à couvrir les objectifs de la directive cadre mais aussi à sortir de la stigmatisation concernant la gestion du volet agricole. En effet, face à une certaine « crispation » sur les pollutions agricoles dans les programmes BEP²³, l'objectif des contrats multithématiques est aussi de déplacer la gestion de l'eau vers une approche territoriale plus large en créant des synergies entre volets.

Ces choix conduisent à un certain élargissement de l'outillage régional mobilisé dans le cadre du GP5 avec en particulier le lien construit avec Breizh Bocage, qui devient un des leviers au service des nouveaux contrats, financé en grande partie par les acteurs de l'eau, malgré sa vocation initiale plutôt généraliste.

Bassins Versants : une approche multithématique, inaboutie dans ses modalités et sa mise en œuvre

Si l'approche multithématique s'est bien mise en place sur les bassins versants GP5 avec une série de résultats intéressants (cf. résultats du chapitre résultats des contrats territoriaux de BV), plusieurs familles de difficulté peuvent être rappelées.

- Un premier champ, portant sur les **référentiels et les priorités d'intervention**, reste à clarifier. Ces derniers sont à cheval entre une grille règlementaire sur les pollutions de l'eau (très directement liée aux usages de l'eau potable et les enjeux vécus sur les territoires) et une grille DCE, beaucoup plus large et « experte », mais moins facile à incarner dans le vécu local. Si ces deux approches sont en partie complémentaires (l'une décrivant avant tout les pollutions de l'eau potable, l'autre l'état des milieux), elles ne sont pas nécessairement concordantes et très lisibles les unes par rapport aux autres. Ainsi, alors que l'est et sud Bretagne ressortent comme prioritaires sur le plan de la DCE, ce sont les départements des Côtes d'Armor et du Finistère qui ressortent comme très prioritaires au titre des

²³ Semblant limiter les effets de l'action contractuelle

contentieux eaux brutes et des problématiques algues vertes. Un BV « régularisé » au titre d'un contentieux nitrates avec une pression de 45mg/l, apparaît d'un coup en « bon état » d'un point de vue de la DCE alors que d'autres BV en bon état au regard de la grille historique BEP, se retrouvent très prioritaires par rapport aux objectifs hydromorphologie ou eutrophisation de la DCE. L'évolution historique des référentiels (de BEP et réglementations AEP à la DCE) et leur implications géographiques ne sont pas toujours lisibles pour les acteurs locaux. Il en va de même des liens entre les priorités régionales (référentiels globaux du DCE et GP5) et les perceptions locales des enjeux. Un travail de clarification régional et de sensibilisation/ vulgarisation reste à conduire pour favoriser l'appropriation et acceptation locale.

– **Au-delà d'une approche multithématique**, les évaluations locales montrent la **difficulté à aller vers une démarche intégrée et des actions transversales** sur les territoires. Dans l'ensemble, l'analyse révèle :

- que les thèmes centraux des contrats (pollutions, milieux, bocage), font le plus souvent l'objet d'actions assez classiques et peu articulées les unes aux autres (conseil et ajustement des pratiques sur le volet agricole; entretien et « petite continuité » sur les milieux aquatiques, une gestion du bocage assez classique et autonome par rapport à la gestion de l'eau, ...);
- que les nouvelles thématiques (phosphore, bactériologie, macropolluants, ...), inscrites dans les objectifs initiaux, ne font pas souvent l'objet d'une prise en charge réelle dans les contrats (peu d'actions opérationnelles dédiées sur les territoires).

Si un des attendus de la nouvelle programmation était bel et bien de créer des synergies entre volets, cette attente a été peu explicitée et portée par les partenaires du GP5 vers l'échelle locale. En l'absence de lignes directrices et d'orientations claires sur la construction de ces transversalités, l'élaboration des contrats s'est faite avant tout en prolongeant les dynamiques historiques. L'animation locale a permis dans certains cas de mieux articuler les volets entre eux, mais sans changer, sur le fond, la structure des contrats (organisés autour d'entrées sectorielles).

Cette situation est accentuée par la nature des dispositifs financiers (priviliégiant les entrées classiques – ex. des lignes financières agricoles) et par leur relative déconnexion. De ce point de vue Breizh Bocage apparaît comme particulièrement peu articulé avec le reste des contrats (financement, maîtrises d'ouvrage, logiques de financement de l'animation et de programmation), conduisant un grand nombre de territoires à interroger son statut au moment des évaluations locales (les actions Breizh Bocage, font-elles vraiment partie du champ de l'évaluation ? peut-on vraiment considérer qu'il s'agisse d'un dispositif intégré au cadre GP5 ?).

– Une autre dimension semble aussi avoir été assez peu clarifiée dans le cadrage régional. Il s'agit des **enjeux de zonage et territorialisation** intra-BV. Ainsi, alors que la taille des bassins versants GP5 s'est globalement accrue, le ciblage et la territorialisation des interventions n'a pas nécessairement été réfléchi en parallèle posant des questions d'efficacité et d'efficience des interventions. Lorsque des territorialisations existent sur les bassins versants, elles sont souvent indirectes (liées aux dispositifs réglementaires qui s'imposent aux territoires) ou ciblées sur quelques actions ponctuelles.

– En lien avec ce qui précède, **la question des moyens d'animation se pose également**. Si dans l'ensemble les équipes d'animation sont relativement importantes, leurs moyens apparaissent souvent comme limités face à une certaine segmentation des interventions par volets (peu de transversalités) et à l'absence de ciblage ou territorialisation marqués. Ces

enjeux sont particulièrement prégnants dans le champ agricole avec **une moyenne d'1 ETP pour 1000 agriculteurs**, ce qui réduit la portée de l'action contractuelle.

– Enfin, dans le contexte régional, particulièrement dense sur le plan réglementaire, **le lien entre les actions contractuelles du GP5 et le champ régalien n'a pas été vraiment anticipé**. L'articulation entre action contractuelle et réglementaire apparaît ainsi comme assez paradoxale dans la mesure où :

- **Les interventions du GP5 sont peu articulées aux volets réglementaires**. Pour le volet agricole, elles ne tiennent pas vraiment compte du gradient réglementaire (ex. adapter les programmes GP5 selon le degré de pression sur les BV (ZES, ZAC, ZSCE, contentieux, ...). En ce qui concerne les milieux aquatiques, le bocage ou les zones humides, les actions opérationnelles conduites par les BV sont aussi très déconnectées des dynamiques réglementaires. En effet, face aux actions d'inventaire et de classement des ZH, haies ou cours d'eau, conduites localement, il n'y a pas réellement de stratégie de gestion de ces milieux et d'intervention articulée avec l'action des BV.

- En revanche, les interventions contractuelles sont dans l'ensemble très inspirées de la logique réglementaire en ce qui concerne le volet agricole et se situent dans un paradigme de la mise en conformité et de la gestion des pratiques et pressions agricoles. **Les mesures proposées dans le champ agricole** (conseil fertilisation et épandage, mesures de reliquats, référentiels agronomiques, ...) **s'apparentent à un dispositif d'appui à la directive nitrates, peu propice à l'innovation et à la création de logiques de projet locales**.

– Enfin, **une des résultantes de ces enjeux de cohérence est la faible efficacité avérée de certaines actions territoriales**. De ce point de vue l'analyse statistique poussée menée dans le champ agricole questionne fortement l'efficacité des volets contractuels dans le champ de la gestion des pollutions agricoles. **A la différence des effets mesurables de l'action réglementaire, les effets des actions contractuelles sont peu lisibles**, venant plutôt en appui du cadre réglementaire.

(Contrats de) SAGE : des enjeux de lisibilité et d'utilité au niveau local

Le développement des SAGE au niveau régional vient consolider la politique territoriale en complétant et structurant les interventions historiques. Les évaluations locales permettent d'observer une meilleure prise en charge de certaines thématiques émergentes au travers des SAGE dont les questions relatives aux cours d'eaux et zones humides, en lien avec les démarches d'urbanisme, ou encore, les liens « terre-mer » et des usages littoraux. Elles mettent aussi en évidence une bonne perception locale concernant le processus de gouvernance lié aux instances des SAGE (représentativité, modalités de décision, ...).

Cependant, les évaluations font aussi remonter plusieurs familles de difficultés à mieux prendre en compte.

– **Des enjeux de lisibilité des SAGE**: Ces enjeux sont identifiés notamment en phase d'élaboration, avec des perceptions approximatives des acteurs locaux sur le statut ou le rôle des SAGE à l'échelle des territoires. Plus largement, l'analyse locale pointe une forte méconnaissance du contenu des SAGE et des dispositions spécifiques liées au processus délibératif. Les orientations des SAGE font très peu l'objet d'une mise en débat dans les instances des collectivités (conseils communautaires ou municipaux), y compris en phase de consultation finale, avant la validation des documents d'orientation.

Ce constat est à rapprocher tout d'abord de la nature des débats dans les instances, souvent peu stratégiques et axés sur des champs très techniques. Ces derniers ne permettant pas toujours de se forger une idée des enjeux de décision et des arbitrages possibles. Il s'explique

aussi, par le fonctionnement des cellules d'animation, très tournées vers l'animation des instances avec peu de contacts directs avec les maîtres d'ouvrage locaux en dehors du cadre formalisé des CLE ou commissions. Il tient enfin à des **contrats de SAGE, peu connus et valorisés localement**, ne permettant pas de situer (1) ce qui renvoie aux fonctions délibératives classiques des SAGE liées à leur fonctionnement a priori²⁴, et (2) ce qui relève des missions spécifiques de cette échelle, en lien avec la politique territoriale du GP5.

– **Des « SAGE » interpellés sur leur rôle et utilité :** Dans le prolongement du point précédent, les questions de rôle et d'utilité des SAGE font aussi l'objet d'interpellations importantes. En effet, face à un contexte breton déjà très dense sur le plan réglementaire, les SAGE ont parfois des difficultés à proposer des dispositions spécifiques et des orientations fortes allant au-delà des normes générales. Ce constat est particulièrement vrai sur certains volets thématiques prioritaires comme l'agriculture. En outre, comme mentionné plus haut, faute de feuille de route claire et de moyens suffisants, les équipes d'animation des SAGE, restent dans l'ensemble centrées sur l'animation des instances. Elles sont donc assez peu au contact direct des maîtres d'ouvrage du territoire et ont du mal à prendre en charge des missions collaboratives au service des acteurs locaux : appui technique, coordination, appui à la mutualisation, suivi-évaluation, MO directe de dossiers transversaux... Là encore, dans un paysage breton de maîtrises d'ouvrages déjà dense²⁵, la plus-value de cette échelle territoriale et ses fonctions, ne sont pas clairement identifiées.

Au total, dans un environnement régional complexe, les fonctions de l'échelle territoriale des SAGE nécessitent d'être clarifiées et leur utilité renforcée de façon à consolider aussi la légitimité des instances délibératives et leur capacité à orienter le territoire.

Une articulation entre les deux piliers de la politique contractuelle insuffisamment lisible et optimisée

A la différence des générations précédentes, la politique du GP5 s'organise clairement autour de deux piliers territoriaux, SAGE et BV, visant par leurs complémentarités à renforcer la qualité et l'efficacité des dispositifs de l'eau en Bretagne. En plus des conclusions relatives à chaque échelle territoriale, la mission permet de faire un certain nombre d'observations sur l'articulation entre ces deux échelles et la cohérence d'ensemble de l'architecture du GP5.

Ainsi, **si l'importance des deux piliers est clairement affirmée, le rôle et les complémentarités entre ces deux échelles territoriales restent à préciser.** L'image dominante de cette répartition est assez schématique au niveau régional : **« l'opérationnalité » des BV et la « planification » des SAGE !** Or, cette image traduit avant tout les rôles habituels des « SAGE » et « BV » dans la politique nationale, les uns assurant un rôle de délibération locale et d'orientation, les autres la mise en œuvre plus opérationnelle des actions et programmes d'actions. Elle ne dit rien sur les spécificités du GP5 et le rôle d'une programmation territoriale (« via contrats de BV et de SAGE ») à ces deux échelles dans le contexte breton : qu'attend le GP5 des SAGE et des BV au travers de leur contractualisation ? quelles fonctions, quelles articulations particulières ?

La structure des contrats de SAGE et de BV illustre en grande partie cette absence de vision explicite sur le rôle des deux piliers. **Les contrats de SAGE relèvent essentiellement d'une logique de conventionnement entre acteurs, plutôt que d'une logique de contrats**

²⁴ en lien avec le cadre national

²⁵ bien que souvent perçu comme très peu lisible et peu cohérent dans les enquêtes menées au niveau local

d'objectifs. Si ces derniers, cadrent les grandes lignes du partenariat, il ne fixent pas vraiment d'objectifs et ne permettent pas de préciser les missions de cette échelle territoriale au sein de la politique du GP5. En outre, **les contrats d'élaboration et les contrats de mise en œuvre, sont très semblables** dans leur organisation, sans traduire réellement les fonctions différenciées des structures d'animation et des instances du SAGE à ces deux étapes du processus. Les contrats territoriaux de BV, sont dans l'ensemble plus « rôdés » en lien avec une antériorité historique et un statut plus explicite. Pour autant, là encore, le lien entre l'action BV et celle des SAGE n'y est pas lisible.

En outre, les évaluations locales révèlent aussi une absence de vision politique pleinement partagée quant au rôle de chaque échelle au niveau des partenaires institutionnels. La vision régionale de ces deux piliers peut être très variable d'un acteur à l'autre (Conseil Régional, Agence de l'eau, Départements, ...), rendant difficile la projection d'une image cohérente.

En l'absence de doctrine régionale clairement construite sur le rôle des deux piliers, les enjeux de collaboration entre ces deux échelles et leurs équipes d'animation n'ont pas été posés. Les besoins de mutualisation ou de répartition des tâches entre SAGE et BV (suivi, capitalisation, assistance, ...), identifiés par plusieurs évaluations locales, n'ont pas été pris en compte lors de la construction du programme régional. Un grand nombre de modalités de coopération SAGE-BV et inter-BV restent donc à construire.

Recommandations

Cette partie propose une série de recommandations permettant de valoriser les principaux constats évaluatifs locaux et régionaux. Plus qu'une simple compilation des propositions émanant de chaque territoire, il s'agit ici de rendre compte de la vision globale du groupement d'étude sur les enjeux de réorientation de la politique partenariale de l'eau en Bretagne de façon à en renforcer la cohérence d'ensemble, la lisibilité locale et l'efficacité environnementale.

Les recommandations proposées ci-dessous portent à la fois sur les interventions à l'échelle des BV et des SAGE. Elles visent donc les deux piliers de la politique territoriale du GP5, et non les « SAGE » ou « BV », dans l'absolu.

R1 : Clarifier les objectifs de la politique territoriale et le rôle des deux piliers SAGE et BV

La synthèse qui précède met en avant plusieurs familles de conclusions concernant la lisibilité du cadre régional. Elle pointe tout d'abord un certain nombre d'enjeux de référentiel et de cohérence des objectifs de l'intervention régionale, à cheval entre une grille DCE et des logiques réglementaires. Au-delà des objectifs, **une confusion subsiste sur le rôle de la politique contractuelle par rapport aux cadres réglementaires**, en particulier dans le champ agricole (politique d'appui à la réglementation ou de construction et de projet). L'autre conclusion importante de l'évaluation porte sur **l'insuffisante articulation entre les deux piliers de la politique du GP5**, faute de doctrine régionale claire sur leurs complémentarités. Cette articulation est donc abordée à ce jour de façon relativement schématique et réductrice, en s'en remettant aux fonctions classiques de « planification » du côté des SAGE et « d'opérationnalité » du côté des BV.

Face à ces constats, la première recommandation générale vise à **proposer une image globale et partagée des objectifs et de la logique d'action du programme régional**, au terme du processus de reprogrammation en cours. Il s'agit notamment :

- **De construire, une expression fine des objectifs et priorités pour la politique contractuelle régionale**, au-delà de la simple transcription des normes réglementaires ou des critères thématiques de la DCE. Plusieurs natures de cibles et d'objectifs pourraient être qualifiés en précisant : (1) les priorités du GP5 et de l'action contractuelle en lien avec les référentiels globaux, (2) les autres objectifs spécifiques au contexte régional (ex : préserver une densité de captages AEP secondaires), ou enfin, (3) quels enjeux régionaux ne font pas partie des priorités du GP5, et relèvent avant tout de l'application de la réglementation générale.
- **De réfléchir sur la nature des leviers et actions proposées par le programme partenarial et leur positionnement par rapport au paradigme réglementaire**. La logique globale du programme pourrait être clarifiée (logique de différenciation ou d'appui par rapport à la réglementation) ainsi que sa déclinaison territoriale : quelles formes d'interventions privilégier selon le degré d'exigence réglementaire (et en particulier dans les territoires les plus contraints - ex. BV contentieux) ?
- Enfin, de **clarifier les rôles possibles des deux piliers de la politique territoriale et les synergies envisageables entre ces deux échelles et les équipes d'animation locales**. Ce travail peut aussi bien se pencher sur les rôles

« **fondamentaux** » de **chaque échelle** (améliorer l'opérationnalité de BV, inciter les SAGE à la construction d'objectifs ou dispositions territoriales plus pertinentes) que sur **les dimensions collaboratives entre équipes et niveaux territoriaux** : la coordination, l'appui, la capitalisation, le suivi, les maîtrises d'ouvrage, ... Pour autant, **plus qu'un modèle standard de répartition des rôles, il s'agit de construire des lignes directrices et d'identifier le champ des possibles**. Face à la complexité et diversité des configurations territoriales et historiques, il ne s'agit pas de proposer une recette unique, mais bien de rechercher une fonctionnalité et utilité optimale des deux piliers en tenant compte de ce qui est, et des équilibres déjà à l'œuvre.

R2. Mieux ancrer les SAGE sur leurs périmètres

Les conclusions de la synthèse régionale montrent aussi **les enjeux de consolidation des SAGE dans leurs territoires** de façon à renforcer à la fois la lisibilité et l'utilité de cette échelle auprès des acteurs locaux.

Pour répondre à cette exigence, le second ensemble de recommandations s'adresse principalement aux acteurs locaux mais aussi, indirectement à leurs partenaires régionaux qui exercent un rôle d'orientation et d'appui incontournable. Plusieurs éléments peuvent concourir à mieux ancrer les SAGE dans leur périmètre territorial :

- Il s'agit tout d'abord, **d'animer un processus de mise en débat plus stratégique au sein des instances des SAGE, notamment en phase d'élaboration**, permettant de mieux réfléchir la place du SAGE dans son territoire. En effet, l'analyse locale met en évidence des approches trop techniques et expertes, confisquant partiellement le débat local ou rendant parfois peu lisible la plus-value du processus délibératif. Elle montre aussi un certain essoufflement des instances avec une participation qui n'est pas toujours au rendez-vous voire souvent en baisse au cours du temps. Un des besoins forts est donc de recentrer les processus locaux sur des variables stratégiques et pas seulement sur des modalités de mise en conformité technique. **Le dispositif GP5 pourrait favoriser ce processus** en inscrivant dans les objectifs des futurs documents de programmation de SAGE (« contrats de SAGE ») certains **champs de débat incontournables à conduire au niveau des instances locales** (ex. réorganisation et rationalisation des maîtrises d'ouvrage, lien politiques eau et d'aménagement du territoire, définition d'objectifs territoriaux sur des champs mal couverts par les normes globales, ...).
- En complément du point précédent, visant à dynamiser les instances des SAGE dans leur représentativité et dans leur fonction de relais territorial, l'évaluation met en évidence le besoin **d'ouvrir aussi le « SAGE » sur leurs territoires en plus des instances locales**. En effet, si le dynamisme des instances est un gage d'acceptation et de reconnaissance, il ne se décrète pas, mais se construit aussi par une interaction directe entre les équipes du SAGE et les différentes familles de maîtres d'ouvrages et plus largement d'acteurs. Le renforcement de ces rencontres directes semble important pour toucher notamment les familles d'acteurs peu impliqués ou moins habitués aux démarches territoriales (ex. parfois communautés d'agglomération ou de communes, acteurs associatifs, élus locaux, ...) de façon à connaître leurs préoccupations et à les sensibiliser aux enjeux du processus délibératif.
- Un troisième point évoqué précédemment vise à **valoriser autant que possible les fonctions « collaboratives » des équipes d'animation de SAGE** pour renforcer leur ancrage local en prenant en charge un ensemble de missions appliquées au service des acteurs locaux : systèmes d'information, suivi-évaluation, assistance aux procédures d'urbanisme, capitalisation des échanges d'expérience, ... Ces

différentes familles d'actions peuvent être réfléchies en fonction des besoins de mutualisation ressentis entre BV et SAGE, de façon à donner une plus grande cohérence à certaines actions (nécessitant des compétences particulières et à dégager davantage de temps et de disponibilité opérationnelle pour d'autres missions.

- Une dernière préconisation venant en complément des points précédents vise à rendre l'image des SAGE plus lisible dans la politique locale. Cette exigence passe tout d'abord par **une communication ciblée et épurée sur les priorités et dispositions spécifiques des SAGE par thèmes et par sous-territoires (BV)**. Cette attente a été clairement formulée au niveau des évaluations locales de façon à expliciter les lignes directrices et particularités des SAGE sur chaque territoire, proposer une traduction des éléments les plus structurants au niveau local (objectifs spécifiques, règles nouvelles, attentes de mise en conformité renforcées, ...). En complément de cette communication sur le contenu des SAGE approuvés, il semble important de proposer aussi une information sur le statut et le rôle de cette échelle territoriale par rapport à celle des BV notamment. Cette sensibilisation peut être conduite aussi bien au niveau local ou articulée avec une communication régionale sur les complémentarités des deux piliers du GP5 et leurs spécificités.

R3. Adapter les stratégies d'intervention des BV

Au regard des conclusions précédentes, plusieurs familles de recommandations sont proposées ici, portant aussi bien sur les stratégies des BV que sur leurs modalités de mise en œuvre des contrats (gouvernance, animation, ...).

Adopter des approches plus territorialisées et ciblées au sein des BV: un enjeu d'efficacité et d'efficience

Face aux exigences d'efficacité des interventions et d'efficience des moyens, une des premières propositions vise à **renforcer le ciblage et la territorialisation des actions locales**. En complément des zonages ou cibles qui s'imposent aux BV du fait des cadres réglementaires, il s'agit de construire localement des stratégies ciblées et priorisées en cherchant à mieux différencier les objectifs et les leviers déployés selon les zones-cibles. Certaines familles d'actions plus coûteuses et complexes pourraient être réservées aux secteurs prioritaires (ex. interventions foncières, conseil et appui individuel proactif, aménagements de sites, ...). Certaines compétences pourraient être recentrées sur des cibles particulières (accompagnement des PLU communautaires, des exploitations légumières, ...). Le ciblage peut aussi répondre à des approches pilotes en faveur de l'innovation, l'expérimentation, sur des portions de territoires plus mûres ou dynamiques notamment sur un plan politique.

Outre le ciblage ou zonage action par action, il semble important de **proposer une vision globale avec des stratégies différenciées par grands secteurs** lorsque les configurations territoriales s'y prêtent (ex. secteur intensif avec une approche de conseil individuel et d'échanges fonciers versus secteur extensif à risque d'intensification avec des MAE prairies et actions bocagères renforcées).

Si la mise en œuvre de cette recommandation s'adresse avant tout aux niveaux locaux, elle interpelle aussi les partenaires régionaux. En effet, la mise en œuvre concrète de cette exigence renvoie nécessairement à **la constitution de référentiels thématiques régionaux davantage formalisés et territorialisés**. Cette vision zonée des priorités régionales est aujourd'hui très difficile à reconstituer sur un certain nombre d'enjeux comme milieux

aquatiques et la morphologie, la bactériologie ou les pollutions pesticides en zones littorales
...

Poursuivre l'approche multithématique, mais aussi plus intégrée

Une autre recommandation majeure qui découle des analyses évaluatives est de réorganiser les interventions locales, et régionales, de façon à **privilégier une démarche plus intégrée et globale** là où les contrats actuels fonctionnent souvent de façon relativement cloisonnée entre volets. Cette exigence de transversalité est une nécessité pour assurer aussi bien la lisibilité des opérations (se différencier davantage du champ réglementaire), leur efficacité (approches moins sectorielles) et, in fine, leur efficacité à moyen terme. La mise en application de ce principe se décline de différentes façons selon les champs considérés.

Enjeu « pollutions » : des « techniques » vers la gestion de l'espace et les approches globales

En ce qui concerne la gestion des pollutions, sa mise en œuvre passe par plusieurs réorientations fortes.

Il s'agit tout d'abord de prendre un certain recul par rapport au schéma d'intervention « classique » basé sur l'optimisation des techniques et la prescription agricole et venant souvent se situer en appui des exigences dictées par la réglementation. Un des objectifs clairs serait de vraiment limiter les interventions des BV dans ce domaine (ex. ne maintenir que certaines missions de conseil individuel sur des secteurs prioritaires). Il s'agirait ainsi de privilégier la réallocation de ces moyens vers des approches alternatives, plus cohérentes avec le statut des porteurs de projets - collectivités - sans chercher à dédoubler le circuit du développement et du conseil agricole par l'action des bassins versants. En contrepartie de ce retrait relatif des BV des actions de conseil, **une mission d'appui technique transversal pourrait être négociée et définie avec les acteurs du développement agricole** (chambres, prescripteurs, ...) mais sans passer par des déclinaisons BV, somme toute peu pertinentes et très consommatrices de temps. Cette mission, pilotée aux échelles départementales, pourrait par exemple regrouper l'ensemble des commandes des partenaires vis-à-vis des référentiels agronomiques, des reliquats et de leur diffusion, des documents d'information généraux, des chartes des prescripteurs, ...

Il s'agit aussi, en contrepartie, de valoriser pleinement les outils de gestion de l'espace au service de la réduction des pollutions : bocage, zones humides, foncier, ... Ainsi, les volets agricoles des bassins versants pourraient dans certaines situations être quasi exclusivement axés sur un conseil et appui à la densification des structures bocagères, la gestion et reconquête des prairies et zones humides, la conduite d'acquisitions ou d'échanges fonciers avec des contreparties environnementales clairement négociées. Les démarches sur les BV algues vertes peuvent de ce point de vue apporter des éclairages intéressants bien que non transposables directement du fait de différences de moyens significatives. Un grand nombre de marges de manœuvre existe par rapport à la situation actuelle pour investir de façon ambitieuse ces champs d'action et chercher à accompagner plutôt l'aménagement des espaces à moyen-long terme, plutôt qu'à dicter la conduite des pratiques agricoles à court terme. Ce travail nécessite en revanche une jonction beaucoup plus forte avec les outils de l'urbanisme (ex. PLU), ceux du foncier (ex aménagements fonciers) et de l'aménagement du territoire au sens large.

L'autre champ complémentaire à investir serait **celui des approches globales**. Bien plus qu'aujourd'hui, les BV pourraient proposer un accompagnement de fond sur le conseil agronomique global en étant **plus présents sur les thématiques de l'autonomie alimentaire des exploitations, des systèmes économes en intrants**. A ce titre, l'action pourrait viser à développer et diffuser des messages-clés sur les systèmes économes et autonomes appliqués à chaque territoire en animant des groupes de travail dédiés localement (chambres, acteurs

économiques, centres de gestion, Instituts ou stations expérimentales locales, ...). De même, une action plus expérimentale pour favoriser les innovations techniques pourrait être envisagée par certains BV en accompagnant la soumission locale de projets relevant de l'agro-écologie ou de l'agriculture écologiquement performante, ... **L'enjeu de ce positionnement est néanmoins la grande expertise et la technicité nécessaire pour conduire ces missions en gardant un vrai discernement** de ce qui est stratégique au regard de la gestion de l'eau et de ce qui relève avant tout de mécanismes agronomiques plus généraux.

Sur un autre plan, mais avec une visée complémentaire, **l'action territoriale pourrait être plus fortement centrée sur le champ du développement économique alternatif** en cherchant à accompagner la structuration de filières locales à bas niveaux d'intrants là où cela paraît pertinent. Il s'agirait dans cette perspective de réfléchir avec les acteurs économiques sur des possibilités économiques existantes ou à stimuler (chanvre, filières bio locales, luzerne, ...) en envisageant d'entrer dans la gestion de l'eau pas uniquement avec le conseil technique mais au travers d'une série des instruments économiques (favoriser des investissements structurants localement, stimuler des filières courtes d'approvisionnement, ...). Dans cette perspective, très territoriale et globale, l'action des animateurs se rapprocherait du champ du développement économique.

Inscrire la gestion des milieux et zones humides dans une approche plus territoriale

A l'image de ce qui vient d'être proposé ci-dessus, les évaluations mettent en évidence une série d'évolutions possibles et nécessaires pour mieux prendre en compte les enjeux relatifs aux milieux aquatiques et zones humides. Si les actions de la génération précédente s'inscrivaient souvent dans la lignée des anciens CRE (Contrats de restauration et d'entretien), l'objectif de la nouvelle génération sera de prendre en compte de plus en plus les questions d'hydromorphologie et de continuité dans l'ensemble de leurs dimensions.

Au delà des approches purement techniques (« en mode travaux ») l'objectif serait de **concevoir ces opérations dans une logique plus territoriale et globale**. Ce positionnement renvoie : (1) à de nouvelles formes d'animation territoriale pour concevoir et faire accepter les projets, (2) à de nouvelles formes de gouvernance et de médiation locale à construire autour des projets (impliquer fortement les élus communaux notamment), (3) à de nouveaux liens entre la gestion technique et une valorisation patrimoniale des projets (ex. lien avec culture, activités récréatives ou touristiques, ...). Il suppose aussi une véritable priorisation des interventions et des moyens, plutôt qu'une entrée systématique visant à couvrir l'ensemble du territoire par des actions d'entretien courant.

En complément de cette approche territorialisée, il s'agit aussi d'organiser plus de liens entre les volets milieux et les autres champs d'intervention des contrats : les opérations bocage par rapport aux berges et annexes du cours d'eau, le conseil prairies et outils MAE par rapport aux milieux humides à préserver, ... Ainsi, les champs d'interface devraient être clairement identifiés au sein des contrats pour favoriser une mise en œuvre articulée par la suite.

Enfin, une des recommandations serait de **construire des stratégies plus articulées entre l'action structurelle d'inventaire et de classement des zones humides, haies et cours d'eau, et les actions de gestion plus opérationnelles**. Le constat dominant est qu'il n'y a pas à ce stade de liens construits entre ces deux compartiments des actions conduites par les SAGE et BV. La prise en charge des éléments classés ou inventoriés, par des actions de sensibilisation, d'entretien ou de restauration reste très limitée à la différence des bassins algues vertes. Ces liens nécessitent d'être approfondis pour la prochaine programmation notamment en définissant quelles types d'interventions sont prévues selon les cibles et avec quels types

d'outils potentiels (MAE bocage, actions foncières, campagnes d'information et de sensibilisation sur les modalités de gestion, ...).

Se déterminer par rapport aux thématiques orphelines

Un dernier point s'impose à la lecture du bilan évaluatif concernant la prise en charge d'un certain nombre de thématiques DCE, inscrites dans les contrats mais peu traitées dans les faits.

Au regard de cette situation, la première recommandation serait de prendre vraiment en charge les thématiques « orphelines » (phosphore, microbiologie, eutrophisation, ...) ou de les exclure du champ des contrats. En cas de prise en charge, un choix clair est nécessaire sur l'ambition de l'action contractuelle au regard de ces thématiques entre : une volonté de mieux connaître, une attente de résultats territoriaux, une ambition de mise en cohérence et de coordination mais sans opérationnalité immédiate.

Au-delà de la connaissance et concertation locale, la gestion d'une grande partie de ces thématiques peut passer par le biais d'une série d'opérations localisées de gestion de l'espace localisées (ex. actions bocage et talus ciblées sur des zones à enjeu : amont d'un plan d'eau eutrophisé, zones à risque bactériologique, ...). Une approche plus intégrée à l'image de ce qui était proposé précédemment (gestion du bocage, du foncier, aménagements, ...) peut constituer de ce point de vue une solution intéressante et appliquée.

En conclusion, l'intérêt de ces différentes approches est de proposer de nouvelles visions de la gestion de l'eau qui s'inscrivent davantage dans une logique projet et territoriale. Ces visions permettent en outre soit de se différencier nettement du champ réglementaire, soit de s'y articuler pleinement. A la différence des approches très techniques, elles s'inscrivent davantage dans le moyen terme qui semble plus cohérent pour trouver des solutions de fond aux changements structurels qui restent à opérer. Elles questionnent aussi les échelles territoriales, et peuvent se raisonner aussi bien au niveau des BV qu'à celui des SAGE.

Dynamiser la mise en œuvre en cohérence avec les nouvelles approches

Les évaluations locales apportent également plusieurs enseignements concernant les modalités de mise en œuvre des contrats et leur fonctionnement permettant de proposer un certain nombre de recommandations pour la prochaine programmation.

Adapter et dynamiser les instances de pilotage et gouvernance

Si la gouvernance des contrats de bassins versant apparaît globalement comme relativement rôdée, un premier besoin se fait ressentir pour **adopter des modalités d'animation plus stratégiques au sein des instances**. Il semble en effet important de dépasser les logiques classiques de reporting au niveau des comités locaux (visant avant tout à restituer ce qui a été fait), pour aller vers une logique de mise en débat du lien entre les réalisations et les objectifs globaux retenus, une réflexion des comités sur les modalités de ciblage et de territorialisation, des analyses plus poussées des actions par thématiques en lien avec les alternatives possibles et les enjeux de coordination globaux, ... L'objectif des comités doit davantage être tourné vers la prise de décision et l'orientation et pas uniquement vers la restitution. Une réflexion doit avoir lieu pour proposer des modalités d'animation de ces comités plus proactives et ciblées, en mobilisant des outils et méthodes pour favoriser ce type d'expression.

Au-delà des modalités, c'est la **composition des comités** qui sera à réfléchir plus finement en lien avec les nouvelles orientations des contrats, construites dans une approche intégrée ou globale. Dans ce but, il sera nécessaire soit d'adapter les équilibres déjà en place pour s'assurer d'une participation active de l'ensemble des maîtres d'ouvrage concernés par les approches intégrées (ex. bien concevoir la place du syndicat d'eau mais aussi de la communauté de communes responsable des actions bocage ou des opérateurs en charge du volet milieux aquatiques) ou de construire de nouveaux équilibres en **associant davantage certains acteurs territoriaux et économiques peu présents jusqu'alors** (ex. Pays faisant le relai avec des actions de développement territorial, coopérative partie prenante du projet économique local...).

La troisième exigence sera de davantage **inscrire cette gouvernance spécifique du BV à l'interface avec d'autres instances thématiques** ad hoc (ex. des comités ou groupes thématiques sur le bocage, le foncier, la bactériologie, ...) **ou de s'articuler davantage avec des instances externes** (syndicat de SCoT, Commission environnement ou aménagement des Collectivités, ...). Certains BV ont dores et déjà adopté ces modèles de fonctionnement aujourd'hui (ex. BV du Léguer), permettant ainsi de mieux gérer la cohérence d'ensemble des projets globaux qu'ils portent.

Faire évoluer les CPA historiques vers des commissions agriculture

L'autre recommandation spécifique qui s'impose à la lumière des constats locaux est le **besoin de revoir le rôle et de dynamiser le fonctionnement des CPA actuelles**. Cette évolution passe par un repositionnement de leur vocation thématique au-delà des seules techniques agricoles (ex. liens agriculture bocage, approches globales et systèmes économes/autonomes, agriculture et filières alternatives locales,...). Elle passe aussi par un élargissement de leur composition pour en faire de véritables commissions agricoles intégrant aussi des élus locaux, des acteurs économiques ou associatifs de façon à leur donner une plus forte cohérence et légitimité à réfléchir aux actions qui concernent l'agriculture et son territoire.

Repenser l'équilibre et compétences des moyens d'animation

Les propositions formulées plus haut sur la réorganisation des stratégies d'action et la place des différents piliers dans la politique du GP5 interpellent directement les moyens d'animation et leur organisation régionale.

La première recommandation qui découle de ce qui précède est le besoin de **repenser les profils et compétences d'animation** au service des nouvelles stratégies proposées, dans la mesure où ces dernières sont davantage centrées sur des logiques d'aménagement du territoire, de gestion de l'espace, de développement territorial. Il semble donc nécessaire d'avoir localement une véritable réflexion pour conforter certaines compétences au travers de la formation, des retours d'expérience et de la capitalisation régionale ou locale. Il est également important de mieux valoriser certains profils mixtes permettant de porter du conseil sur plusieurs thématiques de façon croisée (agronomie, systèmes, maille bocagère, gestion des prairies humides, ...) ou de construire davantage d'interventions coordonnées entre animateurs spécialisés. Les fonctions de management transversal seront aussi de plus en plus structurantes pour coordonner et piloter des interventions croisées.

La seconde recommandation vise tout naturellement à davantage **penser ces équilibres de compétences et de moyens à l'interface entre les deux échelles - SAGE et BV** en favorisant les logiques de mutualisation ou de spécialisation là où elles paraissent pertinentes. Dans

tous les cas, un renforcement des moyens de coordination ou des fonctions de capitalisation sera nécessaire à des échelles intermédiaires comme les SAGE ou à un niveau inter-BV.

Une autre dimension à prendre en compte dans la réflexion locale est la possibilité de **réduire et de mutualiser les temps de gestion administrative** qui peuvent être parfois très significatifs au niveau local. Plusieurs propositions mentionnées précédemment peuvent favoriser ce type de recentrage et en particulier les articulations entre échelles (portage des études, du suivi, voire des contractualisations globales à des échelles plus agrégées – cf. R4 ci-après). De même une réflexion pourrait être conduite sur le fond et la forme des moyens du reporting annuel autour des contrats – l’objectif étant de consolider des repères quantitatifs et un débat de fond, mais en allégeant les écrits annuels. L’enjeu de ces ajustements pourrait être de **dégager davantage de temps pour des missions de coordination transversale ou de renforcer les moyens opérationnels et l’animation territoriale**.

Les évaluations locales montrent aussi de réelles difficultés relatives à la gestion des ressources humaines et au turn-over des animateurs en poste sur certains territoires. Un des enjeux pour la suite est donc **d’avoir une véritable vision et stratégie régionale des compétences nécessaires pour capitaliser et pérenniser les fonctions d’animation en place** de façon à garantir une certaine continuité des démarches et un renforcement des compétences. Cette condition semble indispensable pour structurer à l’échelle des BV et SAGE des fonctions de coordination et de pilotage en mesure de porter des projets territoriaux ambitieux. La constitution d’équipes et cellules d’ingénierie plus solides passe sans doute par une certaine sécurisation des emplois, des processus de formation et d’acquisition de compétences et d’une mise en réseau des animateurs (avec un rôle important des associations régionales).

Au-delà de ces questions de profils ou de compétences, les évaluations locales révèlent le besoin de **davantage articuler cette animation spécifique BV avec d’autres relais ou partenaires territoriaux**. Les démarches territoriales ne peuvent pas être portées par les seuls animateurs et maîtres d’ouvrage globaux, même s’ils sont bien implantés sur leurs territoires. Un des besoins forts est donc de penser les modalités d’animation en relation avec d’autres relais sur le territoire permettant de construire des médiations locales, d’appuyer les projets locaux et d’exercer un regard de proximité. De ce point de vue, le besoin d’associer plus fortement les communes, élus ou les associations locales est ressorti à plusieurs reprises. En effet, ces acteurs sont aujourd’hui surtout mobilisés en tant que cibles de l’action d’animation. Ils devraient être mobilisés aussi en tant que relais dans la mesure où ils peuvent avoir un rôle déterminant à l’interface d’un grand nombre de projets locaux : gestion des milieux aquatiques, implantation de haies, gestion foncière, ...

R4. Repenser les outils de programmation de nouvelle génération

Le quatrième ensemble de recommandations porte plutôt sur **les outils contractuels mobilisés au niveau régional**. Son objectif est d’engager une réflexion sur les outils de programmation les plus pertinents aux deux échelles territoriales : Quels « contrats » dans la prochaine programmation ?

Repenser les « contrats de SAGE » : contrat à l’échelle territoriale

Concernant les « contrats de SAGE » l'enjeu principal évoqué précédemment est son statut trop général et le besoin de **faire évoluer cet outil d'une logique de convention financière vers une logique de contrat d'objectifs**.

Cette **exigence est particulièrement importante en phase de mise en œuvre des SAGE**, lorsque le travail d'élaboration est achevé, que les orientations du schéma local sont fixées et que l'équipe d'animation est davantage disponible. Le contrat pourrait alors cadrer une série d'objectifs relevant plutôt de l'appui opérationnel dont :

- la prise en charge accrue des missions de suivi et d'évaluation à l'échelle du territoire, assez cohérente avec la vocation des SAGE ;
- l'appui aux démarches de planification locales et conseil juridique - (ex. accompagnement des démarches de PLU auprès des collectivités) ;
- le développement d'une certaine ingénierie financière - ex. appels à projets, expertise sur financements, ... ;
- l'assistance aux MO locaux et services directs (expertise technique, SIG, ...), peut être aussi envisagé mais en cohérence avec les moyens d'appui déjà existants aux échelles départementales (cellules MA) ou régionales (CRESEB, GIP BE...).

Il pourrait aussi cadrer le rôle du SAGE en tant que coordinateur ou animateur de la concertation entre maîtres d'ouvrage locaux :

- un rôle plus important dans le champ de la coordination territoriale (ex. veiller à l'intégration entre volets thématiques, veiller à la cohérence avec les objectifs sage, socle commun entre territoires, ...) ;
- Animer des réunions de capitalisation et d'échange d'expérience thématiques et territoriales entre MO ;
- Organiser un travail de fond sur les enjeux de la mutualisation : renforcer les échanges directs avec différentes familles de MO, groupe de travail sur le sujet ;
- Organiser des réunions de partage régulières avec les acteurs « périphériques » : communautés de communes, agglomérations, syndicats de SCOT pour les impliquer davantage dans le processus.

Enfin, le contrat pourrait être l'occasion d'inscrire certains d'objectifs ciblés portant sur la maîtrise d'ouvrage directe de la structure porteuse du SAGE en fonction des besoins pressentis dans les configurations locales (ex. prise en charge de certains dossiers orphelins – sans MO, montage de dossiers transversaux de type appels à projets inter-BV, portage de dossiers à consonance territoriale comme les plans Algues vertes, ...).

L'utilité du contrat en phase d'élaboration ne peut pas être analysée exactement dans les mêmes termes, les missions des équipes d'animation étant davantage tournées vers la vie des instances délibératives et le suivi des études préalables. Le contrat, paraît dans l'ensemble moins structurant à ce stade. S'il existe, il pourrait être l'occasion de formaliser un certain nombre de dimensions incontournables à intégrer dans les débats stratégiques des instances locales (ex. la question des maîtrises d'ouvrage du territoire, les questions d'aménagement du territoire, ...), mais ces mêmes thématiques peuvent aussi être impulsées par les acteurs institutionnels à la faveur de leur participation aux processus locaux.

Adapter les « contrats de BV »

Les contrats de BV peuvent également être améliorés sur plusieurs points mis en avant par les analyses évaluatives.

— Leur ajustement peut passer par **un travail sur l'écriture des objectifs des contrats et en particulier des objectifs généraux ou opérationnels**. En effet, l'écriture des contrats de la génération précédente reste très peu précise sur les résultats territoriaux attendus ou les objectifs quantitatifs de réalisation. Pour remédier à cette lacune, un ensemble de repères plus concrets devraient être construits pour clarifier la feuille de route des équipes d'animation et l'ambition territoriale des contrats (ex. évolution de la densité bocagère attendue, nombre d'ha de foncier échangés ou acquis, % de ZH maîtrisées, % d'exploitants ayant souscrit des MAET bocage, ZH, % de communes en 0 phyto, ...).

Cette écriture d'objectifs doit s'accompagner d'une réflexion de fond sur leur justification au regard des exigences environnementales (ex. évolution nécessaire des flux d'azote sous-racinaires et % de surfaces à maîtriser pour arriver au résultat escompté). **Leur construction renvoie donc inévitablement à une réflexion sur le niveau de changement à produire**. Au-delà, la fixation d'objectifs nécessite aussi une réflexion de fond sur la stratégie d'intervention et les choix à opérer dans l'allocation des moyens, dans le ciblage territorial, ... L'ensemble de ce travail de cadrage doit faire l'objet non seulement d'une ingénierie interne aux équipes d'animation mais aussi d'une mise en débat plus large, permettant de donner une plus grande légitimité aux objectifs retenus²⁶.

— En cohérence avec ce qui précède, les contrats de BV pourraient aussi être l'occasion de prévoir **une réflexion systématique sur les modalités de ciblage et de territorialisation de l'action locale**. Des précisions sur les modalités de zonage et de priorisation pourraient être ainsi introduites pour chaque champ thématique et de façon plus transversale, sur le contrat dans son ensemble.

— Enfin, les contrats de BV doivent aussi être le lieu d'une **meilleure mise à plat des relations entre action contractuelle et action régalienn**e. Cette articulation peut potentiellement porter sur plusieurs points dont :

- une clarification attendue de la posture générale des actions contractuelles et réglementaires (continuité, différenciation, ...);
- une clarification sur les collaborations nécessaires entre équipes d'animation et services de l'état (articulation par rapport aux démarches de contrôle, échange des données de suivi des uns ou des résultats de contrôles, ...).

Articuler davantage « contrats de SAGE » et « contrats de BV »

L'adaptation de chaque famille de contrats ne peut être réfléchi sans évoquer les articulations entre documents de programmation à l'échelle des SAGE et ceux à l'échelle des BV. De ce point de vue deux propositions semblent à envisager pour la prochaine génération de contrats :

- Prévoir **a minima une contractualisation articulée**, consistant à inscrire dans chaque famille de contrats les liens attendus et les relations à construire entre échelles territoriales. Les missions des uns et des autres pourraient ainsi être précisées dans les documents contractuels ainsi que les complémentarités ou synergies attendues.

²⁶ La construction de ce processus pourrait à ce titre s'inspirer des démarches des bassins versants algues vertes intéressante aussi par le cadrage initial des objectifs proposé par les partenaires publics.

- Construire directement une **contractualisation commune, regroupant SAGE et BV sous un même contrat territorial** qui précise les missions de chaque maître d'ouvrage et de chaque cellule d'animation.

Dans l'ensemble des cas, une certaine souplesse est à maintenir pour pouvoir s'adapter aux contextes locaux et aux aspirations des acteurs locaux dans une logique de co-construction de ces outils.

R5. Adapter les outils et l'accompagnement régional

La mise en œuvre des différentes recommandations présentées ci-dessus renvoie aussi bien à des adaptations locales qu'à des évolutions du cadre régional. La faisabilité d'un grand nombre de ces recommandations est tributaire des adaptations des outils et dispositifs régionaux particulièrement structurants sur les décisions locales.

1) La première famille de recommandations porte donc sur un nécessaire renforcement et développement d'outils transversaux d'accompagnement régionaux sur différentes thématiques (gestion espace, économie, aménagement du territoire, ...).

Adapter et compléter les outils de gestion du bocage

— Il s'agit tout d'abord d'**adapter le dispositif Breizh Bocage** pour une articulation réelle avec l'eau. Ce besoin est particulièrement fort dans la mesure où le dispositif peut être au cœur de la stratégie GP5 et de son évolution, alors qu'il reste à ce jour très « autonome » et peu articulé vis-à-vis des interventions des BV. Une meilleure articulation avec le GP5 supposerait tout d'abord de lier plus fortement sa gouvernance et sa programmation avec celle des contrats territoriaux. A ce jour, les programmes Breizh Bocage sont construits de façon indépendante et n'ont pas au sens propre d'objectifs liés à l'eau. Il est nécessaire aussi d'associer davantage l'animation de Breizh Bocage aux cellules de BV pour éviter des fonctionnements en parallèle des équipes (ex. l'héberger au sein des BV ou MO des contrats). L'évolution des modalités de financement actuelles (en proportion du linéaire de plantation) est aussi indispensable pour favoriser une logique d'intervention plus ciblée dans les secteurs à enjeu²⁷ et développer un conseil sur la gestion et l'entretien, la réorganisation du maillage. Au final, ces différents points supposent **une réorganisation de fond du dispositif pour le rendre plus cohérent avec les besoins de l'eau**. Cette réorganisation pourrait prendre la forme d'un dispositif avec deux volets, un volet généraliste et un volet dédié à l'eau avec des règles de fonctionnement ad hoc.

Développer un outil régional de gestion du foncier au service de l'eau

En complément du bocage, les évaluations montrent l'intérêt de la gestion foncière, faisant à la fois l'objet d'une forte attente locale auprès des agriculteurs et permettant de proposer des solutions structurelles dans de nombreuses situations. Une des recommandations viserait donc à **proposer un cadre régional pour la gestion foncière sur les BV** en favorisant tout d'abord les échanges de foncier sur les exploitations, condition nécessaire à l'adoption de pratiques plus pâturantes et à une meilleure autonomie de certains systèmes. La facilitation de ces échanges fonciers, attendus par les exploitants, devrait être en revanche être conditionnée par une série d'attendus environnementaux de façon à garantir un effet significatif sur l'eau (ex. % d'herbe sur les nouvelles terres, ...). Ce dispositif pourrait aussi

²⁷ pas seulement « à la demande » dans les secteurs faciles

permettre de faciliter l'acquisition des terres et leur location avec bail environnemental par les collectivités locales. Etant donné les difficultés intrinsèques et le coût de la gestion foncière, son développement est en grande partie tributaire de la mise en place d'un cadre régional négocié qui donnerait une plus grande légitimité et assurance aux porteurs de projet locaux. Un adossement de ce dispositif à l'Etablissement Public Foncier de Bretagne pourrait être envisagé, ce dernier étant déjà missionné sur les périmètres de protection des captages.

Développer un dispositif régional de valorisation du bois et bocage en synergie avec BB

– En parallèle de l'évolution de Breizh Bocage, outil construit avant tout au service de la plantation de haies, il semble important d'élargir la réflexion au volet entretien, gestion et valorisation de la maille/ressource bocagère. La mise en place d'un dispositif régional spécifique de collecte et entretien du bocage, lié à un circuit de valorisation (bois-énergie) serait de ce point de vue un élément déterminant pour dynamiser la plantation et favoriser le maintien du maillage actuel. Des dispositifs de ce type, prévoyant jusqu'à 15 ans d'entretien public des haies et fascines sur la base de DIG locale, existent sur certains territoires expérimentaux de Haute Normandie en lien avec la politique de lutte contre l'érosion et le ruissellement.

Optimiser les dispositifs agrienvironnementaux au service des approches locales

Enfin, l'adaptation du cadre régional devrait aussi passer par une réflexion sur les dispositifs agrienvironnementaux régionaux. En cohérence avec ce qui précède, les MAET de la prochaine génération devraient être renforcées sur certains volets, en construisant par exemple, des MAE plus pertinentes et mieux valorisées sur la gestion du bocage ou des zones humides. Une réflexion pourrait avoir lieu sur la nature des engagements unitaires mais aussi sur leur association et l'évaluation économique préalable pour mieux valoriser ces mesures et favoriser leur adoption locale²⁸.

²⁸ Cf. évaluation politique de maîtrise d'usage des sols sur les AAC en Seine Normandie et marges en termes d'ingénierie financière.

Proposer un dispositif « d'appels à projet » innovant pour les territoires les plus dynamiques

En parallèle des propositions thématiques précédentes, une recommandation importante vers les partenaires du GP5 concerne la mise en place d'un dispositif d'appels à projets régional. Ce dispositif viserait à stimuler la construction de démarches innovantes et de projets globaux dans le champ du développement économique (ex. promotion de filières alternatives autour d'investissements structurants sur le territoire) ou d'actions d'aménagement du territoire. Il pourrait viser les territoires déjà en bon état et permettre ainsi aux territoires les plus dynamiques ou les plus « méritants » de proposer des projets novateurs. Un tel dispositif devrait faire l'objet d'un accompagnement collectif régional visant à assister les porteurs de projet locaux et à capitaliser, dans un second temps, les acquis vers les autres territoires.

En plus de ce cadre régional ad hoc, il serait intéressant de favoriser une articulation accrue des démarches territoriales du GP5 avec d'autres dispositifs de projet préexistants. A titre d'exemple, certains dispositifs très fortement mobilisés en Bretagne (programmes Leader avec un objectif d'innovation territoriale) peuvent très bien être valorisés au service de la gestion de l'eau, bien que cette jonction ne soit que très rarement envisagée habituellement. La promotion de ces synergies devrait faire l'objet de la politique régionale de façon aussi à sensibiliser les porteurs de projets locaux au fait que la gestion de l'eau peut prendre appui sur une diversité d'outils, au-delà du strict cadre des contrats GP5.

Un dispositif GP5 à l'interface de différents services et champs de compétences

En cohérence avec tout ce qui précède, une des recommandations serait d'inscrire le dispositif GP5 à l'interface de différents services et champs de compétences des collectivités territoriales de Bretagne. En effet, l'analyse qui précède montre que la gestion de l'eau ne doit pas être abordée uniquement comme une approche sectorielle, mais peut relever tout autant de mécanismes d'aménagement du territoire ou de développement économique ou territorial. La mobilisation effective des compétences des autres services des collectivités (services économiques, agricoles, services aménagement et foncier, ...) semble donc indispensable pour assurer au niveau régional, la transversalité proposée au niveau des territoires locaux. Cette mobilisation pourrait être envisagée pour adapter et concevoir les outils cadre proposés ci-dessus et pour accompagner les territoires dans leurs démarches.

R6. Renforcer et mieux valoriser les dispositifs de suivi-évaluation

Les expériences d'évaluation locales et leur capitalisation régionale ont fait ressortir un certain nombre d'enjeux relatifs aux modalités de suivi-évaluation. Ces constats permettent de formuler des recommandations spécifiques visant à faciliter ce type d'exercice à l'avenir.

Adaptation des outils de suivi et d'expertise au niveau régional

– **Les enquêtes du SRISE sur les pratiques agricoles** réalisées en 2004 et en 2011 sont uniques en France, elles sont précises et s'avèrent très utiles pour le suivi des volets sur la réduction des pressions agricoles. L'ampleur de ces enquêtes qui s'appuient sur les réponses de 5000 agriculteurs ainsi que les modalités rigoureuses d'échantillonnage permettent d'obtenir des résultats significatifs à l'échelle de chaque bassin versant. La continuité entre les deux enquêtes permet en outre d'analyser les évolutions des pratiques et des pressions entre 2004 et 2011. Ce

dispositif pourrait cependant être encore amélioré afin de pouvoir mieux suivre les effets propres des politiques mises en œuvre sur les territoires. Ainsi, alors que l'enquête actuelle est très descriptive des pratiques et pressions d'azote en lien avec un suivi réglementaire, elle pourrait être complétée par un questionnement plus évaluatif afin de mieux mesurer les effets propres du dispositif contractuel. Le repérage des différents groupes de « bénéficiaires » et « non bénéficiaires » pourrait être amélioré au sein de l'enquête de façon à mieux apprécier la portée des actions contractuelles dans les différents contextes.

— Le système de suivi régional pourrait être adapté afin de **mieux apprécier les résultats autour des opérations relatives à la gestion de l'espace** comme les actions sur le bocage, les zones humides ou le foncier. Ces opérations font en effet l'objet de très peu d'indicateurs de réalisation et ces derniers ne sont pas toujours faciles à mettre en perspective par manque d'état de référence local ou d'objectifs quantifiés qui permettraient de mieux évaluer les résultats produits. En particulier, **un suivi plus fin des dynamiques du bocage** devrait être développé. Le système de suivi actuel du GP5 ne prévoit d'instruire qu'un seul indicateur qui est le linéaire de bocage créé ou restauré chaque année. Cet unique indicateur quantitatif ne permet pas d'appréhender les dynamiques à l'œuvre sur le territoire dans son ensemble, il ne prend notamment pas en compte les linéaires gérés et entretenus grâce aux politiques territoriales (alors que cet entretien des haies est bien souvent un gage de maintien de ces infrastructures dans la durée pour les agriculteurs), ni les linéaires de bocage arrachés sur la même période (qui permettraient de calculer le « solde » de bocage restant). La connaissance plus fine du bocage sur le plan qualitatif qu'ont les équipes techniques présentes sur les territoires, devrait en outre être approfondie et valorisée. Une articulation des contrats territoriaux avec les systèmes de suivi régionaux ou départementaux (observatoires) devrait être envisagée de façon à faciliter l'évaluation des avancées et des difficultés locales (ex. linéaire planté dans les zones prioritaires par rapport à des zones non prioritaires).

— Ces adaptations des outils pourraient s'accompagner d'une adaptation aussi de l'accompagnement régional vis-à-vis des acteurs locaux. Sur ce point, une forme d'**expertise scientifique mutualisée et une animation favorisant l'échange d'expériences** pourraient être proposées au niveau régional, pour guider les maîtres d'ouvrages locaux dans la construction de leurs programmes, la réflexion sur le niveau d'ambition à adopter, le ciblage et la territorialisation, ... Cette expertise régionale (ex. groupe expert) pourrait être mobilisée « à la demande », par les territoires qui en ressentent le besoin au stade de la construction ou révision de leurs contrats.

Une adaptation des suivis à l'échelle locale et mise en débat stratégique

En complément des indicateurs régionaux, le suivi local des opérations territoriales est souvent fondamental sur un grand nombre de variables (qualité de l'eau, données sur les milieux aquatiques, le bocage, ...)

— Un des enjeux pour la prochaine génération est de mieux harmoniser les suivis relatifs aux cours d'eaux, zones humides et éléments bocagers. En effet, ces suivis ne sont pas toujours très complets au niveau local et souvent peu exploitables et comparables dans une perspective régionale.

— Un second enjeu concerne le suivi des opérations agricoles, centré soit sur des éléments descriptifs (pratiques ou pressions), soit sur la qualité de l'eau (résultante

supposée de ces pratiques). Les bassins versants réalisent aussi une série de reliquats pour les agriculteurs (sortie hiver -RSH, post absorption - RPA), mais ces derniers ne constituent pas véritablement des indicateurs environnementaux. **Les suivis locaux des résultats agricoles locaux devraient être davantage orientés vers des indicateurs environnementaux.** Cela supposerait de privilégier les reliquats entrée drainage²⁹ (RED) afin d'aller au delà des simples constats de changements de pratiques et de s'approcher davantage de l'estimation des effets directs que cela peut avoir sur la ressource en eau. Bien qu'un peu « experte », cette question de reliquats peut aussi avoir une vertu stratégique dans la mesure où ces reliquats entrée hiver, permettent d'établir une corrélation directe aux flux sous-racinaires de nitrates de l'année et un lien aux normes de qualité. Cette spécificité peut permettre ainsi de faciliter une mise en débat sur le territoire des impacts annuels sur la ressource et du chemin qui reste à parcourir. Les suivis actuels des RPA au niveau des BVAV pourraient aussi avoir (en partie) cette même vertu, bien qu'ils ne soient pas directement utilisés dans le pilotage local mais plus dans un suivi régional

– **Enfin, une troisième recommandation viserait à davantage mettre en débat localement les paramètres les plus stratégiques de ce suivi dans les comités locaux.** Des échanges devraient être organisés plus régulièrement sur les résultats obtenus et leur lien avec les objectifs initiaux.

Evaluation des contrats.

La mission a également été l'occasion de capitaliser sur un certain nombre de bonnes pratiques relatives à l'évaluation des contrats. Cette capitalisation a pris la forme d'un questionnaire et d'une mise en discussion du déroulement des évaluations locales avec l'ensemble des animateurs concernés. Les résultats détaillés de cette analyse figurent dans l'annexe 6. Ils permettent en tout cas de confirmer l'intérêt des évaluations accompagnées sur les territoires tout en pointant un certain nombre d'ajustements à opérer à la fois dans la préparation des missions locales et dans leur déroulement (cf. annexe dédiée).

R7. Un enjeu de calendrier important

La dernière recommandation du groupement concerne avant tout le processus local de mise en place de la nouvelle programmation. En effet, **face à des recommandations parfois assez structurelles développées précédemment, et aux évolutions importantes du contexte régional et national, il semble important de prendre un temps** de maturation et d'adaptation avant de s'engager dans la nouvelle contractualisation régionale. Cette exigence se pose aussi bien au niveau des territoires en prise avec leurs nouveaux contrats, qu'au niveau des partenaires du GP5, dans leur travail de co-construction du cadre de la politique régionale.

Au niveau local tout d'abord, les situations et réalités restent variables. A l'issue des évaluations, certains territoires s'orientent donc vers une reconduction des grandes lignes de leurs contrats, là où d'autres envisagent des évolutions marquantes dans les approches et actions retenues. Néanmoins, face à une inertie forte « du système » et des habitudes de travail des acteurs locaux, il semble important de laisser un temps de maturation des projets pour espérer intégrer un peu mieux les différentes recommandations qui précèdent. A titre d'exemple, les propositions formulées pour une meilleure construction des objectifs des

contrats (définition des cibles, territoires, du niveau de changement, ...) ne peuvent s'envisager sans un temps de prise de recul et de mise en débat préalable. De même, les réorganisations de la gouvernance et des instances proposées, nécessitent un temps d'échange et de travail spécifique. Il en va de même de l'adaptation des missions et les articulations entre équipes d'animation des BV et SAGE. Enfin, la recherche et association de nouveaux partenaires ou acteurs relais, supposent un temps de calage et d'échanges spécifiques. Dans tous ces cas, le calendrier de reprogrammation semble très structurant.

Au niveau régional, les enjeux sont similaires. Il s'agit là encore de laisser un temps suffisant pour clarifier les objectifs et les priorités de la future politique entre partenaires (cf. R1. ci-dessus). Prendre le temps pour réfléchir aux outils financiers actuels et à leur cohérence mais aussi à la mise en route de nouveaux dispositifs d'appui régionaux. Enfin, la gouvernance régionale, et les fonctions de coordination sont aussi à repenser à plus d'un titre.

En lien avec l'ensemble des propositions précédentes, cette dernière recommandation vise donc à se donner - vraiment - les moyens d'une réorientation de la politique régionale. Au terme de quatre générations de programmes bretons, il s'agit de prendre le temps d'une re-conception de fond de l'approche régionale, en passant d'un paradigme plutôt technique et sectoriel, vers une politique de l'eau plus intégrée, à l'interface entre le développement (économique) et l'aménagement des territoires.

Annexes

Annexe 1 : sigles et abréviations

AAC : Aire d'Alimentation des Captages
ABF : Arguenon Baie de la Fresnaye
ACP : Analyse en Composantes Principales
AELB : Agence de l'Eau Loire Bretagne
AEP : Alimentation en Eau Potable
AFM : Analyse Factorielle Multiple
ANC : Assainissement Non Collectif
ATG : Argoat Trégor Goëlo
BEP : Bretagne Eau Pure
BVAV ou BAV : Bassins (Versants) Algues Vertes
CCTP : Cahier des Clauses Techniques Particulières
CG : Conseil Général
CIPAN : Cultures Intermédiaires Pièges A Nitrates
CLE : Commission Locale de l'eau
CPA : Commission Professionnelle Agricole
CR : Conseil Régional
CRE : Contrat de Restauration et Entretien
CTE : Contrat Territorial d'Exploitation
CTMA : Contrat Territorial Milieux Aquatiques
DCE : Directive Cadre sur l'Eau
DDT : Direction Départementale des Territoires
DERU : Directive Eaux Résiduaires Urbaines
DIG : Déclaration d'Intérêt Général
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DUP : Déclaration d'Utilité Publique
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ETP : Equivalent Temps Plein
GBO : Grand Bassin de l'Oust
GP5 : Grand Projet 5 (du Contrat de Plan Etat Région)
INRA : Institut National de la Recherche Agronomique
JGB : Jaudy-Gundy- Bizien
LEMA : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques

MAE : Mesures Agri-Environnementales
MAET : Mesures Agri-Environnementales Territorialisées
MO : Maître d'Ouvrage
ONEMA : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
OTEX : Orientation Technico-Economique des Exploitations,
PAGD : Plan d'Aménagement et de Gestion Durable,
PAOT : Plan d'Actions Opérationnel et Territorial
PDM : Programme de Mesures
PDRH : Programme de Développement Rural Hexagonal
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PMPOA : Programme de Maîtrise des Pollutions Agricoles
PNR : Parc Naturel Régional
PVE : Plan Végétal Environnement
RED : Reliquats Entrée Drainage
RFBB : Rance Frémur Baie de Beausais,
RGA : Recensement Général Agricole
RPA : Reliquats Post Absorption
RSH : Reliquats Sortie Hiver
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAMO : Surface Amendée en Matière Organique
SAU : Surface Agricole Utile,
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SIAEP : Syndicat Intercommunal d'Alimentation en Eau Potable
SIG : Systèmes d'Information Géographiques
SMBV : Syndicat Mixte de Bassin Versant
SPANC : Service Public d'Assainissement Non Collectif
SPE : Surface Potentiellement Epondable
SRISE : Service Régional de l'Information Statistique et Economique
STEP : Station d'épuration
ZAC : Zone d'Action Complémentaire
ZES : Zone d'Excédent Structurel
ZH : Zone Humide
ZSCE : Zone Soumise à Contrainte Environnemental

Annexe 2 : territoires accompagnés

SAGE	Contrats de SAGE et BV concernés	Nature de l'accompagnement	SAGE	Contrats de SAGE et BV concernés	Nature de l'accompagnement
Vilaine	Vilaine	accompagnement individuel	Argoat-Trégor-Go-élo	SAGE ATG	Mutualisation partielle
	Odet amont / Le	accompagnement individuel		Grand Trieux	
	Vau	accompagnement individuel		Jaudy-Guindy-Bizien	
	Vilaine amont	accompagnement individuel	Bas de Lézard	Loguivy	accompagnement individuel
	Baie de Pénard	accompagnement individuel	Léon-Trégor	Léon-Trégor	Mutualisation partielle
	Trois	accompagnement individuel		Penh	
	5 BV de Grand Bassin de l'Odet	Mutualisation		Tregor	
Vilaine	Vilaine	accompagnement individuel	Bas-Léon	Bas-Léon	accompagnement individuel
	Haut Coesnon	Accompagnement réduit		Aber Wrac'h amont	accompagnement individuel
	Lesance Nénette	accompagnement individuel		Aber Iézet	accompagnement individuel
Dol de Bretagne	Dol de Bretagne	accompagnement individuel		Aber Benoit / Aber Wrac'h aval	Accompagnement spécifique
Rance Frémur Baie de Beausais	Rance Frémur Baie de Beausais	accompagnement individuel		Kermorvan	accompagnement individuel
	Frémur-Baie de Beausais	accompagnement individuel	Aulne	Aulne	accompagnement individuel
	Haute Rance	Accompagnement réduit	Odet	Judouan commune contrat de SAGE et de BV	Mutualisation
	Guilbert	accompagnement individuel			
	Rance aval Falize (comm)	accompagnement individuel	Blavet	Blavet	accompagnement individuel
Arguenon-Baie de la Fresnaye	SAGE ABF	Mutualisation		Evel	Évaluation externe
	Arguenon		Collé et Nottéval - Baie d'Evel	Baie d'Evel	accompagnement individuel
Elorn	Elorn	accompagnement individuel		Lectif et Sal	accompagnement individuel

Annexe 3 : personnes ressource rencontrées au niveau régional et départemental

ORGANISME	Prénom Nom	Fonction
entretiens régionaux		
AELB - Poullifragan	Sylvie DETOC	Directrice régionale Délégation Armor - Finistère, (Programmes BV/SAGE 22/29)
AELB - Poullifragan	Philippe SEGUIN	Chef de Service Espaces ruraux
AELB - Poullifragan	Pierre PRODHOMME	
AELB - Poullifragan	Marie-Claude NIHOUL	
AELB - Poullifragan	Yvan Hurvois	Coordination GPS
AELB - Nantes	Sophie LELCHAT	Chef de Service Actions Territoriales (BV/SAGE) Délégation Ouest Atlantique (35/56)
AELB - Nantes	Hervé PONTHEUX	Coordonnateur projets territoriaux
AELB - Nantes	Jean-Claude DUBOS	Chargé d'intervention spécialisé / référent agricole
AELB - Nantes	Yvon SIOU	Chargé de mission planification
CR Bretagne	Lopez	
CR Bretagne	Catherine YERLES	Chef du service de l'eau
CR Bretagne	François CODET	
CR Bretagne	Elise BABOULENE	
CR Bretagne	Pascal RENAULT	chargé des politiques agri-environnementales
CR Bretagne	Florence MASSA	Service de l'eau
SGAR	Blandine RAMAIN	Responsable de la MIRE
DRAAF	Morgan PRIOL	Chef de la cellule Agri-environnement, service Régional de la Forêt, des Affaires Rurales et de l'Environnement, MIRE
DREAL	Serge Le dafriet	Chef de division EAU
DREAL	Michèle VALLET	Responsable politique de l'eau
DREAL	Thibaut Coll	Chargé de mission SAGE
DREAL	Géraldine AMBLARD-GROSS	Coordination GPS
APPCB	Jean-Pierre BAGEOT	Président de l'Assemblée Permanente des présidents de CLE de Bretagne
APPCB	Sylvia PELLEAU	Chargée de mission
ATBVB	Vincent TETU	Directeur de l'ATBVB
CRAB	Jean-Pierre LE BIHAN	Elu CRAB et CDA 22, VP de la CRAB sur l'environnement
CRAB	Yvon BOUTIER	Elu CRAB et CDA 22, Commission environnement de la CRAB
CRAB	Elisabeth CONGY	Coordinatrice environnement/territoire
Entretiens départementaux		
CG 35	Solène BRUNEL	Chef du Service Eau, Direction de Agriculture et Environnement
CG 35	Claire Baudelot	Chargée de mission Eau
DDTM 35	Marc Le BASTARD	
DDTM 35	Sandrine CADIC	Chef du Service Eau et Biodiversité, chef de MISE
AELB	cf avec Sophie LELCHAT	Chef de Service
CG 22	Annick BOUEDO	Service suivi qualité de l'eau
CG 22	Françoise LIDOU	Direction de l'Environnement et de l'Agriculture. Service Aménagement Rural et Forestier, Direction de l'Environnement et de l'Agriculture (Algues vertes)
CG 56	Frédéric ONNO	Chargé de suivi des programmes de reconquête de la qualité de l'eau
CG 56	Romain CHAUVIERE	Directeur adjoint Eau
MISEN 56	David FOURNIER	
CG 29	Lenalg SAOUT	Chef du service des politiques territoriales de l'Eau (SPTÉ)
CG 29	Vincent DUCROS	Ingénieur service des politiques territoriale
CG 29	Jacques BRULLARD	Directeur adjoint de l'eau, des espaces naturels et des paysages
DDTM 29	Stephan GAROT	chef du Service eau et biodiversité, chef de MISEN
CDA 29	Marie-Hélène PHILIPPE	chargée de mission Eau et environnement, service « observatoires et missions consulaires »
CDA 29	Hervé Gorius	Ingénieur conseil environnement, (ICPE, réglementation), service « observatoires et missions consulaires »

Annexe 4 : bibliographie

ÉVALUATIONS

Évaluation à mi-parcours du programme Breizh Bocage 2007-2013, Rapport Final, Planète publique - AELB, 2013

Évaluation des aides de l'agence de l'eau Loire-Bretagne en faveur de la réduction des nitrates d'origine agricole, Rapport final, Euréval – Ecowhat, 2011

Evaluation à mi-parcours du GP5 du CPER Bretagne 2007-2013, Planète publique - AELB, 2010

Evaluation des actions du Programme de Développement Rural Hexagonal financées par l'agence de l'eau Loire Bretagne, Mémoire de stage AgroParisTech - AELB, Rémi Dupas , 2010

Evaluation de la politique de l'agence Seine Normandie en faveur de la maîtrise de la gestion des sols à long terme sur les bassins d'alimentation de captage en eau potable, Epices et ASca, AESN, 2011

GUIDES METHODOLOGIQUES

Guide méthodologique pour la réalisation des bilans évaluatifs des contrats territoriaux « pollutions diffuses », EPICES - AELB, 2012

Guide méthodologique de l'évaluation accompagnée dans les Chambres d'Agriculture, MAAPRAAT, 2011

DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Contrat de projet Etat Région 2007-2013

Convention pluriannuelle d'application du Grand Projet 5 – CPER 2007-2013

SDAGE Bassin Loire-Bretagne 2010-2015