

Les enjeux de l'eau en Bretagne à l'horizon 2040

Contribution du CESER à la démarche prospective du Conseil régional pour l'élaboration du Plan breton pour l'eau

Rapporteur.e.s : Mme. Chantal BEVILLON et M. Alain THOMAS

Les enjeux de qualité, de quantité, de disponibilité et de gestion de la ressource en eau en Bretagne ne sont pas nouveaux mais doivent être réexaminés, reconsidérés à l'aune du changement climatique, des perspectives démographiques et de la transition énergétique et écologique. Les différentes instances de réflexion récemment créées à de multiples échelles pour penser, imaginer et mettre en œuvre une nouvelle politique de l'eau montrent toute l'acuité de ces enjeux et la nécessaire adaptation des dispositifs actuels.

En Bretagne, une Conférence bretonne de l'eau et des milieux aquatiques (CBEMA) a été créée en 2014 pour réunir et coordonner l'ensemble des acteurs publics et privés impliqués dans la gestion de l'eau (élus, administrations, usagers associatifs et professionnels) dans la conception d'un Plan breton pour l'eau (PBE). Cette démarche a été renforcée en 2015 par la loi NOTRe qui offre au Conseil régional la possibilité de demander que lui soit délégué une mission spécifique d'animation et de concertation dans le domaine de l'eau.

Afin d'étayer la construction du Plan breton pour l'eau, le Conseil régional a engagé un exercice intitulé « *Prospective du développement des territoires bretons en lien avec les usages de l'eau et des milieux aquatiques à l'horizon 2040* ». L'objectif de cette réflexion consiste à explorer les modalités d'une gestion intégrée de l'eau à l'échelle régionale, afin de susciter des débats et d'éclairer les choix stratégiques qui seront faits dans le cadre de l'élaboration du futur Plan breton pour l'eau. Cette gestion intégrée repose sur une connaissance actualisée de l'état de la ressource et de ses usages. Elle est accompagnée d'un financement et d'une gouvernance adéquats.

En décembre 2015, le Président du Conseil régional a saisi le CESER afin d'engager un travail prospectif sur l'identification des enjeux de l'eau à l'horizon 2040. Cette première contribution doit venir alimenter la démarche prospective conduite par le Conseil régional et ses partenaires et, en particulier, la construction de scénarios prospectifs.

Le présent exercice prospectif du CESER s'inscrit dans la continuité des rapports « *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne* » de 2003, « *Milieux côtiers, ressources marines et société* » de 2011 et « *Climat, énergie et société à l'horizon 2050 : une Bretagne en transition* » de 2015. Il se distingue des exercices prospectifs habituels du CESER en ce qu'il constitue une première contribution à la démarche du Conseil régional et qu'il doit être compris comme un exercice de prospective partiel.

Conformément à la saisine, ce travail se propose d'établir un état des lieux de la ressource en eau et de ses usages, pour explorer les évolutions possibles de la ressource, de sa qualité et de sa quantité, ainsi que les questions sociétales qu'elle est susceptible de soulever à l'horizon 2040.

Les interrogations suivantes ont notamment guidé la réflexion du CESER :

- Quelle sera l'évolution de la ressource tant du point de vue de la qualité que de la quantité ? Quelles seront les évolutions des grands facteurs contextuels, régionaux, nationaux ou internationaux, et leur influence sur cette ressource ? Quelles seront les adaptations possibles aux incertitudes sur la ressource, notamment celles liées au changement climatique ?
- Quels seront les progrès de la connaissance de la ressource en eau et les modalités de sa diffusion ? Comment évolueront les regards sur la ressource en eau ?
- Quelles seront les évolutions des modes de vie, des modes de consommation, des choix en matière d'aménagement du territoire et quelles seront leurs conséquences sur la ressource en eau ? Quelle sera la prise en considération de la préservation des ressources et de l'environnement et selon quelles modalités ?
- Quelles seront les dynamiques économiques qui pèseront sur l'eau à l'avenir ? Comment évoluera le rapport entre bien commun et marchandisation ? Comment évolueront les procédés de prélèvement, de traitement et les solutions technologiques ?
- Quels seront les modes de protection et de gestion des cours d'eau, des zones humides, des nappes phréatiques et des eaux côtières pour garantir leurs fonctions écosystémiques ? Quelles seront les évolutions des besoins, des pressions et les modifications des équilibres affectant ces divers milieux ?
- Selon quels modes de gestion, de gouvernance, de concertation et de décision, les questions relatives à l'eau seront-elles traitées ?

Le CESER livre ici le résultat d'une réflexion préalable guidée par son souhait d'ouvrir au maximum le champ d'investigation, de repérer les tendances lourdes, les signaux faibles et les incertitudes, de contribuer à l'identification des variables significatives, d'imaginer les hypothèses d'évolution possibles de ces variables, qui détermineront la façon dont les questions relatives à l'eau seront abordées dans l'avenir.

Il est fondamental de préciser ici que seule la construction de scénarios contrastés permettra dans une deuxième étape d'illustrer la diversité des évolutions possibles en fonction des hypothèses retenues, et d'en tirer des enseignements pouvant éclairer les décideurs au moment de la définition des orientations stratégiques du Plan breton pour l'eau. Le CESER est disposé à poursuivre cet exercice avec le Conseil régional et ses partenaires.

1. La « demande en eau » et les services rendus par les écosystèmes aquatiques en Bretagne¹

L'eau joue un rôle fondamental dans le fonctionnement des écosystèmes. Elle est en mouvement perpétuel à la surface du globe, au travers de ce qui est communément appelé le cycle de l'eau, précisé ici comme étant le **grand cycle** ou **cycle naturel**.

Les écosystèmes aquatiques assurent de nombreuses fonctions et procurent, d'un point de vue anthropique, une grande variété de services.

Les services d'approvisionnement recouvrent toutes les ressources extraites du milieu naturel à des fins telles que l'alimentation en eau potable, l'industrie, l'agriculture, la santé ou encore la production d'énergie. Le captage, la potabilisation, la distribution, le traitement et le rejet dans le milieu naturel des eaux ainsi prélevées constituent le **petit cycle de l'eau** ou **cycle anthropique**. Les services d'approvisionnement

¹ Le CESER propose ici une déclinaison de son rapport « *Milieux côtiers, ressources marines et société* » (2011) auquel il renvoie le lecteur pour de plus amples informations.

répondent à une « demande en eau » dont la qualité et la quantité varient selon les types d'utilisation (par exemple, usage d'eau non potable pour le lavage des voitures, l'arrosage des golfs, etc.).

Les services culturels recouvrent l'ensemble des aménités offertes par l'eau en matière de bien-être, de loisirs, de tourisme, etc. L'image de la Bretagne s'est construite, pour une large part, sur la qualité et la diversité de ces paysages aquatiques et côtiers (rias, estuaires, zones humides, rivières, vallées, etc.).

Les services de régulation assurés par les écosystèmes aquatiques et pédologiques (les sols) jouent un rôle majeur dans la purification de l'eau, la régulation des risques naturels (inondations et sécheresses), etc. Ainsi, les zones humides sont des écosystèmes essentiels dans la régulation physique (stockage et circulation) et chimique (épuration, filtration des substances polluantes) de l'eau ainsi que dans la régulation globale de son cycle (qualité et débit).

Cette approche replace les ressources au cœur de l'analyse et permet de mieux comprendre les interactions entre le fonctionnement des écosystèmes, les services qu'ils rendent et les atteintes qu'ils subissent, altérant ainsi leur capacité à rendre ces services. Elle permet l'étude des interactions entre ressources en eau, milieux aquatiques et société.

En Bretagne, bassin quasiment autonome du fait de sa péninsularité, la ressource en eau douce exploitée est à 80 % une eau de surface puisée dans les cours d'eau et les retenues. Du fait d'un linéaire côtier important et de la spécificité de la Bretagne de compter uniquement de petits bassins versants côtiers, il existe une interaction très forte entre les eaux douces et les eaux côtières qui se situent à l'exutoire de chacun des bassins versants.

Du fait de l'habitat historiquement dispersé, l'usage des eaux souterraines par les forages et puits est ancien. Ces eaux sont relativement mal quantifiées mais elles constituent, à ce jour, selon les volumes déclarés, une part secondaire des prélèvements (20 %). Ces données, du fait de la méconnaissance du nombre exact de forages, et de leur débit, en Bretagne, restent imprécises. Cependant, les eaux souterraines pourraient voir leur contribution à l'ensemble des prélèvements d'eau brute augmenter, en gardant à l'esprit qu'elles alimentent notamment les flux de surface en période d'étiage.

2. L'état de la ressource en eau et les atteintes au fonctionnement des écosystèmes aquatiques

La pérennité des services rendus par les écosystèmes aquatiques nécessite que ces derniers soient préservés et qu'ils soient en mesure de remplir des fonctions écologiques nombreuses. Or, les écosystèmes aquatiques de la Bretagne peuvent subir trois grands types d'atteinte à leur bon fonctionnement :

- la dégradation bio-chimique des eaux ;
- l'altération physique des milieux ;
- les effets du changement climatique.

La qualité des eaux est un enjeu central. Elle est une condition indispensable au bon fonctionnement des écosystèmes et à la satisfaction des besoins en eau, notamment en eau potable. Les atteintes portées à la qualité de la ressource sont diverses : pollutions chimiques (résidus médicamenteux, pesticides, ...), apports excessifs d'éléments nutritifs (azote, phosphore, ...) entraînant les phénomènes d'eutrophisation, pollutions microbiologiques, altérations physiques et morphologiques des milieux aquatiques (modification des habitats, dégradation des rives, réduction des lits majeurs aux lits mineurs, obstacles divers à la continuité écologique, etc.).

Ces atteintes sont aujourd'hui quantifiées en termes de taux de nitrates, de phosphore ou de pesticides dans les eaux, mais aussi de nombre d'obstacles etc. Ces indicateurs sont globalement en baisse aujourd'hui, reflet de l'évolution des différentes pratiques, mais de nouveaux polluants émergent.

L'altération des milieux recouvre les phénomènes de fragilisation des sols (érosion, évolution de la composition en matière organique), de dégradation ou de disparition des zones humides (assèchement), principalement sous l'effet des activités humaines. Cette altération physique se traduit par la perte de certaines de leurs fonctions écologiques de régulation.

La modification du régime des précipitations, la hausse du niveau marin, la hausse des températures dues aux **effets du changement climatique** entraînent des modifications des paramètres physico-chimiques et biologiques de l'eau et des écosystèmes aquatiques. Ce changement a également des conséquences en matière de **quantité d'eau** disponible à long terme.

Les conséquences de ces atteintes sont multiples et à envisager sur plusieurs plans. Il s'agit d'abord de conséquences écologiques, avec une dégradation du fonctionnement des écosystèmes aquatiques et un appauvrissement de la biodiversité. Il s'agit ensuite des répercussions économiques, telles que l'augmentation des coûts de production d'une eau de qualité et d'installations d'assainissement performant, des coûts d'approvisionnement et, donc, des coûts de l'eau pour tous les consommateurs. Les conséquences négatives directes pour des secteurs d'activités qui utilisent directement la ressource (conchyliculture, pêche, nautisme...) ne sont pas négligeables. Par définition, la dégradation de la qualité de l'eau soulève, enfin, des enjeux majeurs en termes de santé publique.

De ce fait, les ressources en eau sont à la fois fortement mobilisées pour satisfaire la demande, mais particulièrement exposées aux conséquences des activités humaines. Elles sont l'objet d'une pression qui s'accroît et se traduit par des tensions ou des conflits d'usage autour de la qualité, de la quantité et de l'accès à l'eau.

3. Quatre défis de la gestion intégrée de la ressource en eau

Dans ce contexte, et depuis le début des années 60, période de création des Agences de l'eau, les politiques publiques ont donné une place de plus en plus importante à une gestion intégrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques qui prend en compte les interactions entre la ressource, les milieux aquatiques et la société : besoins et usages d'un côté, atteintes et dégradation de l'autre, et outils de régulation tels que préservation, protection, gestion et aménagement.

La politique de gestion de l'eau repose aujourd'hui principalement sur la Directive européenne cadre sur l'eau (DCE), transposée en France en 2006 par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA). Le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne 2016-2021 est l'outil destiné à territorialiser la gestion de l'eau et à orienter les actions afin d'atteindre les objectifs de la DCE. Ce SDAGE est lui-même décliné en Bretagne en 21 Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) qui établissent les modalités d'action spécifiques pour chacun des bassins versants. Cette politique s'est renforcée au fil du temps par une action volontariste du Conseil régional de Bretagne et de ses partenaires, notamment les Départements (programme Bretagne eau pure, programme Prolittoral, grand programme 5 du Contrat de plan Etat-Région, etc.).

Cette évolution dans la manière d'appréhender les enjeux de l'eau en Bretagne a permis d'aboutir à des diagnostics partagés et à des habitudes de travail en commun qu'il faut souligner : collectivités, secteurs industriel et agricole, élus, associations, etc.

Néanmoins, la gestion de l'eau reste aujourd'hui confrontée à de nombreux défis. Parmi les évolutions marquantes du contexte dans lequel elle s'opère, le CESER identifie quatre grands défis qui ont guidé sa réflexion prospective : la gouvernance, les usages, la démocratie et la temporalité d'action.

3.1 Une gouvernance et un cadre réglementaire en recomposition

La mise en cohérence de la Directive cadre sur l'eau (DCE) et des récentes évolutions réglementaires françaises (loi MAPTAM, loi NOTRe, compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, etc.) constitue un défi majeur. L'ensemble de ces principes et outils régissent désormais le cadre de la gestion intégrée de la ressource en eau en France. L'affirmation de l'intercommunalité comme nouvelle échelle d'action, la prise de responsabilité des élus locaux en matière de gestion du risque et la mise en place d'une gestion du grand cycle et des milieux aquatiques à l'échelle locale, sont autant de mutations de la gouvernance de l'eau. Les enjeux de cohérence, de gouvernance et d'efficacité de l'action seront prégnants dans une région déjà entièrement couverte par les SAGE et pionnière en la matière.

Malgré les nombreux efforts et les moyens mis en œuvre (changements de pratiques, recherche technologique, meilleure connaissance des écosystèmes etc.), en l'état actuel, il subsiste un risque avéré de non atteinte des objectifs du SDAGE qui prévoit l'atteinte du bon état écologique de 69 % des masses d'eau en Bretagne à l'horizon 2021. Cela interroge l'ensemble des pouvoirs publics sur la capacité des dispositifs actuels à y parvenir.

3.2 Des pratiques et des usages en évolution

Les différents secteurs d'activités utilisent l'eau pour satisfaire des besoins essentiels ou vitaux ou des besoins qui pourraient aujourd'hui être qualifiés de plus accessoires. L'évolution des pratiques et des usages nécessite d'être appréhendée au regard de l'évolution de la qualité, de la quantité et de la disponibilité de la ressource. Elle peut se traduire, selon les cas, par des initiatives visant à accroître les ressources disponibles pour satisfaire toutes les demandes, ou par une adaptation des pratiques et des usages aux évolutions qualitatives et quantitatives de la ressource.

Les changements de pratiques, en termes de choix de consommation domestique, de pratiques agricoles et agronomiques, de *process* industriels, d'usages de l'eau dans les espaces publics, constituent autant d'améliorations possibles concernant la préservation de la ressource en eau, la réduction de sa consommation et la reconquête de sa qualité.

3.3 La démocratie de l'eau en question

La politique de gestion de l'eau est fondamentalement marquée, en France, par une gouvernance multi-acteurs. Deux instances, le comité de bassin de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, qualifié de « parlement de l'eau » à l'échelle du grand bassin hydrographique, et la Commission locale de l'eau (CLE), à l'échelle du SAGE, assurent une représentation et une coordination des différents acteurs qui contribuent à la définition et à la priorisation de la politique de l'eau sur le territoire. L'implication historique de la société civile sur la question de l'eau en Bretagne peut être considérée à ce titre comme une force. Mais, elle peut être fragilisée en devant faire face à la complexité croissante de la gouvernance, à la multiplication des instances de concertation, au nécessaire besoin d'accompagnement des associations parties prenantes et aux difficultés à associer l'ensemble des citoyens.

3.4 La temporalité de l'action... ou la pédagogie du temps

La lente maturation des décisions humaines en matière environnementale, la complexité des cycles biogéochimiques, les temps de réponse des milieux naturels et les délais réglementaires se cumulent et obligent à gérer la pédagogie du temps. Les programmes de reconquête de la qualité des eaux peuvent faire l'objet d'une forme de défiance pour leur manque de rapidité à produire des effets concrets et perceptibles. Il est nécessaire de prendre toute la mesure de ce risque de déception et de démobilitation. Ainsi, la DCE prévoyait l'atteinte du bon état écologique des eaux à l'horizon 2015, or, à cette date, seules 33 % des masses d'eau l'ont atteint en Bretagne. Il est prévu que 100 % des masses d'eau aient atteint le bon état écologique en 2027 : serons-nous en capacité d'atteindre ces objectifs dans les délais impartis ? Quelles stratégies mettre en œuvre et quels freins lever pour y parvenir ?

4. Variables et hypothèses d'évolution pour la gestion de l'eau en Bretagne à l'horizon 2040

Dans le cadre de la saisine qui lui a été adressée par le Président du Conseil régional, le CESER présente ici une exploration des différentes évolutions possibles de la ressource en eau et de la manière dont ces évolutions ont des conséquences sur la société, les usages et les outils de gestion et modes de gouvernance de cette ressource vitale. A l'inverse, comment les usages, la gouvernance, les attentes sociétales pèseront-ils sur la qualité, la quantité, la disponibilité de l'eau ainsi que son accès à l'horizon 2040 ?

La démarche adoptée consiste à explorer les futurs possibles, c'est-à-dire les situations qui pourraient advenir à l'horizon 2040. Elle n'a pas pour objectif d'apporter des réponses mais d'ouvrir les pistes de réflexion et de susciter les questionnements, afin d'éclairer les décisions de demain.

A partir de l'état des lieux des ressources en eau en Bretagne, des pressions qu'elles subissent et des outils de régulation existants, le CESER, par sa réflexion collective participative, a identifié 28 variables classées en six ensembles.

1. Eau, ressource et environnement

Ce premier groupe de variables explore les évolutions possibles de la ressource en eau, tant du point de vue des eaux de surface, des eaux côtières que des *aquifères* (formation géologique qui peut stocker l'eau) ainsi que de l'ensemble des *eaux vertes* (utilisée par les plantes cultivées ou non) et *bleues* (eau des rivières, nappes phréatiques, etc.).

2. Eau, société et modes de vie

L'eau occupe une place centrale dans nos modes de vie. Ressource vitale, elle est indispensable au quotidien. Il s'agit ici de réfléchir aux évolutions possibles des besoins en eau et de sa perception collective : en quoi peuvent-elles être des facteurs déterminants des politiques et actions menées ?

3. Eau et territoires

Les activités humaines sont fondamentalement dépendantes de l'eau qui constitue une composante importante de l'aménagement du territoire. Les enjeux de démographie, d'urbanisation, de maîtrise de l'étalement urbain, de densification et de tourisme conduisent à inventorier les évolutions possibles de la gestion de l'eau et les risques inhérents (sécheresses, inondations). L'organisation des services d'eau potable et d'assainissement est également un enjeu d'aménagement du territoire qui peut influencer sur la ressource en

eau du point de vue de sa quantité, de sa qualité et sur les coûts induits.

4. Eau et usages

L'ensemble des activités utilisatrices d'eau, productions agricoles, industrielles, artisanales, consommation domestique, mais aussi production d'énergie ou cultures marines, constituent des ressources pour la société mais elles exercent en retour des pressions sur l'eau. Comment les usages de l'eau pourraient-ils évoluer ? Comment les tensions sur la ressource et les milieux aquatiques sont-elles susceptibles d'évoluer ?

5. Eau et gouvernance

Entendue à la fois au sens des échelles de décision mais aussi des modalités d'action, la gouvernance de l'eau est un axe majeur. Il s'agit ici d'identifier les évolutions dans l'implication des différents acteurs, les évolutions des politiques publiques, des outils et des financements nécessaires à leur mise en œuvre. Ce groupe de variables explore également l'imbrication de la Bretagne dans d'autres échelles de décision (nationale, européenne, internationale).

6. Eau, recherche et innovation

Ce groupe de variables explore la façon dont pourraient évoluer les conditions de la recherche et l'acceptabilité sociale des innovations. En quoi sont-ils susceptibles de constituer des facteurs déterminants dans la gestion globale de l'eau en Bretagne ?

Le CESER formule les hypothèses possibles d'évolution de chacune des variables et les argumente afin d'explorer les futurs possibles (voir le tableau en fin de texte). Ces hypothèses pourront être discutées et complétées lors d'une étape ultérieure, afin de permettre l'élaboration de différents scénarios prospectifs et l'analyse des enseignements et des défis qu'ils soulèveront.

5. Quelques enjeux déterminants pour la gestion de l'eau en Bretagne à l'horizon 2040

L'état des lieux de la ressource en eau, en termes de qualité, de quantité, de disponibilité, d'usages, d'outils de gestion et de modes de gouvernance, ainsi que la façon dont ils pourraient évoluer à l'horizon 2040 en fonction de plusieurs hypothèses, permettent à ce stade de formuler quelques **grands enjeux transversaux**.

Au nombre de six, ils apparaissent moteurs et déterminants pour la construction des scénarios.

En 2040, il s'agira pour la Bretagne d'utiliser et de gérer une ressource déjà affectée par les effets du changement climatique et sous la pression des activités humaines. Par conséquent, la préservation d'une ressource de qualité, en quantité suffisante, tout en maintenant l'ensemble des fonctions et services rendus par l'eau et les milieux aquatiques, constituera le défi principal à relever.

5.1 Comment la quantité, la qualité et la disponibilité de l'eau pourraient-elles évoluer en Bretagne à l'horizon 2040 ?

Les tendances lourdes identifiées par le CESER montrent des évolutions dans le grand cycle de l'eau, sous l'effet principalement du changement climatique et cela sans inflexion probable majeure d'ici 2040. La ressource naturelle sera davantage vulnérable et aléatoire, en raison d'une modification du régime des précipitations, de la baisse des débits des cours d'eau en période d'étiage et de l'assèchement des sols.

L'intensité de ce changement reste méconnue mais sera déterminante. La question de la persistance ou non des proliférations algales (marées vertes et autres efflorescences planctoniques) à cet horizon restera un paramètre déterminant. De même, l'hypothèse d'une accentuation du déséquilibre des réserves d'eau entre l'est et l'ouest de la Bretagne semble également devoir être prise en compte. Par ailleurs, les capacités de stockage et d'épuration naturelle par les milieux aquatiques pourraient diminuer. Cependant, l'intensité des modifications pourrait être modulée en fonction des actions prises en faveur de l'atténuation des effets du changement climatique.

Ces tendances nécessitent de se questionner sur :

- l'évolution des connaissances en matière de quantité d'eau prélevée pour les différents usages et de quantité d'eau potentiellement disponible ;
- l'importance des changements de pratiques de consommation ;
- le développement de nouveaux modes de production de l'eau potable à partir de ressources non conventionnelles (récupération des eaux de pluie en zones urbanisées, désalinisation de l'eau de mer, réutilisation des eaux usées...) ;
- les freins et les réticences auxquels les nouveaux modes de production seraient susceptibles de se heurter (réglementaires, sanitaires, sociaux, écologiques) ;
- l'utilité et le développement de modes de stockage et de retenues d'eau pour répondre aux besoins de tous ;
- l'évolution des critères d'appréciation de la qualité de l'eau : seront-ils les mêmes qu'aujourd'hui ou intégreront-ils de nouveaux paramètres liés à de nouvelles connaissances, de nouvelles pratiques, de nouvelles perceptions, un nouveau rapport à l'eau et aux conséquences du changement climatique ?

5.2 Quels seront les usages et les pratiques de préservation de la ressource à l'horizon 2040 ?

Les besoins en eau pour l'alimentation seront susceptibles de varier en même temps que variera la population (accroissement ou non) et en fonction des effets du changement climatique (fréquence plus importante des pics de chaleur). Mais ils pourront évoluer différemment pour un certain nombre d'autres activités.

En matière d'**eau consommée par les particuliers**, il s'agit désormais de distinguer l'eau « à boire », c'est-à-dire l'eau vitale, ingérée par l'homme, de l'eau nécessaire à ses autres besoins : hygiène, lavage, etc. C'est cette différenciation qui pourra amener à terme à la mise en place de circuits différenciés et modifier pour partie les usages domestiques de la ressource en eau.

Concernant l'**eau consommée par les activités économiques**, elle restera un bien essentiel. Sa quantité et sa qualité seront-elles pour autant garanties ?

Pour tous les types d'usages, des évolutions technologiques, réglementaires ou des modes de vie pourront considérablement faire varier la consommation en eau.

Les incertitudes principales concernant les usages de l'eau résident notamment dans l'évolution du tissu économique régional. En effet, en fonction de la prédominance de certains secteurs d'activité, et de la forme de leur développement, les conséquences sur la ressource en eau et sur sa gestion quantitative et qualitative pourraient être profondément différentes. S'il y a un déficit quantitatif, certains usages pourraient être privilégiés au détriment d'autres. Des concurrences émergeraient nécessitant que la politique publique de l'eau les départage ou les ordonne.

La limitation de l'usage de l'eau serait susceptible de devenir un frein au développement économique de certaines activités en Bretagne.

A ce titre, la prise en compte ou non de « l'empreinte eau » des productions et des activités dans la gestion globale de la ressource en eau pourrait modifier les pressions exercées sur elle. Par exemple, l'empreinte eau deviendra-t-elle un nouvel indicateur, ou une nouvelle clause d'éco-conditionnalité des produits marchands ?

Enfin, ces évolutions seront également dépendantes de la ligne directrice choisie : s'agira-t-il d'opter davantage pour une stratégie de sobriété dans les comportements à tous niveaux (en accompagnant les changements de pratiques, en optimisant le développement de chaque territoire sur son potentiel eau et en limitant un recours systématique aux interconnexions de réseaux) ou de miser sur une logique axée sur l'artificialisation, le tout-technologique et les moyens d'interconnexion ? Quelles formes prendront les solidarités entre territoires ?

5.3 Comment pourrait évoluer le rapport des citoyens à l'eau ?

L'eau, en tant que bien commun de l'humanité, est par essence un enjeu démocratique fondamental. L'accès à l'eau pour tous, affirmé comme principe universel, est un concept difficilement contestable.

La complexité et la densité de la réglementation et les évolutions liées à la gouvernance de l'eau (qui fait quoi et rapports de pouvoir) sont susceptibles d'affecter la lisibilité des enjeux de gestion de l'eau. La distance observée entre les élus (notamment ceux des Etablissements publics de coopération intercommunale, aux responsabilités en voie d'élargissement dans le domaine de l'eau) et les citoyens, selon qu'elle se renforce ou se résorbe, pourrait avoir des conséquences importantes. Se poserait alors la question de la participation citoyenne aux instances de consultation, de concertation et de décision. L'expérience accumulée en Bretagne par différents acteurs, dans différents espaces de concertation, pourrait contrebalancer cette tendance.

Quelle sera la prise de conscience de la population vis-à-vis de la ressource en eau ? Sera-t-elle gérée comme un bien commun ? Apparaîtra-t-elle comme une ressource fragile et à préserver (susitant par exemple des approches coopératives au travers de réseaux en boucles courtes), ou sera-t-elle perçue comme une ressource renouvelable quasi illimitée, suscitant le chacun pour soi, le développement de nouvelles logiques opportunistes (par exemple développement de forages individuels) ? En quoi cette prise de conscience pourrait-elle conduire à une vigilance accrue sur cette question de la gestion de l'eau ? Quelle place pour les associations « lanceurs d'alertes » ?

Enfin, quelle sera la place de la culture du risque dans la gestion de la ressource en eau, tant vis-à-vis de la question des pénuries que du risque inondation-submersion ?

5.4 Quelles pourraient être les modalités d'action publique mises en œuvre ?

La politique de l'eau repose essentiellement sur quatre leviers d'action : la réglementation, la concertation, les redevances et les aides sectorielles, notamment auprès des collectivités, des industriels et des agriculteurs. Or, la gestion de l'eau pourrait également s'appuyer sur d'autres modalités d'action :

- une priorité donnée au soutien à la recherche et développement, à l'innovation permettrait, par exemple, de perfectionner les infrastructures de production et de traitement d'eau, ou encore de modifier les usages à la source (pratiques agricoles, consommations domestiques, etc.) ;
- la concertation, à l'échelle des territoires, pourrait permettre de concilier les usages ;
- d'autres types d'outils en matière de réglementation, tels que la mise en place de quotas sur la quantité d'eau utilisable ou de redevances fiscales visant à encourager ou limiter tel ou tel usage qualitatif de l'eau pourraient être imaginés ;
- une sensibilisation et une formation accrues et étendues à l'ensemble des citoyens (élus, professionnels, habitants, jeunes etc.) pourraient, sans doute, faire évoluer les comportements ;
- l'action foncière volontariste des collectivités territoriales (acquisition de zones humides, d'espaces

rivulaires, périmètres de protection de captage, « Safer verte ») se renforcera-t-elle dans le cadre d'un rapprochement entre la politique d'aménagement et la politique de l'eau ?

5.5 Quelles pourraient être les modalités de financement de la politique de l'eau ?

Le budget de la politique de l'eau se répartit principalement entre :

- le financement des projets visant à préserver ou restaurer les écosystèmes aquatiques et les services qu'ils rendent ;
- le financement sectoriel qui permet d'induire des changements de comportement auprès de certains acteurs économiques (ex : les mesures agro-environnementales et climatiques qui incitent les acteurs agricoles à mettre en œuvre des pratiques visant à réduire les impacts sur les sols et les milieux) ;
- et le financement du fonctionnement des services d'eau potable et d'assainissement (notamment la création et le remplacement des réseaux, la mise aux normes des stations d'épuration, etc.).

Les grands principes de gestion : « l'eau paie l'eau » (les usagers supportent, par leurs factures, l'essentiel des dépenses liées à l'eau qu'ils consomment et le budget des communes et des Agences de l'eau doit être autonome) et « pollueur-payeur » soulèvent des enjeux majeurs en matière de financement des actions. Concernant le grand cycle, les capacités de financement seront-elles suffisantes pour répondre aux enjeux de reconquête de la qualité de l'eau et de la restauration des milieux aquatiques ? Concernant le petit cycle, l'enjeu est celui de la durabilité du service d'eau face aux paradoxes fondamentaux suivants : on souhaite que les usagers économisent l'eau pour réduire les atteintes aux ressources (durabilité environnementale), mais si les volumes distribués diminuent, les recettes des services publics risquent de ne plus couvrir les coûts fixes, alors qu'il faut investir pour respecter des normes sanitaires et environnementales renforcées. On voudrait alléger le poids de la facture d'eau pour les plus démunis (durabilité sociale), mais comment le faire d'une manière simple sans avoir à mettre en place un système tarifaire compliqué et coûteux ? L'évolution des modalités de tarification tenant compte des consommations et des rejets réels peut-elle constituer un levier d'action ?

5.6 Quelles pourraient être les différentes échelles de gestion de la ressource en eau ?

La gouvernance de l'eau dépasse largement le cadre de la Bretagne. Elle est étroitement liée aux politiques européennes, voire aux enjeux mondiaux d'accès à l'eau. Elle est aujourd'hui jugée complexe et peu lisible. Comment va-t-elle évoluer, dans ses modalités, dans ses niveaux, dans ses acteurs ? Sa complexité va-t-elle s'accroître avec les nouvelles compétences attribuées aux collectivités ?

Cette gouvernance est caractérisée par la diversité des acteurs, des responsabilités, des compétences et la coexistence de deux approches : l'une fonctionnelle, fondée sur la réalité hydro-géographique (bassins versants), pertinente pour la planification ; et l'autre, institutionnelle ou administrative, avec l'Etat et des collectivités locales aux périmètres en voie d'élargissement.

A l'aune des cinquante années écoulées entre les premières alertes et le déclenchement des actions pour la préservation de la ressource en eau, les 24 années qui nous séparent de 2040 mettront-elles en évidence la justesse des évolutions en cours, des manques, de nouvelles et nécessaires adaptations ?

Face au renforcement des compétences des EPCI et à une compétence régaliennne assurée par l'Etat, le Conseil régional se cantonnera-t-il à un rôle d'animateur ou ira-t-il plus loin dans un rôle de pilotage ? L'échelon régional, avec de possibles évolutions d'ici 2040, permet-il de répondre au découpage sectoriel des politiques publiques liées aux problématiques de l'eau : développement économique, aménagement du territoire et gestion de l'espace ? Comment le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) prendra-t-il en compte la gestion de l'eau ? La singularité hydrographique de la

Bretagne, conjuguée à sa nouvelle compétence en matière de coordination de la politique de l'eau, constitue-t-elle une opportunité pour la Région de reconsidérer ses liens avec le bassin Loire-Bretagne ? Face à un tel choix, quels seraient les risques et les bénéfices encourus ?

Les **grands facteurs de changement** qui pèseront sur l'avenir de l'eau en Bretagne sont le changement climatique, l'évolution des usages et de la société dans son ensemble, l'évolution démographique et le modèle de gouvernance. Les six enjeux repérés par le CESER, qui viennent d'être présentés, permettent de mettre en lumière les grandes questions dont la société et les pouvoirs publics devront se saisir. Ils pourront servir de support au travail d'élaboration des scénarios, mené par le Conseil régional, sur « le développement des territoires bretons en lien avec les usages de l'eau et des milieux aquatiques à l'horizon 2040 ».

Tableau synoptique des variables et de leurs hypothèses de variations

Variables		Hypothèses de variations			
Eau, ressource et environnement	A. Cycle de l'eau et changement climatique	A1. Autant de pluie répartie différemment	A2. Moins de pluie	A3. Plus de pluie répartie différemment	
	B. Eau, sols et paysages	B1. Les sols fragilisés	B2. Les sols préservés	B3. Les sols reconstitués	
	C. Eau et biodiversité aquatique	C1. La translation de la répartition	C2. La banalisation des espèces	C3. La fragmentation de l'habitat	
	D. Eau et gestion des zones humides	D1. Stabilisation	D2. Reconquête	D3. Dégradation	
Eau et société	E. Gestion de l'eau et statuts juridiques	E1. L'eau, un bien commun	E2. L'eau se collectivise	E3. Une gestion en coopération public-privé	
	F. Eau et espaces publics	F1. L'eau anthropisée	F2. L'eau masquée	F3. L'eau naturalisée	
	G. Gestion de l'eau et démocratie	G1. Les experts avant tout	G2. Les citoyens expérimentent	G3. Co-construction	
	H. Perception de la ressource par la société	H1. Faible perception	H2. Prise de conscience	H3. Mobilisation et résistance	H4. Forte perception
Eau et territoires	I. Gestion de l'eau et répartition démographique	I1. Equilibré et diffus	I2. Métropolisation et intérieur des terres	I3. Littoralisation et métropolisation	
	J. Gestion de l'eau et urbanisation	J1. Artificialisation	J2. Désartificialisation	J3. L'artificialisation tolérée	
	K. Prélèvements d'eau brute	K1. Stagnation	K2. Plus d'eaux souterraines	K3. Le complément du non conventionnel	
	L. Systèmes d'adduction en eau potable	L1. L'interconnexion domine		L2. Le double réseau est encouragé	
	M. Eau et systèmes d'assainissement	M1. Gestion <i>a minima</i> de l'assainissement	M2. L'assainissement à tout prix	M3. L'assainissement en boucle courte	
	N. Eau et gestion des risques	N1. Le recours aux assurances	N2. La culture du risque	N3. L'adaptation sous contrainte	
	Eau et usages	O. Mode de gestion de la ressource en eau	O1. La sobriété des comportements domine	O2. L'efficacité technologique domine	O3. Combinaison de l'efficacité et de la sobriété
P. Eau et agriculture		P1. La réorganisation spatiale	P2. Forte production	P3. Diminution de la production	P4. L'agriculture labellisée
Q. Eau et industrie		Q1. L'industrie de filières exportatrice d'eau	Q2. Industrie écologique, performante et productive	Q3. L'industrie en perte de vitesse	

	R. Eau et énergie	R1. Le petit hydroélectrique local	R2. L'eau marine avant tout	R3. Le mix eau douce/eau marine	R4. Pas d'énergie par l'eau
	S. Eau, tourisme et attractivité	S1. La Bretagne, région touristique littorale	S2. La Bretagne opte pour le tourisme vert	S3. Perte de vitesse du tourisme en Bretagne	S4. Vers un tourisme mixte
	T. Eau et cultures marines	T1. La conchyliculture, sentinelle de l'environnement	T2. La conchyliculture industrielle	T3. La conchyliculture de qualité	
	U. Eau et consommation domestique	U1. Stagnation	U2. Augmentation	U3. Diminution	
Eau et gouvernance	V. Eau et pouvoirs publics	V1. Régionalisation et intercommunalisation	V2. Mondialisation et étatisation	V3. L'Européanisation	V4. Tous ensembles
	Vbis. Pouvoirs publics et services d'eau	Vbis1. La régie	Vbis2. La concession	Vbis3. Mix régie/concession	
	W. Gestion de l'eau et action publique	W1. Concertation et accompagnement	W2. Incitation à l'innovation technologique	W3. La réglementation et la fiscalité	W4. L'incitation et la sensibilisation
	X. Eau et financement	X1. L'eau paie l'eau	X2. Financement multiforme	X3. Financement privé et local	X4. Carence de financement
	Y. Prix de l'eau	Y1. Augmentation régulière		Y2. Augmentation brutale	Y3. Baisse du prix
	Ybis. Politique de facturation de l'eau	Ybis1. Business as usual	Ybis2. Pallier croissant	Ybis3. Péréquation nationale	Ybis4. Tarification forfaitaire
	Z. Eau et politique d'aménagement du territoire	Z1. L'eau au cœur de l'aménagement		Z2. Priorité à l'aménagement	
	α. Eau et technologies	α1. Technologie hydroéconome		α2. Technologie sanitaire	
technologie Gestion de l'eau, recherche et	β. Eau, recherche et progrès de la connaissance	β1. Lenteur et silos	β2. Rapidité et transversalité	β3. Cluster et dynamique	

Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne

Les enjeux de l'eau en Bretagne à l'horizon 2040 - Contribution du CESER à la démarche prospective du Conseil régional pour l'élaboration du Plan breton pour l'eau

Nombre de votants : 105

Ont voté pour l'avis du CESER : 102

Valérie FRIBOLLE (CCIR), René LE PAPE (CCIR), Jean-François LE TALLEC (CCIR), Dominique LECOMTE (CCIR), Evelyne LUCAS (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Edwige KERBORIOU (CRAB), Laurent KERLIR (CRAB), Nathalie MARCHAND (CRAB), Michel GUEGUEN (CRMA), Olivier LE COUVIOUR (CRMA), Emmanuelle TOURILLON (CRMA), Patrick CARE (UE-MEDEF), Christine LE GAL (UE-MEDEF), Jean-Bernard SOLLIEC (UE-MEDEF), Serge LE FLOHIC (UPA), Lucien TRAON (CGPME), Henri DAUCE (Confédération paysanne de l'Ouest), Elisabeth HERVE (Par accord FRCIVAM-IBB), Jean-Yves LABBE (Bretagne pôle naval), Gérald HUSSENOT (CRPMEM), Olivier LE NEZET (CRPMEM), Hervé JENOT (Par accord Comités régionaux de la conchyliculture de Bretagne nord et Bretagne sud), Philippe LE ROUX (UNAPL), Sylvère QUILLEROU (CNPL), Joëlle DEGUILLAUME (Par accord entre les Unions régionales des professionnels de santé URPS), Jean-Philippe DUPONT (Par accord SNCF-RTF-EDF-ERDF-RTE-GDF-SUEZ-La Poste), Isabelle AMAUGER (URSCOP), Martial WESLY (Comité régional de la fédération bancaire française), Françoise BOUJARD (CFDT), Michel CARADEC (CFDT), Norbert HELLUY (CFDT), Marie-Madeleine HINAULT (CFDT), Patrick JAGAILLE (CFDT), Chantal JOUNEAUX (CFDT), Véronique LAUTREDOU (CFDT), Véronique LE FAUCHEUR (CFDT), Thierry LEMETAYER (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), Gilles POUPARD (CFDT), David RIOU (CFDT), Marie-Pierre SINOU (CFDT), Joël SIRY (CFDT), Jacques UGUEN (CFDT), Olivier CAPY (CGT), Jean-Edmond COATRIEUX (CGT), Claudine CORNIL (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Danièle KERJAN (CGT), Françoise LE LOARER (CGT), Thierry LENEVEU (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Marie-France THOMAS (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Joël JOSSELINE (FO), Annie KERHAIGNON (FO), Eric LE COURTOIS (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Pierrick SIMON (FO), Annie COTTIER (CFTC), Pierre EUZENES (CFTC), Serge LE QUEAU (SOLIDAIRES), Viviane SERRANO (SOLIDAIRES), Catherine TANVET (CFE-CGC), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Jean-Marc CLERY (FSU), Annie GUILLERME (URCIDFF), Nadia LAPORTE (FCPE), Guylaine ROBERT (APEL), Isabelle TOXE (Par accord UNAPEI-CREAI), Marie-Martine LIPS (CRESS), Joseph-Bernard ALLOUARD (Mouvement Agir Tous pour la Dignité), Jacqueline PALIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), François HERVIEUX (Par accord CLCV-UFC-Que choisir), Michel MORVANT (Union régionale des PACT-ARIM et Habitat et développement en Bretagne), Hervé LATIMIER (Kevre Breizh), Patrice RABINE (Théâtre de Folle Pensée), Alain LE FUR (UNAT), Carole LE BECHEC (Réseau Cohérence), Jean-Emile GOMBERT (Universités de Bretagne), Pascal OLIVARD (Universités de Bretagne), Alain CHARRAUD (Conférence des directeurs des Grandes écoles de Bretagne), Anne-Claude LEFEBVRE (Par accord CRITT-Centres techniques de Bretagne), Jean LE TRAON (IRT B-COM), Antoine DOSDAT (IFREMER), Patrick HERPIN (INRA), Yann-Hervé DE ROECK (France énergies marines), Bertrand LAOT (Union régionale de la Mutualité française), Didier GILBERT (Par accord CPAM-CAF-RSI-MSA), Bernard GAILLARD (CRSA), Léa MORVAN (CRIJ), Yannick HERVE (CRAJEP), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Jean-Yves PIRIOU (Eau et rivières de Bretagne), Alain THOMAS (Bretagne vivante), Michel CLECH (REEB), Jean-Yves MOELO (Personnalité qualifiée environnement et développement durable), Chantal BEVILLON (Personnalité qualifiée), Christian COUILLEAU (Personnalité qualifiée), Anne LE MENN (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 3

Didier LUCAS (Par accord FRSEA-CRJA), Pierre LEC'HVIEN (Coordination rurale), Thierry MERRET (Par accord CERAFEL-UGPVB-CIL)

Adopté à l'unanimité



Intervention de M. Henri DAUCÉ Confédération paysanne de l'Ouest

En tant que membre de la section prospective, j'ai trouvé personnellement beaucoup d'intérêt à participer aux travaux concernant les enjeux de l'eau à l'horizon 2040, et je tiens à saluer l'implication du président de la section et des rapporteur(e)s ainsi que le travail remarquable de Coline BOUFFETEAU qui a su rédiger un rapport de grande qualité en un temps très court.

Mais, légère frustration, nous n'avons parcouru que la moitié du chemin habituel de la section, puisque les scénarios prospectifs restent à écrire, à la lumière il faut l'espérer, des variables et des enjeux mis en évidence par l'étude.

Nous avons pu constater avec les auditions et les débats autour de l'agriculture envisagée dans son lien avec la problématique de l'eau, que nous abordions là un sujet toujours sensible. L'avantage de la prospective étant sans doute qu'elle permet des discussions quelque peu dépassionnées en comparaison avec un avis sur un plan algues vertes par exemple, dont l'enjeu est directement opérationnel.

Ceci dit je crois que ce travail prospectif a permis d'entrevoir concernant l'évolution de l'agriculture bretonne, des réponses possibles assez différentes face aux enjeux identifiés. Avec un peu plus de temps elles auraient gagné à être mises davantage en évidence et en débat. Il y a d'abord une interrogation sous-jacente : Étant donné les incertitudes sur le temps de réponse du milieu et les inconnues qui subsistent en matière de toxicité des produits phytosanitaires présents dans l'eau, les efforts demandés aujourd'hui aux agriculteurs bretons qui ont produit des résultats indéniables mais fragiles, seront-ils suffisant pour répondre aux enjeux de demain ? De cette interrogation découlent quatre questions :

Premièrement : comment évoluera la réglementation environnementale appliquée à l'agriculture.

Il serait d'ailleurs plus juste de parler des réglementations (directive nitrates avec son programme d'action renforcé sur certaines zones, SDAGE, réglementation installations classées etc)

Ne nous leurrons pas, les agriculteurs ont fait des efforts, mais ils le reconnaissent eux-mêmes, la réglementation les y a aidés, accompagnée parfois d'aides financières comme lors de la mise en œuvre du PMPOA en Bretagne. Il y a quelques années, dans le cadre du bilan du 4ème programme d'action directive nitrates, des agriculteurs avaient été interrogés sur leurs motivations à faire évoluer les pratiques agricoles, notamment sur la mise en place d'un couvert végétal hivernal entre les cultures principales (notons au passage que l'effet anti érosif et pompe à nitrates d'une culture intermédiaire fait aujourd'hui l'unanimité). On s'aperçoit que près de 80 % des agriculteurs qui déclaraient avoir augmenté la part des sols couverts durant hiver l'avaient fait au départ pour des raisons réglementaires et 13 % pour améliorer la structure des sols. C'est toute la difficulté du volet réglementaire : incontournable mais impopulaire, il doit être à la fois simple pour être lisible, responsabilisant et pédagogique pour être efficace. Vaste programme.

Deuxième point en lien avec le premier : Faut-il, comme l'a laissé entendre l'audition par la section, des chambres d'agriculture de Bretagne, se satisfaire d'accompagner tous les systèmes de production dans leur diversité (intensifs, bio herbagers) en essayant d'améliorer la performance environnementale de chacun avec

l'idée qu'ils peuvent être tous aussi efficaces les uns que les autres ? Ou faut-il au contraire essayer de promouvoir des systèmes d'élevage davantage en harmonie avec les exigences agronomiques nécessaires à la bonne santé des sols, afin d'optimiser les bénéfices en matière de qualité et de capacité de rétention des eaux, de climat et de biodiversité (cet enjeu concerne les engrais, les pesticides, le maintien d'un taux de matière organique suffisant des sols pour qu'ils puissent filtrer l'eau, via la présence accrue de prairies ou de linéaire bocager).

A la Confédération paysanne nous sommes persuadés que la seconde solution est porteuse d'un avenir plus serein, et que la première, dans une perspective de limitation des risques liés à la spécialisation et à l'intensification, est porteuse de normes toujours plus présentes qui risquent de devenir à terme insupportables et génératrices de tensions exacerbées autour de la problématique eau. Une agriculture majoritairement plus intensive et concentrée est qu'on le veuille ou non plus normative. L'exemple danois est édifiant à ce sujet : les normes environnementales appliquées à tout le pays pour les cultures, y sont de l'ordre de ce qui a été mis en place dans nos bassins algues vertes.

Troisième question : Comment dépasser la contradiction entre la pression de l'économie marchande appliquée à l'agriculture et le maintien de fonctions non marchandes liées à l'activité agricole et bénéfiques par leur action préventive sur la qualité de l'eau, car permettant une fonction auto épuratrice des écosystèmes (entretien et maintien du bocage, des prairies humides, des fonds de vallée etc). Quand on sait par exemple que pour mesurer l'efficacité ou la compétitivité d'un élevage de porcs on en arrive à calculer le nombre de kilos de viandes produits par heure de travail, cela ne laisse pas beaucoup de temps à l'éleveur ou au salarié qui veut être « productif », pour aller entretenir ses haies ou ses zones humides ou pour passer plus de temps à surveiller ses cultures afin d'utiliser moins d'intrants. Cela pose indirectement la question de l'emploi paysan. Avec combien d'actifs se fera l'agriculture bretonne en 2040. Une agriculture paysanne et durable nécessite, mais aussi peut préserver un nombre d'actifs plus important, pour peu qu'on s'en donne les moyens. Le marché via une montée en gamme peut les rémunérer partiellement. Mais qui va rémunérer les fonctions que le marché ne prend pas en compte et qui sont essentielles pour la qualité de l'eau et la biodiversité car porteuses d'une forme de productivité territoriale qu'il serait plus que temps de s'attacher à quantifier car elle évite des mesures curatives coûteuses. Le risque n'est-il pas par ailleurs d'aboutir à une forme de zonage avec d'une part des métropoles ou des zones côtières qui prendraient les moyens d'aider à la rémunération de ces fonctions dans le cadre d'un intérêt bien compris et de vastes zones à enjeu moindre, où seule la réglementation viendrait encadrer l'activité productive. Il est en effet difficile en terme de prospective de parier à coup sûr, sur le maintien des aides européennes finançant aides directes et FEADER, à l'horizon 2040.

Il reste aussi les inconnues climatiques, politiques et technologiques : le stockage de carbone dans les sols sera-t-il un jour rémunéré avec un effet eau et un effet climat conjoints ? Mais ne rentrera-t-il pas alors en concurrence avec les méthaniseurs qui consomment les déchets organiques alimentant les sols ? Les agrocarburants de troisième génération donneront-ils un intérêt économique nouveau au bocage ou à sa version moderne que constitue l'agroforesterie. En un mot une activité économique territorialisée et structurée autour de l'énergie ou des éco-matériaux viendra-t-elle redonner une dimension multifonctionnelle au métier d'agriculteur ?

Enfin dernier point qui n'est pas le moindre, et l'étude du CESER y fait allusion : quelle utilisation du levier foncier pour faire face aux enjeux en matière d'eau. Depuis l'après-guerre les politiques publiques foncières en France sont plutôt interventionnistes (contrôle des structures, SAFER, statut du fermage etc). Des priorités sont définies pour la reprise de terres libérées ; la tendance aujourd'hui est plutôt à l'assouplissement car le contrôle des sociétés porteuses de foncier est partiellement inopérant ; Sachant que près de la moitié des terres vont changer d'exploitant dans les 10 ou 15 ans, l'enjeu n'est pas mince et rejoint le point 2 sur les systèmes d'élevage et de cultures à promouvoir face aux enjeux de l'eau. Quel regard et quels moyens pour les collectivités face au devenir de zones fragilisées, humides, bocagères etc. Va-t-on se contenter, laissant faire le

marché, de réglementer davantage l'usage du sol comme on l'a fait en imposant les bandes enherbées en bordure de rivière ou, dans certaines communes, en classant les haies bocagères. Ou bien l'enjeu environnemental va-t-il devenir prioritaire dans certaines zones sensibles notamment, pour l'attribution des terres, via par exemple un portage foncier des collectivités territoriales afin de développer une agriculture diversifiée?

L'avenir n'est pas écrit et dépend pour partie aussi de la capacité de la profession agricole à proposer des évolutions permettant d'instaurer un climat de confiance. La spécialisation des exploitations fait que pour beaucoup d'éleveurs les choix cultureux sont plus guidés par les contraintes d'élevage que par les nécessités agronomiques. Par contre si on envisage la problématique à l'échelle d'un territoire, on peut par des partenariats entre exploitations laitières et porcines ou avicoles par exemple dépasser ces contradictions par des échanges de terres, de cultures ou des assolements communs.

Mais cela suppose évidemment aussi un climat de confiance entre agriculteurs et que chacun se dise, quand une exploitation se libère, que, pour pour son avenir dans une société rurale apaisée il a peut-être plus besoin d'un voisin complémentaire que de volumes supplémentaires. Vaste programme, là aussi.



Intervention de Mme Claudine CORNIL Comité régional CGT de Bretagne

Pour la CGT, l'étude menée par la section Prospective sur les enjeux de l'Eau en Bretagne à l'horizon 2040 constitue une base très intéressante de travail, de réflexion et de débat, non seulement pour le Conseil Régional à l'origine de la saisine, mais aussi pour les citoyens, les élus des différentes collectivités, les associations et les acteurs économiques et sociaux.

L'étude fait bien apparaître le caractère transversal des problématiques liées à l'eau en Bretagne et permet d'appréhender en quoi une approche globale du grand et du petit cycle est indispensable. Elle montre la nécessité d'anticiper sur les évolutions qualitatives et quantitatives de la ressource en raison du changement climatique, des évolutions démographiques et de la transition écologique et énergétique.

Rappelons que la Bretagne présente une histoire singulière à ce propos. Il est certain que les mobilisations d'associations lanceuses d'alerte, de citoyens, d'élus et de professionnels ont fait évoluer non seulement les mentalités, les pratiques des particuliers, des agriculteurs et des industriels mais aussi les différentes législations, y compris au niveau européen. Il reste que si beaucoup de chemin a été parcouru, il en reste beaucoup à faire pour atteindre des objectifs de qualité des eaux prescrits par la Directive Cadre Européenne transposée en droit français en 2006.

Pour la CGT, l'eau est un bien commun fragile, indissociablement lié à la préservation des écosystèmes et de la vie, qui ne peut être traité comme une marchandise.

Les logiques du marché ne coïncident que rarement avec la nécessaire réponse aux besoins sociaux et environnementaux. L'exemple de Collectivité « Eau du Bassin rennais » qui, depuis plusieurs années, a réussi le passage de 16 structures en une unique gestion publique du service de l'eau marque une volonté politique d'une haute responsabilité d'agir pour l'intérêt général.

La CGT aurait apprécié que l'étude comporte un volet sur les enjeux liés au développement de l'emploi. L'entretien des cours d'eau est bien sûr en partie exécuté par les services des collectivités aux tâches démultipliées mais aussi trop souvent par les agriculteurs quand ils peuvent le faire, des bénévoles ou des associations d'insertion. Les missions de protection des milieux aquatiques pourraient pourtant être créatrices de vrais emplois qualifiés.

L'étude le montre bien, l'eau est un flux et non un stock dont l'accès pour tous relève du principe républicain d'égalité. Or le changement climatique à venir va poser de manière très cruciale la question de la solidarité entre territoires en Bretagne, en France et dans le reste du monde.

Ceci renforce la nécessité d'une appropriation démocratique de toutes les questions liées à l'eau. La CGT souligne la pertinence de la tenue de la conférence Bretonne de l'eau et des milieux aquatiques qui s'est tenue en 2014. Mais, si dans une gouvernance forcément complexe, la région peut jouer un rôle central dans le cadre de la compétence d'animation et de concertation rendue possible par la Loi NOTRe, la CGT considère que, tout comme pour l'Énergie, l'État doit jouer un rôle majeur de régulation, d'organisation et de contrôle.

Enfin, pour la CGT, la fragilité des systèmes aquatiques doit interroger notre mode économique et imposer une réflexion de tous les acteurs pour un vrai changement comportemental, complété d'un modèle agricole et industriel qui respecte l'environnement et les personnes.



Intervention de Mme Marie-Pascale DELEUME Association Eau et Rivières de Bretagne

Nous saluons cette étude sur l'enjeu de l'EAU. Cette vue prospective permet de montrer combien elle est prioritaire à la fois dans nos activités humaines que dans la possibilité de les maintenir durablement, c'est à dire en respectant les écosystèmes et en ayant une connaissance fine des cycles naturels et anthropiques de l'eau. Préserver la ressource, nécessite de bien la connaître, en qualitatif, mais aussi, en quantitatif et l'enjeu climatique par la modification du régime des pluies et le risque de salinisation des eaux souterraines par la remontée du niveau de la mer le rend impératif.

L'étude s'est d'abord attaché à faire l'état des lieux des connaissances. Nous avons été étonné, sur l'aspect quantitatif, de voir peu de chiffres, peu précis, voir pas de chiffres sur la réalité de la consommation en fonction de certains usages : élevages, collectivités, entreprises. Le conseil national de la statistique vient récemment de reconnaître ces considérables lacunes et insuffisances. Le rapport fait état de ce manque et de la nécessité d'en avoir une meilleure connaissance, pour pouvoir faire valablement de la prospective notamment par rapport aux enjeux climatiques et de partage des usages, et nous aurions aimé à ce titre qu'elle aille plus loin. Aussi nous vous proposons quelques approches.

Ainsi si pour les productions végétales, notre région les produits essentiellement avec l'eau pluviale et les services de statistique nationale se mobilisent sur ce dossier, il n'en est pas de même pour l'élevage. La Bretagne étant la 1ère productrice française pour plusieurs productions d'élevage, il paraissait nécessaire pour l'étude du CESER sur la prospective EAU à 2040, d'avoir une approche de la consommation d'eau directement consommé l'élevage (abreuvement, lavage).

Il ne s'agit pas d'éléments à charge, ni d'empreinte écologique, mais d'être sur des constats pour pouvoir avancer dans la connaissances des besoins et des enjeux.

A partir des données fournies par les instituts d'élevage, l'INRA, et la chambre régionale d'agriculture, en production unitaire rapportés aux volumes de production et de cheptel selon les chiffres de la Direction de l'Agriculture (Agreste 2014) la Bretagne a produit : 119000 tonnes de viande bovine, 1234 milliers de tonnes de viande de porcs, 560000 tonnes de viande de volaille, 6 milliards d'oeufs et 5,4 milliards de litres de lait. Pour cela sa consommation directe peut être estimée à minima à 100 Millions de m³ d'eau*

Il s'agit d'une estimation minimale ne tenant pas compte des pertes, ni des productions secondaires. Elle demande à être complétée.

En parallèle nous avons aussi essayé d'être plus précis sur la consommation en eau potable des ménages.

Si la moyenne nationale se situe à 148l/j soit 54m³/habitant/an, en baisse régulière, les syndicats de production ou de gestion départementaux nous rapportent une consommation par habitant en Bretagne de l'ordre de 107 l/j soit 39 m³ par habitant (33 en Ille et Vilaine, 40 en Morbihan et 45 en Finistère, pas de données en Cotes d'Armor) ce qui fait une différence de presque 30% (les habitants des Iles du Ponant, selon l'AELB, ont une consommation réduite à 50l/j !).

Ainsi la consommation d'eau potable par les ménages (3,27 millions d'habitants), serait de moins de 130 millions de m³.*

La production d'eau potable en Bretagne étant de 238 Mm³, les autres consommations d'eau potable (collectivités, hôpitaux, commerces, entreprises et élevages sans forages) serait alors proche de 110 millions de m³ mais dont on ne connaît pas le détail (alors que si l'on prend la moyenne nationale de consommations des ménages comme base, les autres usages sont réduits de moitié).

Il ressort de cette double approche, à préciser nous le redisons, que la consommation directe de l'élevage est presque aussi importante que celle des ménages.

Sur l'origine de la ressource, si pour l'eau potable nous la connaissons, pour les autres usages la connaissance est partielle notamment en eau souterraine. Le BRGM avec le projet Sillures a commencé ce travail, et plusieurs remarques appelle notre vigilance :

- Plus de 2000 forages sont nouveaux par an, 46000 actuellement, alors que l'on constate une faible connaissance de nos ressources souterraines, de leur recharge et de leurs usages, sinon qu'elles alimentent entre 35 et 100 % les rivières pendant l'étiage . Etiage qui s'avère de plus en plus long et sévère, et qu'il n'y a pas de formation pour les foreurs sur la ressource.
- Les volumes de forages, sont peu déclarés, ainsi nous n'avons pas de chiffres précis sur les prélèvements des particuliers. Ceux déclarés en élevage représentent 19 % des prélèvements souterrains en Bretagne, soit environ 33 millions de m3 selon le BRGM, cette valeur est minimisée car les prélèvements d'eau pour l'élevage sont beaucoup plus important comme nous l'avons présenté et sont largement issus de forage.

Ainsi l'alimentation en eau potable des bretons est donc largement issue d'eau de surface (rivières,barrages) plus fortement polluée et donc traitée, et génère une politique d'infrastructure (usines de traitement, fermeture de captages et interconnexion) très coûteuse en investissements, en entretien et non sans conséquences environnementales.

Alors que l'eau souterraine de meilleure qualité, pas encore totalement connue ni recensée, est essentiellement utilisé pour les autres usages : industriels et agricoles..

La politique de l'interconnexion c'est à dire gérer l'eau comme a été géré l'électricité de manière peu transparente à éloigné les citoyens de sa gestion. La fuite en avant technologique avec un coût exorbitant qui ne fera qu'augmenter avec le vieillissement des milliers de Km de tuyaux impose la reconquête de la qualité de l'eau par connaissance locale précise des ressources de surface et souterraines, des pressions exercée sur elles et une gestion localisée au plus près des besoins.

Selon un rapport de la Cour des Comptes, la préservation de sa qualité coûte 2 à 3 fois moins cher que la traiter. Aujourd'hui elle n'est le fait que d'actions volontaires dans les BV et les mesures de délimitation des périmètres de captages, ce sera insuffisant au regard des objectifs de la DCE.

Et si l'EAU doit être partagée en fonction des usages, Le coût de sa gestion doit l'être de même. Les lacunes sur certaines données conduit logiquement à s'interroger sur les choix des politique publiques. Et à l'aube de nouveaux modes d'organisation de gestion de l'eau, l'enjeu est fort ...

L'eau est un BIEN commun et doit le rester, absolument primordial à la vie, nous pouvons faire évoluer et modifier nos techniques, nos modes de productions et de consommations, mais très peu notre régime hydrique.

*nous tenons à disposition les éléments de calcul



Intervention de M. Laurent KERLIR Chambre régionale d'agriculture de Bretagne

Je m'exprime ici au nom des acteurs économiques du collège 1.

Le travail présenté s'inscrit dans un contexte institutionnel particulier avec :

- La reconnaissance d'une compétence « eau » pour le Conseil régional qui acquiert ainsi une place de chef de file et de coordination de cette thématique au niveau régional,
- L'apparition de la compétence GEMAPI qui va conduire au transfert de certaines compétences de l'État vers les collectivités,
- La loi NOTRe qui conduit à redessiner le paysage institutionnel des territoires avec notamment une montée en puissance de l'étage intercommunal avec une reconfiguration des EPCI.

Il s'inscrit également dans un contexte qui a fortement évolué sur le plan de la ressource en eau avec des signes d'amélioration reconnus, mais aussi l'émergence de nouveaux enjeux tels que l'approche intégrée impulsée par la directive cadre Eau, les effets du changement climatique ou encore l'apparition de polluants émergents.

Bien que ce travail traite des enjeux eau dans leur globalité, l'activité agricole est directement concernée par plusieurs chapitres.

Concernant l'état des lieux, le rapport dresse un état de la ressource en soulignant sa fragilité tant quantitative (prégnance des eaux superficielles) que qualitative. Il souligne la nécessité de renforcer la connaissance des ressources souterraines ainsi que la vulnérabilité des eaux côtières. Il est nécessaire de s'appuyer sur des éléments quantifiés et vérifiés concernant l'ensemble des utilisations.

L'agriculture rend des services environnementaux en recyclant les déchets issus de l'utilisation non agricole de l'eau (boues issues du traitement de l'eau potable et eaux usées valorisées en épandage). L'approche proposée par le rapport mériterait d'être plus transversale, en mettant plus l'accent sur les aménités et les interactions positives.

Dans le rapport lui-même et non pas dans la synthèse, les différentes données évoquées relatives aux nitrates nous amènent à être vigilants quant à leur utilisation. Il ne faudrait pas que les valeurs relatées aujourd'hui deviennent les valeurs-cibles de demain et en aucun cas il ne s'agit de nouveaux seuils. A ce propos, et à titre d'exemple, nous soulignons l'incompatibilité d'un seuil maxi de 10 mg/l avec le maintien d'une économie viable sur le territoire.

Sur la gestion de l'eau en Bretagne nous partageons le constat de l'engagement important de tous les acteurs. La spécificité de notre région mérite d'être soulignée car elle a su, via la politique « bassin versant » initiée avec Bretagne Eau Pure, généraliser une politique contractuelle territoriale. Cette singularité a permis le développement d'une démarche de partenariat associant collectivités et acteurs agricoles (agriculteurs, organismes de service,...). Elle doit perdurer et reconnaître chaque acteur dans sa compétence. Les organisations professionnelles se sont largement investies dans ce dispositif et entendent poursuivre leur action auprès des territoires en phase de réorganisation.

A noter que les actions conduites peuvent générer des surcoûts, voire des manques à gagner pour les

professionnels et il conviendra à l'avenir de développer des outils de solidarité aval/amont vraiment opérationnels et accessibles à l'ensemble.

Enfin, sur la partie prospective, l'approche proposée interroge sur la capacité à redonner une lisibilité au travers des scénarios présentés, sans oublier la prise en compte des effets en termes économique et social.

Le principe de « l'eau paie l'eau » est rappelé mais il conviendrait également d'évoquer celui de la répercussion des coûts de production sur le prix de vente des produits ou de sa compensation par un autre dispositif si l'organisation économique ne le permet pas. La nécessaire solidarité entre aval et amont est à instaurer afin que les bénéficiaires des efforts participent aux coûts de ceux qui les mettent en œuvre au travers la reconnaissance des services rendus.

Je vous remercie de votre attention.



Intervention de M. Joël SIRY Union régionale interprofessionnelle de la CFDT Bretagne

Rapidement, mais avec force, la CFDT souhaite saluer cet excellent travail de la section prospective qui met parfaitement en évidence l'ensemble des enjeux déterminants de l'eau pour l'avenir de la Bretagne.

Dans un contexte d'évolution complexe, y compris climatique, il pose avec rigueur toutes les questions sur lesquelles il faut se pencher pour envisager une action publique efficiente afin de garantir aux usagers de l'eau, la ressource, la qualité, l'assainissement qui conviennent, pour des raisons écologiques bien sûr, mais aussi pour garantir le développement d'emplois pérennes dans le domaine de l'agro-alimentaire notamment.

Pour la CFDT, l'eau est un bien commun... Son mode de gestion doit préserver l'accès à l'eau potable pour tous; elle ne doit pas devenir qu'une source de profit. Dans ce sens, il nous semble donc nécessaire que soient étudiés, dans les scénarios, les modes de gouvernance les plus efficaces et les plus sûrs.

La CFDT considère que le travail de la section prospective s'est arrêté en chemin et incite le Conseil Régional, au vu de l'expérience et de l'expertise du CESER, à co-construire avec celui-ci les scénarios envisageables pour une politique de l'eau en Bretagne à la hauteur des enjeux cruciaux qu'elle représente.



L'eau est le miroir de notre société, elle garde la trace de toutes nos activités. Elle traduit le système de production et de consommation dont nous nous dotons. C'est un bien commun essentiel à la vie et à l'activité agricole, touristique, industrielle qui doit être préservé, encore plus dans un contexte de réchauffement climatique annoncé.

Sa protection est donc un enjeu transversal. Cet enjeu est à l'origine de la création du réseau Cohérence notamment par Jean-Claude Pierre, un fin connaisseur de la problématique de l'eau. Depuis 20 ans, notre association travaille en concertation avec les élus et la société civile et a de par cette transversalité investi les champs d'un modèle agricole moins gourmand en pesticide, de l'élevage de porc sur paille car celle-ci compostée, a un pouvoir de résorption de l'azote de 50%, de l'ostréiculture, mais aussi de la participation citoyenne, car toutes les parties prenantes doivent s'appropriier les enjeux pour que les politiques mises en œuvre soient efficaces.

On ne peut donc que se féliciter que le Conseil régional ait choisi de se saisir de la compétence de l'eau puisqu'elle est en liaison avec ses autres missions et notamment économique et agricole. Cela devrait permettre aussi de clarifier la gouvernance de l'eau afin de gérer de façon plus optimale les ressources financières disponibles en fonction des objectifs fixés. Le futur Sraddet devrait aussi permettre d'intégrer cette interrelation entre les politiques.

Le rapport pose l'étendue des différentes variables qui sont et seront à l'œuvre dans la connaissance des évolutions de la ressource en eau. Il appelle à des développements plus précis sur les aspects quantitatifs et qualitatifs. Par exemple pour l'agriculture et l'élevage, des activités très importantes en Bretagne. Il est précisé p22 que l'on ne connaît pas les chiffres précis de prélèvements. Il est écrit « les volumes prélevés pour l'usage agricole ont été estimés à 5 m³/jour » ? s'agit-il d'une moyenne par exploitation ? de quel type ? sur quel nombre d'exploitation ? P 11 la notion d'empreinte « eau » permet de préciser que pour produire 1 kilo de viande de bœuf, il faut utiliser 13 500 l d'eau, pour 1 litre de lait c'est 800 litres. On aimerait pouvoir disposer d'une modélisation sur les besoins totaux à terme du secteur et leur empreinte sur la qualité de l'eau. Une étude d'impact selon le modèle agricole à l'œuvre, déclinée lors des agrandissements ou des nouvelles installations. Quelles conséquences par exemple sur l'eau en qualité et en quantité des méga-usines Synutra et des agrandissements de fermes qui s'en suivent ?

En matière d'eau, si vitale pour l'homme, le principe de précaution est une nécessité. Enfin, il serait fort utile, dans une perspective d'évaluation des politiques mises en œuvre, d'avoir un panorama clair des moyens financiers cumulés alloués.



Intervention de M. Didier LUCAS
(lue par Thierry MERRET)
Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA)
Par accord entre la FRSEA et le Centre régional des jeunes agriculteurs (CRJA) Bretagne

Je m'exprime ici au nom des acteurs économiques.

Aujourd'hui, nos efforts pour l'eau, et notamment ceux des agriculteurs, sont synonymes de charges supplémentaires qui ne sont pas répercutées sur les prix de vente.

Si le CESER reconnaît dans sa contribution la réussite de la mobilisation des acteurs, il ne faut pas croire que le système actuel est durable. Le secteur agricole le démontre déjà depuis plus d'un an avec une crise dont il ne voit pas la fin.

Par conséquent, pour l'avenir, il est indispensable de préserver l'implication des acteurs économiques. Pour cela il ne suffira pas d'écrire ici ou là quelques lignes reconnaissantes. Il faut AGIR :

- ⇒ **AGIR sur la réglementation** : trop souvent écrite, rapidement en réaction à une actualité, la réglementation ne doit apporter qu'une base, donner des objectifs. L'écologie punitive est loin d'être aussi efficace que des actions volontaires ; les résultats des différents bassins algues vertes l'ont démontré. Pour atteindre les objectifs, il faut pouvoir adapter les actions aux particularités des territoires, et non, adapter le territoire à la réglementation !
- ⇒ **AGIR pour la modernisation des exploitations**. Toutes les agricultures ont des marges de progression grâce à l'innovation qui apporte sans cesse des outils diminuant l'impact des activités sur l'eau.
- ⇒ **AGIR en cohérence avec le potentiel du terrain**. Si l'amélioration des connaissances sur l'eau peut justifier l'apport d'évolutions, l'instabilité des critères d'évaluation de la qualité de l'eau et l'affichage rapide de nouveaux objectifs toujours plus ambitieux sont contreproductifs. La réussite et l'accessibilité encourageront les actions bien plus que le sentiment d'échec ou les sanctions.
- ⇒ **AGIR sur la rémunération**. La société doit comprendre et assumer que les efforts nécessaires à la reconquête de la qualité de l'eau ont un coût qui ne peut pas être assumé par un seul maillon d'une filière.

C'est en prenant en compte ces éléments que le Plan breton pour l'eau doit être élaboré et devra être appliqué.

Nous, acteurs économiques ne voyons pas la décroissance comme une réponse aux enjeux concernant la qualité de l'eau. Bien au contraire, c'est la croissance qui a permis à notre région d'évoluer, d'amener des connaissances. Connaissances qui font émerger les solutions pour l'eau et plus globalement pour l'environnement !

Je vous remercie de votre attention.