

Commission « Environnement, ressources et climat »
Rapporteurs : Edwige KERBORIOU et Guy LEGRAND

Réponse du CESER de Bretagne à la consultation publique sur les projets d'enjeux et les programmes de travail pour la gestion de l'eau et des risques d'inondation du bassin Loire-Bretagne 2028-2033 »

1. Rappel des enjeux identifiés par le Comité de bassin Loire-Bretagne

Le Comité de bassin Loire-Bretagne lance le processus d'élaboration du prochain Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et du futur Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) pour la période 2028-2033.

Une consultation est en cours auprès du public et des assemblées (dont le CESER de Bretagne) pour recueillir des avis sur les enjeux importants auxquels les deux futurs documents devront répondre à l'horizon des 10 prochaines années, ainsi que sur les programmes de travail qui y sont associés. Cette consultation doit permettre d'associer très tôt les partenaires et les acteurs de la gestion de l'eau à la révision des projets de SDAGE et de PGRI.

La France métropolitaine est découpée en 7 grands bassins hydrographiques, dans chacun desquels un Comité de bassin fixe les grandes orientations de la gestion de l'eau. Celles-ci sont ensuite mises en œuvre par l'agence de l'eau, établissement public, qui finance les actions de protection de l'eau et des milieux aquatiques et l'Etat qui finance les principales actions de prévention des inondations au travers du Fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Le comité de bassin est composé de cinq sous-bassins dont le sous-bassin « Vilaine et côtiers bretons ». L'avis du CESER se concentrera sur les problématiques concernant ce sous-bassin.

1.1. Le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

Le SDAGE a pour objet d'assurer la mise en œuvre des dispositions de la Directive cadre sur l'eau (DCE), basée sur la non-détérioration de l'eau et sa restauration, en l'adaptant aux enjeux des territoires. Il fixe des objectifs environnementaux pour chaque masse d'eau (cours d'eau, plans d'eau, eaux souterraines, eaux littorales côtières et de transition). Son programme de mesures détermine le calendrier et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

Le comité de bassin Loire-Bretagne a fixé l'objectif d'atteindre 61% des eaux en bon état écologique d'ici 2027. Ce bon état écologique correspond à « *une eau qui permet une vie animale et végétale riche et variée, une eau exempte de produits toxiques, une eau disponible en quantité suffisante pour satisfaire tous les usages et toutes les activités humaines. C'est un équilibre qui est recherché* ». Cet état est défini pour les eaux de surface par des paramètres biologiques d'abondance des espèces, des paramètres physico-chimiques (température, oxygène, etc.), de morphologie et d'hydrologie du milieu, et selon la présence et la concentration de substances polluantes. Pour les eaux souterraines il dépend aussi de l'équilibre entre prélèvement et ressources compte tenu des besoins des milieux aquatiques.

Selon l'évaluation réalisée en 2019, à partir des mesures de la qualité des eaux effectuées jusqu'en 2017 :

- 24% des *cours d'eau* sont en bon et très bon état écologique
- 17% des *plans d'eau* sont en bon état écologique
- 79% des *nappes souterraines* sont en bon état quantitatif, 45% en bon état chimique
- 79% des *eaux côtières* et 40% des *estuaires* sont en bon état écologique.

Un nouvel état des lieux sera réalisé pour l'élaboration du nouveau projet de SDAGE.

Le Comité de bassin a identifié, en juillet 2024, sept grands « enjeux » qui font consensus en son sein. Dénommés lors du précédent cycle « questions importantes », ils traduisent les grandes préoccupations auxquelles adhère le comité de bassin Loire-Bretagne, et sont traduits en pistes d'actions. Ils se fondent sur l'état des eaux constaté, sur les avancées et les freins rencontrés dans la mise en œuvre du SDAGE 2022-2027, ainsi que sur de nouveaux éléments de contexte (amélioration des connaissances scientifiques, développement des analyses Hydrologie, milieux, usages, climat, Plan eau, engagements pour la préservation et la restauration de la biodiversité, etc.).

Ces 7 enjeux sont les suivants :

- **Dérèglement climatique** : La politique de l'eau à la hauteur des enjeux d'atténuation et d'adaptation au dérèglement climatique ;
- **Connaissance** : La connaissance et la communication au service de la prise de conscience pour éclairer les choix, accompagner les transitions et affronter les ruptures ;
- **Gouvernance** : Les politiques territoriales porteuses des nécessaires solidarités entre les acteurs et les territoires autour de la gestion de l'eau ;
- **Milieux aquatiques** : La préservation et restauration des fonctionnalités des sols, des milieux aquatiques, des zones humides, et du cycle naturel de l'eau ;
- **Quantité** : La sobriété des usages, au cœur d'une gestion quantitative équilibrée, partagée et durable de l'eau ;
- **Qualité** : Une eau de qualité, pour la santé humaine et la préservation de la biodiversité ;
- **Littoral** : La préservation des estuaires et de la mer en conciliant les activités terrestres et marines.

1.2. Le Plan de gestion des risques d'inondation

Le PGRI est issu de la Directive européenne Inondation qui prévoit, pour chaque district hydrographique, une évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI), l'identification des territoires à risque important (TRI) et un plan de gestion.

L'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) témoigne de l'importante exposition du bassin Loire-Bretagne au risque d'inondation, par débordements de cours d'eau ou submersion marine. Deux millions de personnes (sur 13 millions) résident en permanence dans les zones potentiellement exposées au risque d'inondation (1,6 millions du fait des cours d'eau et 0,3 million du fait de la submersion). L'action doit donc être concentrée sur les territoires à risque important mais également couvrir l'ensemble du bassin.

La Bretagne est concernée par trois territoires à risque important d'inondation, où les enjeux potentiellement exposés aux inondations sont les plus importants (selon deux critères, le nombre d'habitants et l'histoire des inondations) :

- Quimper-littoral Sud Finistère
- Saint-Malo baie du Mont-Saint-Michel
- Vilaine de Rennes à Redon.

Le PGRI intègre les axes de la stratégie nationale de gestion des risques inondation :

- Augmenter la sécurité des personnes exposées ;
- Stabiliser à court terme, et réduire à moyen terme, le coût des dommages liés à l'inondation ;
- Raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés.

Pour décliner cette stratégie le PGRI identifie six grands objectifs complémentaires, basés sur la prévention, la protection et la préparation :

- préserver les capacités d'écoulement des crues ainsi que les zones d'expansion des crues et des submersions marines ;
- planifier l'organisation et l'aménagement du territoire en tenant compte du risque ;
- réduire les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable ;

- intégrer les ouvrages de protection contre les inondations dans une approche globale ;
- améliorer la connaissance et la conscience du risque d'inondation chez les personnes exposées ;
- se préparer à la crise et favoriser le retour à une situation normale.

La définition des questionnements pour 2028-2033 tient compte des nouveaux éléments de contexte : 6^{ème} rapport du GIEC, plan national et de bassin d'adaptation au changement climatique, nouveaux événements climatiques, évolution réglementaire, etc.

Trois des questionnements étaient partiellement identifiés pour 2022-2027 :

- **Comment s'organiser localement pour mieux gérer les risques d'inondation** (mise en place de stratégies locales, répartition des rôles, gestion des digues, etc.) ?
- **Comment mieux maîtriser l'urbanisation** dans les documents et dans les plans de prévention des risques (PPR) en tenant compte du changement climatique ?
- **Comment améliorer la connaissance des phénomènes** (impact du changement climatique, érosion du trait de côte, ruissellement, remontée de nappes) **et de la vulnérabilité aux risques d'inondation** ?

Un quatrième questionnement s'y ajoute pour cette nouvelle programmation :

- **Comment mieux informer sur les risques d'inondation** ?

2. Observations du CESER sur les enjeux du SDAGE concernant plus spécifiquement la Bretagne

L'eau est un bien commun vital à préserver et à partager. Indispensable à la réponse à nos besoins essentiels, habitat d'un très grand nombre d'espèces, support de nombreuses activités, sa gestion équilibrée, durable, solidaire et démocratique est un défi, en particulier face aux conséquences du changement climatique.

Conscient de ces enjeux, le CESER suit attentivement la politique eau menée par le Conseil régional de Bretagne et s'est exprimé sur les enjeux de l'eau en Bretagne à de multiples reprises au travers de ses études et avis¹.

Comme il l'a fait en 2019 et 2021², le CESER tient à participer à la consultation sur les enjeux du SDAGE 2028-2033. Cette sollicitation intervenant très en amont de la préparation du projet de SDAGE pour faciliter la prise en compte des remarques du public et des assemblées, le CESER sera attentif à leur intégration et suivra avec attention l'ensemble du processus d'élaboration du prochain SDAGE, jusqu'à sa déclinaison opérationnelle. Il note qu'un lien univoque devrait être réalisé entre l'identification des enjeux et la structuration du SDAGE, ce qui devrait faciliter le suivi de la prise en compte des avis émis dans l'élaboration du projet final.

Avant de développer les sept enjeux du SDAGE, le CESER tient à formuler plusieurs remarques d'ordre général.

Tout d'abord, le CESER observe et appuie **deux évolutions importantes** dans l'analyse des enjeux de la gestion de l'eau : d'une part, l'attention plus affirmée portée aux effets du dérèglement climatique, et d'autre part à la disponibilité de la ressource et à la sobriété des usages. A l'échelle régionale, l'élaboration d'un Plan breton de résilience sur l'eau, à la suite de la sécheresse de 2022 et les travaux en cours sur la stratégie d'adaptation au

¹ Citons parmi les plus récents : L'étude [Les enjeux de l'eau à l'horizon 2040 en Bretagne, contribution du CESER à la démarche prospective du Conseil régional pour l'élaboration d'un plan sur l'eau](#), octobre 2016 ; [Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Les engagements de la Région en faveur du plan d'actions et d'adaptation pour une Bretagne plus résiliente face aux enjeux du dérèglement climatique et de la gestion de l'eau »](#), juin 2023 ; [Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Projet de document-cadre relatif à la prolongation du Plan algues vertes sur 2022-2027 »](#), octobre 2022.

² [Réponse du CESER de Bretagne à la consultation publique sur les questions importantes pour la révision du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux \(SDAGE\) et du Plan de gestion des risques d'inondation \(PGRI\) du bassin Loire-Bretagne pour la période 2022-2027](#), mars 2019 ; [Réponse du CESER de Bretagne à la consultation publique sur les projets de Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux \(SDAGE\), de son Programmes de mesures \(PdM\) et du Plan de gestion des risques d'inondation \(PGRI\) du bassin Loire-Bretagne pour la période 2022-2027](#), juin 2021.

changement climatique à l'échelle de la Bretagne témoignent d'une évolution similaire de la prise en compte des enjeux de l'eau. Rappelons que le dérèglement climatique, en perturbant le régime des précipitations, contribuera également à des périodes de forte pluviométrie, où l'eau sera en abondance, comme dans la période d'octobre 2023 jusqu'à ce jour.

Le CESER réitère par ailleurs son **regret du report à l'identique de l'ambition d'atteindre l'objectif de 61% des masses d'eau en bon état**, cible déjà non atteinte en 2015 (31%). Comme l'indiquait la Mission régionale de l'autorité environnementale (MRAE) dans son avis, « *la situation aurait justifié une révision totale du SDAGE et l'impulsion d'une nouvelle trajectoire* ». La définition d'objectifs adaptés aux particularités des masses d'eau oblige les institutions, dans une logique de progression et de résultats. A défaut, l'importance de l'atteinte de ces objectifs, ainsi que les politiques menées pour les atteindre perdent toute crédibilité.

En ce sens, la révision du SDAGE doit pour le CESER s'appuyer sur une **réelle évaluation des actions passées**, et sur l'identification, à des échelles pertinentes, des freins qui ont empêché l'atteinte des objectifs fixés initialement. Il est indiqué dans le document mis en consultation que les enjeux 2028-2033 ont été identifiés à partir des données à disposition sur l'état des eaux, de nouveaux éléments de contexte, et de l'analyse des avancées et des freins rencontrés dans la mise en œuvre du SDAGE. Pourtant, si la présentation de ce document permet de bien identifier les éléments sur l'état des eaux et sur l'évolution du contexte, l'analyse des avancées et freins n'apparaît que très peu développée.

Le CESER souligne par ailleurs la forte **particularité des enjeux du sous-bassin « Vilaine et côtiers bretons »** au sein du bassin Loire-Bretagne. Dans ce sous-bassin, 75% de la ressource en eau potable provient des eaux de surface (contre 36% seulement au niveau national), ces eaux sont par conséquent plus rapidement sujettes à la contamination et aux variations quantitatives. Les usages agricoles sur ces bassins sont également différents, le recours à l'irrigation étant beaucoup moins développé en Bretagne. Notons que même les indicateurs utilisés pour évaluer la qualité de l'eau en Bretagne diffèrent de ceux utilisés à l'échelle du bassin, du fait notamment des travaux mis en œuvre en région dans le cadre des Plans algues vertes (PLAV). Dans ce cadre, le CESER réitère la demande d'obtenir, lors de la réalisation du **nouvel état des lieux de l'eau**, une déclinaison par sous-bassin hydrographique, présentant à cette échelle l'évolution des indicateurs communs aux autres sous-bassins, utiles à des fins de comparaison, mais également lorsqu'ils existent, l'évolution des indicateurs utilisés spécifiquement en région. De ce point de vue, si le CESER partage également l'importance de développer, au fil de l'évolution des connaissances, une analyse plus fine de l'état de l'eau, il rappelle cependant la nécessité de pouvoir dans le même temps suivre l'évolution de l'état de l'eau à indicateur constant, pour pouvoir analyser avec une certaine continuité les effets des actions engagées. Le CESER rappelle par ailleurs les travaux du BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières) sur la délimitation des masses d'eaux souterraines, au travers notamment du référentiel hydrogéologique BDLISA.

Le CESER identifie enfin trois défis essentiels pour la gestion de l'eau dans les prochaines années :

- L'importance **d'améliorer la gouvernance de l'eau** à l'échelle du bassin comme de la région. Sa structuration apparaît actuellement d'une grande complexité, nuisant à la lisibilité démocratique et à l'efficacité de l'action menée. La question de l'eau ne peut pas être réduite à des questions techniques. Son appréhension comme un enjeu politique et culturel est essentielle, tant sa gestion questionne nos modèles d'aménagement, de développement urbain et économique, notamment les activités agricoles et maritimes. Sa gouvernance doit permettre de fonder la gestion de l'eau sur des faits objectivés par une analyse scientifique et sur des arbitrages mis en œuvre dans une obligation de résultats.
- La **cohérence des politiques mises en œuvre** doit être une priorité. Cela nécessite une réelle intégration des enjeux de l'eau dans les politiques territoriales et de développement économique, ainsi que dans les documents d'aménagement et de développement urbain (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, Plans locaux d'urbanisme, Schémas de cohérence territoriale), une meilleure articulation avec les politiques de biodiversité très dépendantes de la disponibilité d'une eau de bonne qualité (au-delà des seuls milieux aquatiques et humides, ou des espèces

de poisson), avec les politiques de lutte contre les algues vertes en Bretagne et avec les politiques de santé dans une approche « One Health »³.

- La mise en œuvre de **financements** à la hauteur des enjeux, sans lesquels le changement de modèle des acteurs ne pourra pas être accompagné et ces programmes d'actions n'auront pas de réalité opérationnelle.

2.1. Enjeu 1 - Dérèglement climatique : La politique de l'eau à la hauteur des enjeux d'atténuation et d'adaptation au dérèglement climatique

Face à la réalité déjà éprouvée du dérèglement climatique, le CESER appuie la mise en œuvre d'une approche globale sous le prisme de l'urgence climatique. Comme analysé par le comité de bassin lui-même, le SDAGE passé ne prenait que trop peu compte l'adaptation au changement climatique comme un objectif, tandis que l'atténuation n'était pas ou peu intégrée aux réflexions. Or cet enjeu global et transversal constitue, comme relevé dans ce document, un « *catalyseur des problèmes et révélateur des faiblesses d'un territoire* ». Il modifie les débits des cours d'eau, leur répartition spatiale et saisonnière et donc la disponibilité de l'eau pour les activités humaines. Il agit aussi sur la qualité de l'eau, notamment sa température. Il perturbe les milieux naturels et la biodiversité. Enfin, il affecte les usages de l'eau et les réinterroge. L'impact du changement climatique sur les cycles de l'eau impose de mieux les respecter et de considérer l'eau comme un bien commun.

Le CESER partage les grands principes de cette stratégie climat (analyse systémique, action à la source des dégradations, action multi-objectifs, transformation des modèles existants, renfort et création de réseaux d'acteurs) et sur les conditions de réussite (sobriété, acceptabilité sociale et adaptabilité). Il s'interroge toutefois sur l'appréhension de l'acceptabilité comme une condition de réussite, considérant qu'il s'agit davantage d'un objectif qui exige la définition et la mise en œuvre d'un projet politique, de mesures de régulation, d'accompagnement et de mise en capacité des acteurs. Il importe en ce sens de bien considérer la vitesse de changement des modèles socio-économiques actuels.

2.2. Enjeu 2 - Connaissance : La connaissance et la communication au service de la prise de conscience pour éclairer les choix, accompagner les transitions et affronter les ruptures

Le CESER soutient l'amélioration continue de la connaissance, même si cela ne doit pas freiner outre mesure la mise en œuvre d'actions opérationnelles. Il se félicite de la création d'un conseil scientifique, qu'il appelle de ses vœux dans son avis de 2019.

Pour le CESER, il est essentiel de fonder les politiques de l'eau sur un socle de connaissances scientifiques et de se baser sur les données les plus récentes à disposition. Cela apporte de l'objectivité aux débats sur la gestion de l'eau et permet de ne pas identifier de bouc émissaire, mais de mettre chaque acteur devant ses responsabilités (urbanisme, activités économiques, etc.).

Le CESER appuie la recherche d'une meilleure connaissance des volumes prélevés et des usages, ainsi que des micropolluants (polluants émergents, notamment les PFAS, cocktails de substances). Il appelle à une amélioration du suivi de la qualité de l'eau au travers d'un développement des points d'analyse et à une hausse de leur fréquence. Il se félicite de ce point de vue de l'important développement des études HMUC (Hydrologie, milieux, usages, climat) sur le territoire régional. Le CESER rappelle également l'importance du croisement des enjeux entre santé et environnement.

Si la prise de conscience des enjeux de gestion de l'eau s'est accélérée au cours des événements climatiques, qui ont eu des conséquences notables dans les territoires, le CESER insiste sur les enjeux de sensibilisation et de formation de tou·tes, à tous les niveaux. La progression de ces enjeux n'est en effet ni linéaire ni à considérer comme

³ Voir à ce sujet [l'avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Plan régional santé environnement 4 \(2023-2027\) », octobre 2023.](#)

un acquis. Il rappelle également l'importance de ne pas réduire la question de l'eau à une question technique, et de favoriser son appréhension comme un enjeu politique et culturel. Il s'agit aussi de faire évoluer les représentations de l'eau dans la société comme une ressource fragile, limitée et précieuse, de mieux faire connaître, aimer et protéger l'eau.

Concernant la piste d'action « *communiquer et favoriser la sensibilisation et la prise de conscience pour accompagner les transitions et affronter les ruptures* », le CESER tient à souligner que l'accompagnement des transitions ne peut passer uniquement par le levier de la sensibilisation, ce qui rejoint ses remarques sur la mobilisation indispensable de dispositifs de soutien économique et financier.

Concernant la piste d'action « *Evaluer l'efficacité des politiques de l'eau* », le CESER souhaiterait qu'elle aille plus loin que la seule appréciation des coûts de l'inaction face au dérèglement climatique. Si l'on veut parvenir à atteindre les objectifs de la Directive cadre sur l'eau, il est indispensable de s'interroger de manière plus approfondie sur les freins et obstacles auxquels est confrontée la politique de gestion de l'eau et d'en tenir compte dans sa réorientation.

2.3. Enjeu 3 - Gouvernance : Les politiques territoriales porteuses des nécessaires solidarités entre les acteurs et les territoires autour de la gestion de l'eau

Le CESER réitère tout d'abord sa demande de pouvoir réintégrer le Comité de bassin Loire-Bretagne en tant que membre à part entière, afin de suivre et de participer à ses délibérations, en portant la voix de la société civile organisée en région.

Comme relevé dans les observations générales, le CESER considère l'enjeu de la gouvernance comme primordial et nécessitant une simplification. La multiplication de la prise en compte des enjeux de l'eau à différentes échelles est positive mais elle interroge sur les réels pouvoirs conférés aux différentes échelles et induit dans le même temps une complexité, des risques d'incohérence et un manque de réactivité.

Il apparaît indispensable de poursuivre les réflexions sur l'articulation entre la logique thématique (de l'eau) et la logique démocratique (par territoire). Une meilleure articulation doit être trouvée entre les décisions prises à l'échelle des intercommunalités et des commissions locales de l'eau, et entre les politiques menées à l'échelle des différentes intercommunalités d'un même bassin versant. Au-delà, une intégration des politiques de planification de la gestion de l'eau, d'aménagement et d'urbanisme apparaît indispensable.

Le CESER rejoint en outre le comité de bassin dans son constat : le caractère limité de l'eau disponible et l'irruption de plus en plus régulière d'événements extrêmes invitent à développer des solidarités, dans les bassins versants, entre la terre et la mer, entre les espaces ruraux et urbains, entre les usagers, y compris sur le plan financier.

2.4. Enjeu 4 - Milieux aquatiques : La préservation et restauration des fonctionnalités des sols, des milieux aquatiques, des zones humides, et du cycle naturel de l'eau

Pour le CESER, la nécessité d'agir à la source des dégradations, en se basant sur la préservation et la restauration des fonctionnalités naturelles de ces écosystèmes est une priorité. Le développement des « solutions fondées sur la nature » (SFN) est à privilégier.

Le CESER rappelle à ce sujet l'étude qu'il a réalisée en 2023 « *Les usages du sol en Bretagne* », dans laquelle il formule un « *message d'alerte global sur les usages du sol en Bretagne* » et appelle à la réduction de l'empreinte humaine sur le sol (limitation de l'étalement urbain, changements de pratiques dans l'agriculture, l'industrie, l'extraction minière, etc.).

2.5. Enjeu 5 - Quantité : La sobriété des usages, au cœur d'une gestion quantitative équilibrée, partagée et durable de l'eau

Le CESER considère que la sobriété des usages est indispensable, mais il tient à préciser que la disponibilité de la ressource en eau est un préalable. Face à l'importance croissante de ces enjeux, les CESER de l'Atlantique ont engagé sur le sujet une étude portant sur la disponibilité et les usages de la ressource en eau dans les régions atlantiques⁴.

Le CESER rappelle que les enjeux de quantité et de qualité sont étroitement liés, les milieux aquatiques étant plus vulnérables aux pollutions dans des situations de pénurie d'eau et la multiplication des événements extrêmes pouvant provoquer davantage de ruissellement et de déversement des réseaux d'assainissement. Le stockage d'eau dans les milieux est en ce sens un enjeu fort.

Le CESER note les prémices d'une priorisation des usages dans cet enjeu selon laquelle « *une gestion équilibrée et durable de l'eau doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit permettre de satisfaire ou de concilier la vie biologique du milieu récepteur avec les autres usages, et les apports d'eau douce aux estuaires et à la mer.* » Il souligne l'importance de poursuivre cette priorisation entre les différents usages, en dehors de périodes de gestion de crise, afin de pouvoir la mobiliser sans heurts en période de tension sur la ressource. Cela interroge plus largement les choix d'aménagement et les politiques visant à l'attractivité de territoires déjà sous tension, comme sur le littoral. Le développement urbain, démographique et touristique doit prendre en compte et anticiper les capacités de ressources en eau et de traitement des eaux usées. La réalisation d'études HMUC pourra faciliter les arbitrages dans les territoires.

Le CESER souligne par ailleurs que l'effort de sobriété consenti doit être équitable entre tous les secteurs d'activités (agriculture, tourisme, industrie), et mis en cohérence avec d'autres enjeux majeurs dont la réponse aux besoins essentiels de la population et la production alimentaire.

Le stockage de l'eau artificiel constitue quant à lui un sujet sensible. Ce sujet devra donner lieu au Comité de bassin comme à l'Assemblée bretonne de l'eau à l'organisation de débats et à l'ouverture de concertations avec les acteurs du secteur et de la société civile dans sa diversité, afin de croiser les différents enjeux.

Concernant la piste d'action consistant à mettre en place « *une tarification incitative, sociale et saisonnière* », le CESER avait soulevé ce sujet lors de la précédente consultation dans le but d'encourager ceux qui font des économies d'eau, qui consomment peu ou qui rejettent peu.

2.6. Enjeu 6 - Qualité : Une eau de qualité, pour la santé humaine et la préservation de la biodiversité

La qualité de l'eau est un enjeu majeur de l'action publique en région, encore renforcé par le dérèglement climatique. Sur cet enjeu, la logique de prévention, moins coûteuse et plus efficace à long terme, doit être mobilisée en priorité.

Il s'agit d'un sujet de préoccupation sanitaire grandissant dans la population. En cela la politique de gestion de l'eau doit être articulée au Plan régional santé-environnement (PRSE 4).

De plus, comme le CESER l'analysait, en 2020, dans son étude « *Biodiversité et société en Bretagne : cultivons les interactions !* » « *veiller sur l'eau, les rivières, les lacs, les zones humides, les eaux marines et littorales, etc., c'est protéger l'habitat d'un très grand nombre d'espèces en interaction dans et entre les écosystèmes* ».

⁴ Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Nouvelle-Aquitaine.

Dans le contexte national actuel, le CESER appelle le Comité de bassin à conserver sa stratégie visant à l'évolution des activités économiques (industrie, agriculture, activités maritimes, tourisme, etc.) pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux.

Tout en observant les efforts accomplis par les différents acteurs concernant les pollutions diffuses liées aux apports azotés, phosphorés et aux pesticides, le CESER note la nécessité de projets de territoire plus ambitieux, plus innovants et mieux aidés. Pour les nitrates, issus majoritairement de l'activité agricole, le CESER remarque une baisse significative des taux depuis les années 2000, taux qui se stabilisent depuis quelques années. Il constate que les actions engagées n'ont pas encore eu l'ambition et l'efficacité nécessaires pour résorber les phénomènes récurrents de marées vertes. Il souhaite que le futur SDAGE et son programme de mesures soit davantage articulé avec le Plan algues vertes (PLAV) afin de continuer à progresser collectivement sur cette ambition.

S'agissant des pesticides, le CESER a salué la décision du Conseil régional de Bretagne d'étendre l'expérimentation zéro phyto : faciliter la transition de l'agriculture bretonne en matière d'utilisations de produits phytosanitaires sans la fragiliser socialement, ni agronomiquement, ni mettre en cause sa viabilité économique est un enjeu essentiel de la politique de l'eau. Ces démarches devront permettre de développer les connaissances et d'identifier les leviers pour accélérer la transition.

Le CESER appuie les pistes d'actions visant à sécuriser les débouchés économiques et les ressources financières des producteurs engagés dans des formes d'adaptation de l'agriculture visant à préserver les milieux et la biodiversité et à limiter leurs intrants. Dans le prolongement de ses avis passés et dans la lignée des enseignements de la récente étude Prétabaie du CRESEB, le CESER affirme la nécessité d'une action systémique et décloisonnée, associant une action publique déterminée, une évolution des pratiques de consommation, ainsi qu'une transition de l'ensemble de la filière (agriculture et agro-alimentaire). Cela suppose des accompagnements sociaux et financiers conditionnés pour que ces transitions sécurisent les acteurs en termes de rémunération.

2.7. Enjeu 7 - Littoral : La préservation des estuaires et de la mer en conciliant les activités terrestres et marines

Le maintien de la fonctionnalité des écosystèmes côtiers est une condition à la pérennité de nombreuses activités maritimes. Partant du constat que la majorité des polluants des eaux côtières provient de la terre, le bon état des eaux littorales dépend en large part de la qualité des eaux qui s'y déversent.

La Directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) fixe le cadre global pour atteindre ce bon état. Elle est mise en œuvre en concertation avec les Documents stratégiques de façade (DSF). Il est à noter que le SDAGE porte sur les eaux côtières jusqu'à un mille nautique au-delà des lignes de bases droites, tandis que le DSF est compétent jusqu'au trait de côte. Le DSF doit donc pleinement intégrer le contenu du SDAGE et mettre en œuvre ses mesures dans les eaux côtières.

Au-delà du renforcement des réseaux d'acteurs à l'interface terre-mer, le CESER appelle au développement d'une culture de travail en commun entre les collectivités et l'Etat. A l'échelle régionale, un travail commun entre l'Assemblée bretonne de l'eau et la Conférence régionale de la mer et du littoral avait été envisagé dans la Politique régionale mer-littoral pour travailler collectivement sur les actions à mettre en place afin de préserver et d'adapter les activités liées à la mer et au littoral, au regard des impacts du changement climatique, mais il ne semble pas encore avoir été mis en œuvre.

Le CESER pourra contribuer aux réflexions concernant la piste d'action « *Aménager le littoral en prenant en compte le dérèglement climatique* ». Il publiera à l'automne une étude sur l'avenir de l'habitat en zone littorale, un espace doublement contraint, par les objectifs de sobriété foncière et les risques côtiers.

3. Observations du CESER sur les enjeux du PGRI concernant plus spécifiquement la Bretagne

3.1. Observations générales

Le CESER apprécie tout d'abord qu'il soit stipulé que le PGRI 2028-2033 indiquera la manière dont les avis exprimés lors des phases de consultation successives auront été pris en compte. Cela constitue un effort de transparence bienvenu dans une consultation sur des documents complexes.

La gestion des risques inondation est hélas un sujet d'actualité et d'avenir. Du fait du changement climatique, l'exposition aux aléas climatiques sera plus élevée. Dans un contexte dans lequel nos modèles de développement et d'aménagement ont accru la sensibilité de nos sociétés, la vulnérabilité de nos territoires à ces aléas nécessite de penser en termes de gestion des risques, en agissant à la fois sur la prévention des risques, la protection des biens et personnes et la préparation à la crise.

Le CESER s'interroge sur la pertinence dans ce document de traiter de manière indissociée l'ensemble des risques de crues et de submersions marines. Certes la Bretagne est exposée à ces deux types de risques, mais si l'on reste dans un prisme de gestion des risques assez similaire, les causes, les conséquences et les mesures de prévention à développer sont très différentes selon le type de crues (crue lente, rapide, submersion marine) et appellent des solutions adaptées localement. Le lien entre SDAGE et PGRI apparaît surtout prégnant dans la prévention des risques d'inondation. Comme mentionné sur les enjeux du SDAGE, le CESER rappelle l'importance fondamentale d'une intégration des enjeux de planification de l'eau, d'aménagement et d'urbanisme.

L'étude en cours au CESER sur l'habitat en zone littorale pourra contribuer à enrichir le futur projet de PGRI, notamment en réponse au second enjeu concernant la maîtrise de l'urbanisation sur cette typologie de territoire. Notons en outre que la question de la reconstruction à la suite d'évènements extrêmes nécessitera de relever le défi de répondre aux injonctions de reconstruire dans des temps courts, mais de manière durable et adaptée aux risques.

De plus comme cela est indiqué dans l'objectif n°2 du PGRI, « *une attention soutenue doit être portée au maintien, à la restauration, voire au développement, des fonctionnalités des espaces naturels qui participent à la gestion des inondations (stockage de l'eau, ralentissement des inondations, infiltration sur place)* ». Pour le CESER, le travail sur la réinfiltration à la parcelle et l'aménagement bocager est également essentiel pour limiter les crues.

3.2. Observations sur les quatre enjeux identifiés

Le CESER appuie l'ambition portée dans le **premier enjeu** de rendre plus cohérentes et lisibles les politiques publiques en matière de gestion des risques inondation, qu'il s'agisse des Stratégies locales de gestion des risques d'inondation dans les Territoires à risques importants d'inondation (TRI), des Programmes d'action de prévention contre les inondations (PAPI), des Plans de prévention des risques (PPR), des démarches globales de territoires avec les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux ou encore des dispositions spécifiques à l'exposition au trait de côte appliquées aux communes listées dans le cadre de l'article 239 de la loi Climat et résilience.

Concernant **l'enjeu n°2**, l'intégration des enjeux de la gestion de l'eau et des inondations dans les documents d'urbanisme doit également être opérée pour leur donner pleine efficacité. Actuellement, le CESER observe que l'obligation de cartographier les enjeux d'inondation dans les Plans locaux d'urbanisme ne concerne que les territoires sous Plan de prévention des risques littoraux (PPRL) ou sous décret-liste.

Sur le littoral, dans la logique des Solutions fondées sur la nature (SFN) et de « faire avec la mer », il apparaît nécessaire d'inciter davantage les territoires à la mise en place de stratégies de gestion intégrée du trait de côte⁵. Cela devra permettre de définir les mesures à mettre en œuvre sur les territoires : identification des secteurs à préserver, protéger ou renaturer selon la nature et l'importance des biens exposés (volume, intérêt stratégique pour le territoire), évaluation des coûts associés.

Concernant l'**enjeu n°3**, relatif à l'amélioration de la connaissance des phénomènes et de la vulnérabilité aux risques d'inondation, le CESER se félicite de l'élaboration en région Bretagne d'une Stratégie d'adaptation au changement climatique et de l'établissement dans un premier temps d'un diagnostic des vulnérabilités, à la demande notamment du Haut conseil breton pour le climat (HCBC). L'adaptation au changement climatique est demeurée trop longtemps un angle mort des politiques publiques, il est urgent aujourd'hui de s'y engager.

En termes d'exposition, une des spécificités de la Bretagne est l'exposition aux risques côtiers. Le littoral apparaît en effet exposé de manière accrue aux inondations chroniques à marée haute et aux niveaux marins extrêmes, en plus des phénomènes de surcote, de déferlement et d'accumulation lors du passage de dépressions. Les CESER de l'Atlantique avait réalisé sur ce sujet une étude en 2015 *« Submersion marine et érosion côtière. Connaître, prévenir et gérer les risques naturels littoraux sur la façade atlantique. »*. Le HCBC a publié en 2024 son bulletin annuel sur *« Le littoral breton face aux défis climatiques »*. De ce point de vue, et tandis que la région se sentait longtemps moins concernée que d'autres territoires, le CESER observe une meilleure appréhension de ces sujets depuis une dizaine d'années, mais rejoignant sur ce sujet le HCBC, il s'inquiète du caractère encore peu opérationnel, essentiellement incitatif des mesures mises en œuvre face au recul du trait de côte⁶. Au-delà de cet enjeu essentiel de développement des connaissances, le questionnement porte sur la prise en compte dans les politiques publiques de ces données scientifiques.

Le CESER appuie enfin le **quatrième et nouveau enjeu**, relatif à l'information sur les risques d'inondation. Face à des événements extrêmes appelés à se répéter de manière moins facilement prédictible, et au vu de l'importance des territoires vulnérables aux inondations, mise en évidence dans l'évaluation préliminaire des risques d'inondation, la diffusion d'une meilleure information sur les risques d'inondation est une nécessité. Comme les CESER de l'Atlantique l'indiquaient en 2015, une mémoire du risque doit être préservée, en particulier sur les territoires attractifs dans lesquels de nouveaux habitants sont amenés à s'installer sans forcément partager la conscience des risques propres à ces territoires. Plus largement, le CESER appelle au développement d'une culture du risque pérenne dans les territoires.

En dehors de ces quatre questionnements, identifiés par l'Etat, le CESER s'interroge par ailleurs sur la répartition future de la prise en charge du coût des inondations. Leur survenue étant de plus en plus probable et de moins en moins de l'ordre d'aléas imprévisibles, leur prise en charge par les assurances est de moins en moins garantie.

⁵ Avec l'Etat et l'assistance du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), la Région a lancé en 2019 un Appel à manifestation d'intérêt (AMI) afin d'inciter et d'accompagner des intercommunalités dans l'élaboration de Stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGiTC). Trois intercommunalités ont été accompagnées en ce sens, et la Région accompagne et suit également plusieurs démarches intercommunales de gestion du trait de côte.

⁶ [Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Orientations pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte »](#)

Vote sur la contribution du CESER de Bretagne

« Réponse à la consultation publique sur les projets d'enjeux et les programmes de travail pour la gestion de l'eau et des risques d'inondation du bassin Loire-Bretagne 2028-2033 »

Ont voté contre : 0

Se sont abstenus : 0

Adoptée à l'unanimité



Intervention de Stéphane CRÉACH Comité régional CGT de Bretagne

La réponse du CESER de Bretagne à la consultation publique est complète en restant dans un format accessible, l'enjeu de l'EAU est pour la CGT un enjeu social total.

C'est aussi ce que la CGT a exprimé en demande forte dès le début des travaux de l'association des CESER de l'Atlantique sur la question d'ensemble de l'engagement pour l'EAU.

C'est sur cet aspect que nous souhaitons apporter notre soutien à la réponse du CESER en faisant le lien avec les objectifs Onusien du Développement Durable et plus particulièrement le sixième : « D'ici 2030, assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable ». La cible de l'ONU est bien une Politique humaine puisque dans cette décennie de l'EAU (2018/2028), au niveau mondial, l'EAU reste le bien commun de l'Humanité.

Nous ne revenons pas sur le plan EAU du gouvernement d'avant le précédent -gouvernement- et des 53 mesures de planification écologique comme sur le plan breton pour l'EAU. Les 2 ont 3 piliers, mais le « breton » n'a pas 5 mais 6 axes. Les 5 autres étant comparables, le facteur différenciant breton est « l'anticipation de l'apparition de conflits d'usage au travers la solidarité et l'aménagement du territoire ».

Les enjeux étant pour la CGT des enjeux sociaux totaux, nous insistons : pour notre syndicalisme de classe, l'aménagement du territoire ne se résume pas à l'urbanisme et la gestion de l'espace mais à la réponse aux besoins du Vivant. Sans développer, la CGT estime que les sujets qui « frottent » ne doivent pas être noyés dans des formules lénifiantes et ainsi la CGT liste des sujets que nous questionnerons encore et encore sur :

- La difficulté à discuter des caractéristiques du secteur de l'eau (par exemple les coûts de transaction élevés) avec l'ensemble des parties prenantes ;
- La portée « limitée » de la littérature examinée qui laisse de côté des contributions importantes et plus critiques au débat, comme les nôtres ;
- Les « erreurs » commises dans la définition des facteurs sociaux évoqués, notamment des facteurs aussi divers que « qui fait quoi ? » ;
- La vision étroite de l'objectif ultime de la fourniture de services d'eau, qui néglige l'importance des facteurs sociaux au-delà des indicateurs techniques utilisés dans les exercices d'analyse comparative.
- Les coûts de transaction de la libéralisation et de la privatisation de l'eau qui représentent une perte sèche sociale ;
- La sous-estimation des coûts sociaux de la libéralisation et de la privatisation de l'eau et qui doivent être abordés dans toute évaluation sérieuse ;
- La demande des gens pour l'eau publique et le droit humain à l'eau. Ceux-ci ne recherchent pas la libéralisation, la privatisation ou une réglementation technocratique ;
- Le risque de l'amointrissement de « la culture scientifique », son expertise et sa compréhension pour un usage au plus grand nombre ;
- Le poids industriel, agricole et résidentiel.

Cela repose donc bien le rôle de l'Etat, des collectivités territoriales, des entreprises et administrations ainsi que de toutes les parties prenantes, c'est pourquoi, comme nous l'exigeons de longue date : Au cœur de ce débat, se placera avec la même intensité, la place du travail et des salariés.es.

La CGT en appelle donc au Conseil régional mais aussi à l'Etat en Région, avec leurs partenaires, à placer cet enjeu dans leurs travaux pour lesquels les organisations syndicales de salariés ont aussi leur place. Il ne serait pas opportun dans des initiatives à venir d'éviter soigneusement la place des salariés et de leurs organisations syndicales.

Dans les institutions, comme dans l'organisation du dialogue social territorial, il y a lieu d'inscrire cette problématique à l'ordre du jour des réunions à venir.

La CGT appelle aussi ses syndicats et plus largement les salariés à mettre cet enjeu de l'EAU au centre des discussions au sein des Instances Représentatives du Personnel.

A l'entreprise ou dans les administrations, il s'agit à n'en pas douter d'un enjeu partagé dans de multiples secteurs d'activité.

C'est d'ailleurs aussi pourquoi nous pensons légitimement que la CGT, forte d'une très longue expérience en matière de prévention au travail, peut par son expertise concernant les risques être utile. Par exemple, à propos du risque inondation, le travail CGT peut permettre de concrétiser ce qu'elle propose encore seule à ce jour concernant cette culture du risque en agissant par les cindyniques, les sciences du « danger ».

Elle reste disponible pour en partager sa vision puisque nous pensons que c'est tout à fait à propos d'un point de vue territorial ; les cindyniques se caractérisant par une approche de la prévention des risques avant tout centrée sur l'organisation et les comportements humains.

 <p>Deur ha Stêriañ Breizh Eau & Rivières de Bretagne</p>	<h2>Intervention de Guy LEGRAND</h2> <h3>Association Eau et rivières de Bretagne</h3> <p>Par accord entre France nature environnement (FNE) et Bretagne vivante – Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne (SEPNB)</p>
---	--

J'interviens au nom de Eau et Rivières de Bretagne, Bretagne Vivante et le réseau Cohérence. Nous souscrivons pleinement au contenu de cet avis sur les enjeux du SDAGE.

Mais nous souhaitons insister sur deux éléments qui nous semblent particulièrement importants pour la mise en œuvre d'une politique de l'eau permettant de pérenniser la ressource et les milieux naturels dans le contexte du changement climatique dont nul n'ignore plus désormais les conséquences.

Le premier est la notion de « bien commun » qu'il convient d'attribuer à l'eau. C'est une notion essentielle, confère la notion de bien marchand « pas comme les autres » de la DCE.

L'eau est en effet un bien qui n'appartient à personne mais dont tous ont le droit à un usage légitime. Et c'est bien à partir de cette notion de bien commun que l'on pourra déterminer les droits et devoirs de chacun pour que la politique de l'eau soit efficace et concrète à toutes les échelles territoriales.

C'est certes une notion plus philosophique que strictement juridique mais la reconnaissance de l'eau comme « bien commun » est maintenant nécessaire pour faire entrer dans les faits la notion « patrimoine commun de la nation » déjà mentionnée dans la loi du 3 janvier 1992.

Cette notion permet de prendre conscience que :

- a) l'eau est in appropriable et que la diversité de ses usages tant pour les activités humaines que pour le fonctionnement des milieux naturels est légitime dans le respect des cycles de l'eau.
- b) la gestion de l'eau procède d'une logique de partage entre des usages temporaires mais légitimes de l'eau, dont chacun n'est qu'un détenteur temporaire.
- c) la gouvernance de l'eau doit être globale et collective aux échelles appropriées. Elle doit permettre d'assurer une plus grande cohérence entre toutes les compétences concernées par la gestion de l'eau à l'échelle de chaque bassin versants (confère les relations complexes et déséquilibrées entre les CLE et les EPCI situés dans le ressort de la CLE). Il s'agit d'éviter que chaque EPCI développe sa propre politique sans tenir compte des autres

Deuxièmement l'eau comme critère déterminant de l'aménagement du territoire.

C'est bien l'ardente obligation du respect du grand cycle de l'eau et ses conséquences sur la disponibilité de la ressource tant en quantité qu'en qualité qui va devenir le critère incontournable et déterminant de tous projet d'aménagement du territoire.

C'est bien la disponibilité de la ressource en eau qui va demain circonscrire les capacités d'accueil des territoires dont les documents d'aménagement et d'urbanisme (SCoT, PLUI et PLU) devront impérativement tenir compte

Pour paraphraser le philosophe Paul Ricoeur, s'agissant de la gestion de l'eau nous sommes tous responsables même si nous sommes inégalement coupables. C'est cette responsabilité collective qu'il nous revient maintenant de mettre en œuvre via le SDAGE et les SAGE.

Nous serons particulièrement attentifs à la rédaction du SDAGE et à sa conformité à la DCE (prévention de la pollution à la source et principe pollueurs/payeurs). Je vous remercie.