

Commission « Société, environnement et qualité de vie »
Rapporteur : Jean-Pierre BAGEOT

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Projet de document-cadre relatif à la prolongation du Plan algues vertes sur 2022-2027 »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Le Conseil régional propose de prolonger le Plan algues vertes (PLAV) sur la période 2022-2027 en soutenant les huit projets de territoires de baies algues vertes. Le document rappelle le contexte dans lequel les PLAV successifs évoluent et les conditions à partir desquelles ce troisième plan 2022-2027 a été construit. Il s'appuie sur les recommandations de la Cour des comptes de juillet 2021 (voir l'avis du CESER de juin 2022 et le positionnement du Conseil régional lors de sa session des 30 juin et 1^{er} juillet 2022), sur celles du rapport du sénateur Delcros de mai 2021 et sur le renforcement de la réglementation en vigueur dans le sixième Programme d'action régional (PAR6) sur les nitrates. Cela implique, au-delà des progrès réalisés, la nécessité d'une action plus forte par l'introduction de mesures nouvelles de nature financière et soutenue par un volet réglementaire à l'issue de la phase contractuelle.

S'agissant de la Stratégie du Conseil régional dans le plan de lutte contre les algues vertes, un copilotage Etat-Région est maintenu et conditionné à un engagement renforcé de l'Etat. La Région n'est plus gestionnaire du deuxième pilier de la PAC, néanmoins elle entend jouer son rôle dans ce troisième plan d'action. Elle rappelle son implication dans le suivi scientifique du PLAV : soutien au Centre d'étude et de valorisation des algues (CEVA), création et soutien du Centre de ressources et d'expertise sur l'eau en Bretagne (CRESEB). Elle précise son engagement dans l'accompagnement des territoires à baies algues vertes portés par les collectivités locales. Il s'agit notamment d'accompagner la mise en œuvre des Zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) avec l'engagement de soutenir ces territoires en complément des autres partenaires.

Concernant la mobilisation des leviers à la main du Conseil régional pour accompagner les transitions agricoles, il est fait allusion, d'une part, au conditionnement des aides à l'engagement des agriculteur-rices dans le volet sur la baisse des fuites d'azote, d'autre part, à la mobilisation du programme Breizh bocage dans les ceintures de bas-fond.

Le Conseil régional prévoit également de s'impliquer dans les outils fonciers au service de l'enjeu des algues vertes. A partir du constat d'une efficacité très limitée de ce volet d'action, il est proposé un renouvellement du partenariat avec la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ainsi qu'une réflexion sur une éventuelle implication de l'Etablissement public foncier (EPF) de Bretagne dans l'enjeu du foncier agricole.

Le Conseil régional souhaite aussi jouer un rôle de mobilisation des acteurs du développement économique par la continuité et le développement du dialogue avec les coopératives présentes sur les baies algues vertes.

Enfin, il annonce des moyens financiers à la hauteur des enjeux. Il est ici question du maintien des enveloppes consacrées aux projets de territoire, aux aides directes aux agriculteur-ices et aux conditionnement des aides.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

La réception très tardive de ce dossier a limité les possibilités du CESER dans la construction de cet avis. Il a donc été fait le choix de centrer ce dernier sur sa dimension régionale sans examiner les huit projets de territoire, baie par baie.

- Un copilotage maintenu et conditionné à un engagement renforcé de l'Etat

Le CESER note ici, qu'à l'inverse des PLAV 1 et 2, le Conseil régional n'est plus gestionnaire des mesures surfaciques du deuxième pilier de la PAC, ce qui limite ce levier dans la conduite du nouveau plan et fait qu'une partie plus importante des leviers d'actions relève désormais de l'Etat.

Le CESER approuve néanmoins la volonté du Conseil régional, au titre de ses compétences d'animation et d'organisation de la concertation dans le domaine de l'eau, de poursuivre son implication aux côtés de l'Etat au sein du Plan de lutte contre les algues vertes. Il conditionne toutefois son engagement dans le copilotage au renforcement des moyens financiers de l'Etat, notamment sur les MAEC - ce que le CESER demande également - et à un contrôle renforcé sur les baies algues vertes. Le CESER note, qu'à ces conditions, le Conseil régional renforcera sa participation financière.

- L'appui de la Région dans la dimension scientifique du PLAV

Sur la dimension scientifique, le Conseil régional rappelle son rôle dans la création des outils d'expertise scientifique comme le CEVA et le CRESEB. Il constate qu'à ce jour les moyens d'atténuer durablement et fortement la production d'algues vertes sont connus mais que leur mise en œuvre reste timide.

Partageant ce constat, le CESER appuie la volonté du Conseil régional de soutenir les recherches contribuant à l'identification des freins, notamment sociaux, au développement des bonnes pratiques sur les exploitations concernées. Il souhaite également que soit développée l'évaluation scientifique des actions mises en place ainsi que celle des conséquences des changements climatiques, baie par baie, afin d'appréhender au mieux le chemin réalisé et celui restant à parcourir. Une articulation avec les travaux du nouveau Haut conseil breton pour le climat est ici à prévoir.

- L'accompagnement des projets de territoires algues vertes portés par les collectivités locales

Avec la mise en place du volet réglementaire, les collectivités locales à baies algues vertes ont dû réécrire leur projet de territoire en intégrant les actions des Zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE). Ce projet est construit sur 6 ans. Après trois ans, un bilan est effectué pour éventuellement enclencher le volet réglementaire ; l'intérêt étant d'éviter cette phase réglementaire et d'atteindre l'objectif des flux d'azote fixé dans le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne. Sur ce point, le CESER regrette, dans la continuité de ses avis antérieurs, qu'une ambition plus marquée n'ait pas imprégné les PLAV précédents. Il souligne que l'efficacité de l'action publique repose, en ce domaine, sur une gestion fine d'un volontariat combiné à la dimension réglementaire.

- La dimension des leviers à la main de la Région pour accompagner les transitions agricoles

A ce sujet, le Conseil régional indique que l'accès aux aides à la modernisation des bâtiments d'élevage est conditionné à l'engagement de l'agriculteur-riche dans un contrat de transition agroécologique.

Le CESER profite de l'annonce de cette mesure, qu'il approuve, avec les accompagnements nécessaires des exploitant-es, pour demander au Conseil régional de bien vouloir préciser ce que recouvre exactement ce contrat de transition agroécologique.

- L'implication de la Région sur l'orientation et la mobilisation des outils du foncier au service de l'enjeu algues vertes

Le Conseil régional consacre un chapitre important à l'enjeu du foncier dans la lutte contre la prolifération des algues vertes. Il préconise, sur la base d'un constat d'une efficacité très limitée de ce volet et dans le cadre de son partenariat avec la SAFER, une réorientation de celui-ci vers un accompagnement à la restauration des zones humides. Le CESER partage ce constat et soutient cette mesure mais souhaite des précisions sur la nature de cet accompagnement. Par ailleurs, le Conseil régional réfléchit à une implication de l'Etablissement public foncier de

Bretagne dans la problématique du foncier d'origine agricole. Le CESER appuie cette volonté d'articulation entre les actions de la SAFER et de l'EPF. Dans le contexte d'un foncier rare et objet de conflits d'usages entre foncier urbain, foncier agricole, protection et restauration de la biodiversité de tous les milieux, le Conseil régional et l'ensemble des acteurs de l'aménagement ont un réel intérêt à coordonner les outils de gestion du foncier.

- Un rôle de mobilisation des acteurs du développement économique

En réponse au constat de la Cour des comptes d'une trop faible implication des acteurs économiques, le Conseil régional entend développer un dialogue avec les coopératives présentes sur les baies algues vertes pour co-construire un contrat global de transitions économique, environnementale et sociale. Le CESER soutient cette démarche mais, pour accroître son efficacité, ne pourrait-elle pas être conditionnée par un engagement détaillé des coopératives et des autres opérateurs privés concernés ?

- Des moyens financiers à la hauteur de l'enjeu

Sur l'aspect financier, le CESER note que le Conseil régional prévoit des moyens équivalents à ses engagements antérieurs pour le Plan algues vertes 2022-2027 (hors MAEC). Or, dans le premier point de sa stratégie, il indique qu'il renforcera ses moyens au regard d'un engagement renforcé de l'Etat. Qu'en est-il ? Le CESER rappelle le constat de la Cour des comptes qui estimait que l'implication financière de l'Etat et de ses partenaires était relativement modeste et qui appelait à une mobilisation de moyens à la hauteur des enjeux. Le CESER note avec intérêt l'appel du Conseil régional pour une plus grande implication des acteurs économiques et le rappel de l'importance de la conditionnalité des aides.

Au final, si le CESER constate des avancées dans les programmes de lutte contre les fuites d'azote, il s'inquiète du manque de mesures et de l'absence d'orientations préventives visant à la limitation des apports d'azote à la source. En effet, comme cela est rappelé dans ce bordereau, l'origine de ce fléau des algues vertes est parfaitement identifiée, aussi est-il urgent, même de façon progressive, d'engager un programme ambitieux de soutien à une agriculture à faible niveau d'intrants.

Le CESER rappelle que la première orientation de la Cour des comptes, dans son rapport de juillet 2021, était d'« étendre la lutte contre la prolifération des algues vertes au-delà des huit baies bretonnes concernées par les plans de lutte », d'où découlait sa première recommandation: « Pour étendre la lutte contre la prolifération des algues vertes à tous les sites d'échouage d'algues vertes, notamment sur vasières, intégrer dans les contrats territoriaux des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) un volet de lutte contre les fuites d'azote, assorti d'objectifs évaluable ». Pour le CESER, cet enjeu des échouages sur vasières doit effectivement être coordonné avec les actions du Plan de lutte contre les algues vertes en Bretagne, en prévoyant les moyens supplémentaires dédiés dans les territoires concernés, notamment ceux de l'Etat et de la Région.

Le CESER souligne l'intérêt, sur le volet sanitaire, d'une articulation renforcée du PLAV avec le Plan régional santé environnement (PRSE) qui est également copiloté, en Bretagne, par l'Etat en région (ARS, Préfecture de région) et le Conseil régional.

Enfin, le CESER s'étonne de ne pas être cité une seule fois dans ce document, notamment au niveau des instances de gouvernance régionale. En effet, le CESER est de longue date, par ses travaux, très impliqué sur la question de la qualité des eaux en Bretagne et en particulier sur le phénomène des algues vertes. Il souhaite donc faire partie du nouveau Comité de pilotage régional afin de pouvoir suivre de manière régulière, sans voix délibérative, la mise en œuvre du PLAV 2022-2027. Il suggère également, sur ce volet de la gouvernance, que la nouvelle Assemblée bretonne de l'eau (ABE) soit régulièrement tenue informée de l'avancée de la mise en œuvre du PLAV 2022-2027 et de ses résultats.

Vote sur l'avis du CESER de Bretagne
Projet de document-cadre relatif à la prolongation
du Plan algues vertes sur 2022-2027

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 6

Thierry MERRET et Franck PELLERIN (Personnalités qualifiées), Laëtitia BOUVIER (Jeunes agriculteurs de Bretagne),
Cécile PLANCHAIS et Jean-Paul RIAULT (FRSEA), Sébastien ABGRALL (Coordination rurale)

Adopté à l'unanimité



Intervention de Nadine SAOUTI Comité régional CGT de Bretagne

Même si la CGT votera favorablement l'avis du CESER sur le projet du Conseil Régional de prolongation du document-cadre relatif du Plan Algues Vertes sur la période 2022-2027 (PLAV), il est néanmoins intéressant de rappeler que nous avons déjà exprimé un avis en 2011, lors d'une contribution de la section Mer-Littoral, sur l'élaboration d'un diagnostic partagé sur les causes, les leviers et les modalités d'actions de lutte contre le phénomène des algues vertes en Bretagne.

Pour rappel, en 2011, le premier PLAV 2010-2015 en était au tout début de sa mise en œuvre.

L'urgence d'il y a plus de 10 ans demeure toujours celle d'aujourd'hui.

L'origine de ce fléau des algues vertes est aujourd'hui parfaitement identifiée, les facteurs de prolifération sont d'ores et déjà posés, peuvent être anticipés, et même si, lors des deux premiers programmes, des améliorations ont été constatées, à ce niveau actuel, ce n'est plus une urgence : c'est une crise installée !

En complément du rapport de juillet 2021 de la Cour des comptes qui affirme, dans sa première orientation, qu'il s'agit bien « d'étendre la lutte contre la prolifération des algues vertes au-delà des huit baies bretonnes concernées par les plans de lutte », la CGT rappelle l'importance de cette préoccupation régionale d'intérêt général qui nécessite, d'une part, la mobilisation générale des élus, des scientifiques, de tous les acteurs publics, associatifs, des professionnels de la distribution, de l'agro-alimentaire, de l'agriculture et des Bretons et qui, d'autre part, ne saurait s'abstenir d'une implication dynamique de l'Etat.

Mais qu'en est-il réellement, dans ce 3e plan d'action, de cet engagement étatique alors que la Cour des comptes constate l'implication financière de l'Etat et de ses partenaires comme étant relativement modeste, appelant de fait à une mobilisation de moyens à la hauteur des enjeux ?

Pour en finir avec l'invasion des plages bretonnes, depuis 50 ans, par les algues vertes, pour, dans 5 ans, ne plus à avoir à répéter les mêmes constats lors d'une énième prolongation de PLAV, la CGT propose l'organisation d'une conférence régionale sur cette question afin d'impulser une réelle démarche d'éducation environnementale vers l'ensemble des acteurs socio-économiques et politiques, afin de contribuer de façon collective et transversale, à la mise en place de chartes contraignantes, de réglementations, de suggestions voire de législations pour activer des leviers d'actions durables.

Cette conférence pourrait également se décliner en plusieurs débats publics menés au plus près des territoires, sans exclusive pour les seuls plus touchés, malgré le fait qu'ils seraient certainement prioritaires.

Il faut réellement « un grand coup de pied dans la fourmilière » pour ne pas visionner les mêmes images à l'été prochain.



Intervention de Agnès BARBE

Par accord entre les Comités régionaux de la conchyliculture de
Bretagne nord et de Bretagne sud

Entendu que les vasières sont le siège d'importantes activités, abritant également des zones de grands intérêts écologiques, situé par définition à l'aval de tous les bassins versants, l'attention que l'on doit leur porter devrait s'accroître.

Le littoral avec ses vasières concentre toutes les difficultés de conciliation des différents usages économiques avec les objectifs de bon état des milieux.

La cohérence des politiques publiques dans ce lien terre-mer nécessite sans délai un travail, un objectif commun entre tous les acteurs de l'eau du côté terrestre et marin.

L'importance de ces micro-organismes qui y vivent est à la base d'une chaîne alimentaire qui suit les activités économiques de production.

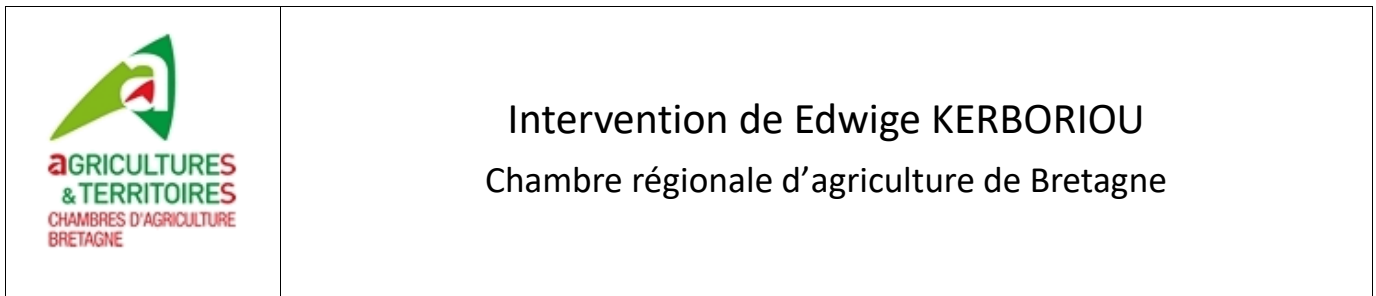
Les vasières sont des habitats essentiels à la bonne santé de la vie marine mais aussi à la sauvegarde des espèces.

Un fait existe, la dégradation de ces zones tampons demande un budget spécifique, en complément de celui du Plan Algues Vertes, alloué à la compréhension et la conservation de tout cet écosystème.

L'actualité de ces derniers jours nous démontre que l'arénicole, ce petit ver marin vivant dans la vase est en passe de révolutionner le monde médical pour la préservation des greffons.

La Région Bretagne possède un atout majeur avec cette bande littorale dont elle ne saurait se priver, l'investissement et la provision budgétaire sont incontournables.

Je vous remercie.



Je m'exprime ici au nom des Chambres d'agriculture de Bretagne.

Les propositions du Président du Conseil régional quant à son engagement dans le Plan algues vertes sur 2022-2027 retiennent tout notre intérêt. En effet, au regard de ses compétences d'animation et d'organisation de la concertation dans le domaine de l'eau, le Conseil régional doit être volontariste.

Nous regrettons la publication très tardive du projet de document à ce stade de maturité du PLAV. Comme le nom l'indique, un document - cadre doit être LE document permettant de définir l'ambition partagée entre les membres du Comité régional, et dont, la déclinaison opérationnelle se traduit par les Contrats Territoriaux des Baies, les arrêtés Zone Soumise à Contraintes Environnementales... Nous avons fait la demande d'y avoir accès dès le mois de décembre 2021.

Nous ne pouvons pas nous satisfaire du niveau des propositions énoncées dans le projet de document cadre ni celles du Conseil régional. Depuis 2010, l'ensemble des acteurs œuvrent à la reconquête de la qualité des masses d'eau littorales afin de diminuer le phénomène des marées vertes. Les plans successifs n'ont jamais comporté de réel volet économique.

Nous constatons que les soutiens financiers sont principalement orientés vers l'animation, le conseil, et que les soutiens directs aux agriculteurs, au final et dans leur enveloppe maximale, ne permettraient d'engager que 40% de la surface des baies à échéance 2025. Le soutien des exploitations agricoles dans les transitions souffre d'un déficit cruel de moyens financiers directs aux exploitations ce qui ne permet pas d'engager de réelles évolutions comme l'exigent un certain nombre d'acteurs.

Comme nous le rappelons à chaque occasion qui nous est donnée : à enjeu spécifique, soutiens financiers spécifiques.

Je vous remercie de votre attention.