

Commission 5 "Environnement, ressources et climat"
Rapporteur-es : Sylvie BOURBIGOT et Hervé GUYOMARD

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Plan régional en faveur des insectes pollinisateurs et de la pollinisation 2026 – 2031 : Les engagements du Conseil régional de Bretagne »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Le Plan régional d'actions en faveur des insectes pollinisateurs et de la pollinisation a été co-construit par l'Etat (DREAL et DRAAF) et le Conseil régional et a mobilisé une centaine de partenaires. Il constitue la territorialisation en région Bretagne du Plan national 2021-2026. Il définit 5 orientations stratégiques :

- Améliorer la connaissance des pollinisateurs en Bretagne ;
- Développer une agriculture et sylviculture favorables aux populations d'insectes pollinisateurs ;
- Biodiversité, villes et territoires : une stratégie intégrée pour protéger les pollinisateurs en Bretagne ;
- Réserver l'état de santé des pollinisateurs et soutenir la filière apicole ;
- Formation et sensibilisation de l'ensemble des acteurs des territoires à la préservation des pollinisateurs

Ces orientations stratégiques sont déclinées en 17 fiches-actions.

A travers ce bordereau, le Président du Conseil régional propose :

- de prendre acte du Plan régional d'actions en faveur des insectes pollinisateurs et de la pollinisation, qui couvre la période 2026-2031 ;
- d'approuver les engagements qui seront portés par la Région dans le cadre de ses compétences, dans une feuille de route pour les 5 années à venir.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le CESER partage pleinement l'ambition du Conseil régional de mieux protéger les insectes pollinisateurs et de mieux garantir le service de pollinisation. Ce plan régional est donc plus que bienvenu. Le CESER rappelle cependant qu'il s'inscrit dans le cadre plus large et davantage décloisonné de la Stratégie régionale de la biodiversité. Il importe d'étudier comment le Conseil régional contribue à la protection de la biodiversité au-delà des pollinisateurs et du service de pollinisation, et réciproquement comment les actions de protection de la biodiversité de façon plus générale peuvent être bénéfiques aux pollinisateurs et à la pollinisation.

Il aurait été pertinent d'expliquer le décalage entre la période d'application du plan régional (2026-2031) relativement au plan national (qui couvre la période 2021-2026) : ce plan régional entrera donc en application quand le plan national arrivera à échéance.

Dans une perspective liée, il aurait été utile de fournir une analyse, même succincte, des actions déjà mises en œuvre dans ce domaine à l'échelle régionale, de ses impacts, des succès comme des échecs.

La première section de ce document revient utilement sur l'importance écologique et économique des pollinisateurs et du service de pollinisation. Il y est rappelé le déclin des pollinisateurs et ses causes, notamment l'usage des produits phytosanitaires, les pollutions et la modification des habitats. La présentation de la situation spécifique de la Bretagne aurait certainement gagné à être plus détaillée et davantage quantifiée (état actuel, évolution sur les dernières décennies et années). Le CESER aurait également apprécié que les facteurs qui jouent négativement sur les pollinisateurs et le service de pollinisation en Bretagne soient explicitement présentés, en les hiérarchisant, même si ce n'est qu'à « grosses mailles ». L'identification hiérarchisée des causes du déclin des pollinisateurs et de

la pollinisation en région est une condition nécessaire à toute appréciation étayée des propositions d'actions du Conseil régional, et de leur capacité à inverser le déclin.

La seconde section de cette feuille de route porte sur le cadre institutionnel des politiques publiques pour la préservation des pollinisateurs, ainsi que sur la gouvernance et le calendrier du Plan Etat-Région. Le CESER aurait souhaité être invité aux différents COPIL ayant abouti à l'élaboration du Plan régional. Il souhaite être présent au Comité de pilotage stratégique et technique de ce plan ou au Comité partenarial.

La section 3.1 présente ce que fait déjà le Conseil régional en matière de protection des pollinisateurs selon une entrée thématique (biodiversité et patrimoine naturel ; eau ; agriculture, sylviculture et apiculture ; canaux ; aménagement et foncier ; tourisme ; aéroports ; gestion du patrimoine immobilier et des espaces verts ; éducation ; commande publique ; formation). Même si cette longue liste d'actions témoigne que le Conseil régional agit déjà en matière de lutte contre le déclin des pollinisateurs, le CESER formule plusieurs regrets à la présentation et aux informations fournies : les mesures mises en œuvre sont présentées de manière très succincte, toutes les actions déjà engagées sont présentées sur un même plan, sans hiérarchie aucune ; les vecteurs et mécanismes via lesquels telle ou telle action pourrait avoir un impact positif sur les pollinisateurs ne sont pas décrits, a fortiori quantifiés ; les objectifs, les moyens mobilisés et les impacts de chaque action et de l'ensemble des actions (dans une perspective de cohérence systémique) ne sont pas présentés. Dit autrement, ce ne sont pas les actions *per se* que le CESER questionne – la plupart d'entre elles pourraient avoir un impact positif sur les pollinisateurs et la pollinisation –, mais l'absence d'une évaluation argumentée de leur impact sur les pollinisateurs et la pollinisation. Le Conseil régional reconnaît explicitement que « *le déclin des insectes pollinisateurs est en grande partie lié à l'usage massif des pesticides* », mais ne dit rien quant à l'évolution de cet usage sur la période récente et à l'impact des différentes actions ici listées sur cet usage en Bretagne. Le CESER sait la difficulté de l'exercice d'évaluation, mais en son absence il est plus que difficile, si ce n'est impossible, d'apprécier l'effectivité des différentes actions déjà engagées, d'identifier celles qu'il serait utile de renforcer, et de définir de nouvelles actions qu'il serait opportun et important de développer en ciblant les causes du déclin insuffisamment adressées par les actions actuelles.

La section 3.2. présente les 45 nouveaux engagements du Conseil régional en faveur des pollinisateurs et du service de pollinisation qui « *prolongent et renforcent les politiques déjà en place* ». Ces derniers couvrent les 5 axes structurants et les 17 fiches-action du Plan Etat-Région. Il s'agit peut-être d'une fausse interprétation, néanmoins le CESER s'étonne que plusieurs des 45 nouveaux engagements soient écrits en utilisant des locutions comme « cibler des actions [...] au gré des opportunités », « la Région envisage », « l'objectif [...] pourrait être enrichi », « les dispositifs [...] pourraient » et même « pourraient à l'avenir », etc. Le CESER demande au Conseil régional de bien confirmer qu'il s'agit d'engagements et de corriger le vocabulaire en conséquence. A nouveau, la critique ne porte pas sur les actions en tant que telles, mais sur le caractère vague de chaque action en termes d'objectifs visés, de moyens qui seront alloués et mobilisés, d'impacts attendus et d'évaluation de ces impacts. La critique s'applique non seulement à chaque action (ancienne ou nouvelle), mais sur l'ensemble du plan.

Le CESER regrette en particulier l'absence d'informations sur les ressources que le Conseil régional mobilisera au service du plan, et l'insuffisance des « indicateurs de suivi » proposés dans l'annexe 2. Les indicateurs proposés sont des indicateurs de « réalisation » au sens étroit du terme (nombres de projets, d'inventaires, de formations, d'accompagnements, etc.) qui ne permettront pas, à coup sûr, d'évaluer dans quelle mesure l'action et l'ensemble des actions du Plan auront permis de freiner/inverser le déclin des pollinisateurs et d'améliorer le service de pollinisation en Bretagne (nécessité d'ajouter des indicateurs d'impact) ; il faudrait a minima se baser sur un état initial de référence ; il conviendrait en outre d'ajouter des indicateurs des moyens mobilisés au service de chaque action et de l'ensemble des actions.

En résumé, le CESER soutient pleinement le Conseil régional dans sa volonté affichée de renforcer son action en faveur des pollinisateurs et de la pollinisation. La proposition ne permet pas, en l'état actuel, d'apprécier si elle est à la hauteur de l'enjeu et à même d'inverser le déclin des pollinisateurs et d'améliorer le service de pollinisation pour les nombreuses raisons qui ont été précisées dans cet avis.

Vote sur l'avis du CESER de Bretagne

« Plan régional en faveur des insectes pollinisateurs et de la pollinisation 2026 – 2031 :
Les engagements du Conseil régional de Bretagne »

Ont voté contre : 0

Se sont abstenus : 0

Adopté à l'unanimité



Intervention de Nathalie POSSEME

Coordination rurale

Points d'accord :

- Soutien au principe de protection des pollinisateurs :
 - La Coordination Rurale, attachée à la biodiversité et à la santé des écosystèmes, peut saluer l'initiative régionale. L'objectif de réduction des pesticides ne doit en aucun cas devenir une nouvelle justification du sacrifice du secteur agricole. La coordination maintient qu'il ne faut aucune interdiction stricte sans solution alternative.
- Reconnaissance du rôle de l'agriculture :
 - Le plan intègre une orientation sur l'agriculture et la sylviculture favorables aux pollinisateurs, ce qui rejoint les préoccupations des agriculteurs pour une production durable et respectueuse de l'environnement.
- Importance de la formation et de la sensibilisation :
 - La Coordination Rurale pourrait soutenir les actions de formation et d'accompagnement des agriculteurs, à condition qu'elles soient pratiques, accessibles et non contraignantes.

Points de vigilance et demandes :

- Éviter une approche trop réglementaire :
 - La Coordination Rurale pourrait craindre que le plan ne se traduise par de nouvelles contraintes administratives pour les agriculteurs (restrictions d'usage, obligations de pratiques, etc.).
 - Demander des incitations plutôt que des interdictions : privilégier les aides à la conversion, les primes pour les pratiques favorables aux pollinisateurs, plutôt que des mesures punitives.
- Exiger une évaluation rigoureuse des impacts :
 - Comme le CESER, la Coordination Rurale pourrait demander des indicateurs concrets pour mesurer l'efficacité des actions (réduction des pesticides, augmentation des populations de pollinisateurs, etc.).
 - Veiller à ce que les agriculteurs ne soient pas les seuls mis en cause : le déclin des pollinisateurs est multiforme (urbanisation, pollutions, changement climatique), il faut une approche équilibrée.
- Associer les agriculteurs à la gouvernance :
 - La Coordination Rurale pourrait revendiquer une place dans les comités de pilotage pour représenter les intérêts des agriculteurs et s'assurer que les mesures sont réalistes et adaptées aux réalités du terrain.
- Garantir des moyens financiers suffisants :
 - Le plan doit être accompagné de budgets clairs pour éviter que les engagements restent lettre morte.
 - Demander des aides spécifiques pour les agriculteurs qui s'engagent dans des pratiques favorables aux pollinisateurs (haies, jachères fleuries, réduction des intrants, etc.).

La Coordination Rurale Bretagne pourrait soutenir le plan en principe, mais avec les conditions suivantes :

- pas de nouvelles contraintes sans contreparties (aides, accompagnement) ;
- associer les agriculteurs à la gouvernance et à l'évaluation ;
- privilégier les incitations (financières, techniques) plutôt que les interdictions ;
- exiger des indicateurs d'impact pour mesurer les progrès réels.

La Coordination Rurale Bretagne salue l'ambition du Plan régional en faveur des pollinisateurs, essentiels pour l'agriculture et la biodiversité. Cependant, nous demandons que les agriculteurs soient pleinement associés à sa mise en œuvre, que les mesures soient incitatives et non punitives, et que des moyens financiers et humains suffisants soient dégagés pour garantir son efficacité. Nous resterons vigilants sur l'équilibre entre protection de l'environnement et maintien de la compétitivité des exploitations.