



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA REGION BRETAGNE

Évaluation à mi-parcours du Plan de Lutte contre la prolifération des Algues Vertes (PLAV) en Bretagne

RAPPORT FINAL – PARTIE II

Réponse aux questions 2 et 3 :
coordination et cohérence externe

Décembre 2020



Note de lecture

Le présent document constitue le rapport n°2 de l'évaluation à mi-parcours du PLAV2 relatif aux questions de coordination et de cohérence externe (questions 2 et 3 de l'évaluation). Conformément au référentiel d'évaluation, ce second rapport revêt un poids moins important dans le questionnement évaluatif comparé au rapport n°1 qui portait sur l'avancement des projets territoriaux dans les baies algues vertes.

Les analyses présentées dans le document reposent sur les entretiens réalisés avec les partenaires financiers du PLAV2 ainsi que les retours des acteurs locaux rencontrés dans chacune des baies algues vertes. Les contributions écrites sur les versions précédentes du document ainsi que les échanges lors du comité de suivi du 10 septembre 2020 et de l'atelier « recommandations » du 7 octobre 2020 ont également été pris en compte.

Le contenu du document relève de la seule responsabilité du groupement d'évaluation et ne saurait engager les membres du comité de pilotage de l'évaluation ni les financeurs du PLAV2.

Auteurs du rapport :

Jacques MARREC, SCE
Benoit SIMON, Planète Publique
Clément LACQUETTE-FOUGERE, Planète Publique
Sophie GOGUELAT, Planète Publique

Sommaire

1. Introduction	4
2. Réponse à la question 2 : Les moyens mis en œuvre dans le PLAV à l'échelon régional accompagnent-ils efficacement les acteurs des territoires dans leurs projets ?	6
2.1 Une comitologie complexe héritée du PLAV 1 qui ne facilite pas la fluidité des échanges	6
2.2 Un accompagnement financier et technique adapté aux besoins des projets des territoires.....	9
2.3 En dépit des initiatives entreprises, un manque d'outillage au niveau du pilotage tout comme au niveau de la capitalisation et diffusion de l'information	11
2.4 Conclusion et recommandations relatives à la coordination	13
3. Réponse à la question 3 : Quelle cohérence entre le plan de lutte et le volet réglementaire de la politique de l'eau, d'une part, et entre le plan de lutte et les politiques en faveur du secteur agricole et économique d'autre part ? ...	15
3.1 Un recours aux leviers règlementaires limité, principalement à travers la question des contrôles et dans un contexte de moyens contraints	15
3.2 Une articulation avec le volet économique et agricole présente dans les intentions initiales mais qui reste difficile à concrétiser	17
3.3 Conclusion et recommandations relatives à la cohérence externe	20
4. Annexes	23
4.1 Liste des personnes interrogées	23
4.2 Contributions écrites sur le rapport provisoire	24
4.3 Documents et sites consultés.....	24

1. Introduction

Commanditée en 2019 par les financeurs du plan de lutte contre la prolifération des algues vertes (PLAV2), l'évaluation à mi-parcours du PLAV2 s'articule autour des trois questions évaluatives suivantes :

- Question 1 : Les plans d'actions validés dans le cadre du PLAV sont-ils mis en œuvre de manière satisfaisante sur chacun des huit territoires concernés ?
- Question 2 : Les moyens mis en œuvre dans le PLAV à l'échelon régional accompagnent-ils efficacement les acteurs des territoires dans leurs projets ?
- Question 3 : Quelle cohérence entre le plan de lutte et le volet réglementaire de la politique de l'eau, d'une part, et entre le plan de lutte et les politiques en faveur du secteur agricole et économique, d'autre part ?

Conformément au cahier des charges, ces trois questions ont fait l'objet d'un traitement différencié tant en termes de priorisation que d'outils mobilisés pour y répondre.

La question 1, considérée comme la plus importante, a concentré l'essentiel des travaux de collecte et d'analyse de l'information. Elle a reposé pour cela sur la réalisation d'un bilan, de huit études de cas (monographies) menées dans les baies ainsi qu'une restitution de l'état d'avancement des différentes actions du PLAV2 en comité de pilotage et un rapport dédié.

Les questions 2 et 3 font l'objet du présent rapport. Les réponses à ces questions s'appuient sur deux démarches complémentaires :

- L'exploitation des entretiens et visites effectués dans chacune des baies sur les dimensions liées à la coordination et à la mise en cohérence du PLAV2 avec la réglementation et les politiques agricoles et économiques.
- La conduite d'entretiens complémentaires avec une quinzaine d'acteurs régionaux (élus, services de l'État, acteurs économiques)¹.

Ces deux questions ont été considérées comme secondaires du fait des informations disponibles mais aussi des difficultés décrites à pouvoir infléchir la mise en œuvre du PLAV2 sur ces deux aspects (lourdeur des procédures, de la coordination, de la comitologie...).

¹ La liste des personnes interrogées spécifiquement pour ces questions 2 et 3 figure en Annexe. En accord avec le pilote de l'évaluation, les partenaires du PLAV2 rencontrés dans le cadre de la question 1 de l'évaluation n'ont pas été systématiquement réinterrogés.

En conséquence, le rapport suivant vise moins à livrer des constats définitifs qu'à alimenter la réflexion sur les voies d'amélioration en matière de coordination et de la cohérence du PLAV2 à travers un ensemble de recommandations à la fois stratégiques et opérationnelles qui constituent l'apport principal du document.

2. Réponse à la question 2 : Les moyens mis en œuvre dans le PLAV à l'échelon régional accompagnent-ils efficacement les acteurs des territoires dans leurs projets ?

Cette question interroge l'organisation et l'accompagnement (outils, suivi, réunions...) mis en place au niveau régional pour faciliter la mise en œuvre du PLAV2 localement et soutenir la mobilisation des territoires. Plusieurs critères de jugement ont structuré la réponse à cette question :

- *L'accompagnement régional proposé répond-il aux besoins des acteurs locaux et est-il perçu positivement ?*
- *Les moyens dédiés à l'accompagnement régional sont-ils suffisants ?*
- *Les informations sont-elles bien partagées entre les BVAV et les niveaux départemental et régional ?*
- *Les instances de gouvernance régionale sont-elles adaptées pour le pilotage global du PLAV2 et l'ensemble des acteurs (locaux, départementaux, régionaux) participent-ils activement à sa mise en œuvre ?*
- *Le cadre régional est-il suffisamment souple pour les territoires ?*
- *Les outils d'accompagnement régionaux (dont les études) sont-ils connus et mobilisés dans les territoires ?*

Pour répondre à l'ensemble de ces interrogations, la coordination régionale a été analysée sous trois angles complémentaires détaillés ci-après : la **comitologie**, l'**accompagnement** et les **outils de pilotage et de suivi**.

2.1 Une comitologie complexe héritée du PLAV 1 qui ne facilite pas la fluidité des échanges

Le pilotage et la mise en œuvre du plan à l'échelon régional reposent sur trois instances de suivi héritées du PLAV1, comprenant :

- Un comité de pilotage (COPIL) co-présidé par la Préfecture de région et le Conseil régional, qui réunit les principaux partenaires du PLAV2 (Agence de l'eau, Départements, collectivités locales, Chambre d'agriculture et l'association Eau &

Rivières de Bretagne en tant que représentante des associations de protection de l'environnement). Ce COPIL définit les orientations du plan, porte sa mise en œuvre et assure son suivi.

- Un comité de programmation en charge du volet financier et opérationnel (conception et suivi technique des actions) du PLAV2 au regard des orientations arbitrées au sein du comité de pilotage.
- Un comité régional de suivi, instance élargie ayant vocation à être un lieu de partage et de débat réunissant les représentants de toutes les parties prenantes concernées : scientifiques, filières économiques, syndicalisme agricole, tourisme, associations....

A l'échelon local, dans chaque baie, des comités locaux réunissant tous les acteurs territoriaux et les partenaires techniques (élus, exploitants et représentants de la profession agricole, entreprises de travaux, associations...) assurent le suivi des projets de territoire. Ils se réunissent deux à trois fois par an pour suivre l'avancement des actions.

Par rapport au PLAV1, le PLAV2 a intégré dans sa gouvernance régionale de nouveaux acteurs et de nouvelles modalités de participation :

- Les acteurs locaux, représentants des collectivités qui portent les projets de territoires algues vertes. Depuis 2018, en effet, les comités de pilotage donnent également lieu à des réunions préparatoires avec les animateurs et techniciens des baies algues vertes, sous la forme de comités techniques (COTECH).
- Dans la continuité, la réunion du 5 décembre 2019 organisée à la demande des élus locaux a acté le principe d'une participation directe des élus locaux aux discussions à travers deux réunions préparatoires dédiées qui devraient avoir lieu en amont des comités de programmation.
- En outre, la contribution scientifique pilotée par le Centre de ressource et d'expertise scientifique sur l'eau de Bretagne (CRESEB) a été repositionnée au plus près du terrain sous la forme d'un appui scientifique directement apporté par les chercheurs aux porteurs de projets locaux dans les baies.

L'ensemble de cette comitologie du PLAV2 est représentée à travers le schéma suivant :

PILOTAGE STRATEGIQUE ET POLITIQUE DU PLAN DE LUTTE CONTRE LA PROLIFERATION DES ALGUES VERTES



Graphique. La comitologie du PLAV – Source : Préfecture, Conseil régional, 2020

Cette comitologie a été pensée pour favoriser la prise de décision coordonnée entre les partenaires dans le cadre d'un dispositif régional décliné au niveau territorial. Or, elle s'avère lourde et complexe par rapport aux besoins de coordination et de diffusion de l'information dans le cadre actuel d'un PLAV2 dont la dimension territoriale a été renforcée et qui appelle davantage de besoins en termes de coordination qu'en termes d'arbitrages.

Cet aspect concerne plus particulièrement l'articulation entre le COPIL et le Comité régional de suivi, le second étant considéré comme une extension du premier à des fins d'information du grand public.

Co-pilotes du PLAV, l'État et la Région se coordonnent et préparent les réunions des différentes instances politiques et techniques en lien avec l'ensemble des partenaires. Du fait de la boîte à outils retenue dans le PLAV2, le pilotage administratif et financier des trois volets du PLAV2 (curatif, préventif et études) repose majoritairement sur les services de l'État et plus particulièrement sur la MIRE et la DRAAF, ainsi que sur l'Agence de l'eau, plus important financeur des projets de territoire. Les autres partenaires, Région et Départements, interviennent pour le volet préventif (notamment la gestion des mesures agro-environnementales pour la Région et les actions milieux aquatiques et cours d'eau pour les Départements) ainsi que sur le volet transversal : communication, actions économiques.

La Région et l'État n'assurent pas l'animation des projets territoriaux mais participent aux comités de pilotage locaux autant que de besoin. Pour sa part, l'institution régionale entretient également des échanges avec les baies via l'APPCB. Fin 2019, la Région a par

ailleurs renforcé sa présence politique aux instances avec des échanges plus réguliers entre le Président, le Vice-Président et les élus locaux des baies. L'accompagnement des projets locaux est quant à lui surtout assuré par les acteurs de niveau départemental (DDTM, chargés d'opérations AELB et Départements) sans que la coordination entre ces différents services ne soit formalisée.

2.2 Un accompagnement financier et technique adapté aux besoins des projets des territoires

La coordination régionale des actions du PLAV2 est assurée par les services de l'État, de l'Agence de l'eau et de la Région et des Départements du Finistère et des Côtes d'Armor. Ces derniers sont chargés à la fois de la coordination technique (accompagnement, veille, diffusion de connaissances, suivi des résultats qualité de l'eau, expérimentations...) et administrative (gestion des dossiers de financement, suivi administratif des contrats, préparation des réunions des instances de suivi, évaluations du PLAV...).

Les différentes tâches de la coordination ne sont pas spécifiées dans le document cadre du PLAV2 mais elles comprennent schématiquement cinq grands types d'activités :

- la conception, la programmation et la diffusion des dispositifs régionaux (PSE, reliquats, AAP...), en lien avec les besoins des acteurs locaux
- le secrétariat et l'animation de la comitologie régionale
- l'animation du réseau des structures porteuses et le rôle de centre de ressources pour les territoires
- la coordination et la diffusion des études à caractère scientifique et technique nécessaire à l'amélioration du plan
- la communication sur le plan de lutte contre les algues vertes et les actions « grand public » .

Si les moyens dédiés au volet coordination du PLAV2 ne sont pas non plus détaillés dans le document cadre, **le constat peut être fait d'une bonne adéquation des moyens humains aux besoins du PLAV2.** Les investigations menées au cours de l'évaluation estiment entre cinq et six équivalents temps pleins (ETP) les moyens humains consacrés effectivement aux différentes activités de la coordination régionale, animée par les deux responsables de la mission inter-régionale sur l'eau (la MIRE, hébergée par le SGAR Bretagne), ce qui apparaît bien dimensionné tant au regard du nombre d'acteurs à coordonner qu'eu égard au nombre de sollicitations directes de la part des porteurs de projets (si 3 structures porteuses entretiennent des contacts réguliers avec les équipes de coordination, les autres baies apparaissent moins actives au quotidien. Localement, l'appui technique de proximité que peuvent apporter les Départements ou les équipes des DDTM

pour la mise en œuvre des actions est régulièrement sollicité pour la mise en œuvre des actions

MIRE	DRAAF	DREAL	DDTM/DDPP	Région	AELB	CD22+29
~1,6 ETP	~1,3 ETP	~0,5 ETP	~0,2 ETP	~0,7 ETP	~0,5 ETP	~0,3 chacun

Tableau 1. Estimation des moyens humains dédiés à la coordination régionale du PLAV2 (source : PP/SCE, 2019)

Si le suivi administratif peut faire l'objet de réserves de la part des structures locales concernant les délais de réponse ou la lourdeur des procédures, l'accompagnement technique est apprécié et reconnu par les porteurs de projets au niveau des baies.

Les principaux points forts soulignés lors des études de cas et des entretiens concernent :

- la qualité technique des informations apportées par la coordination régionale ;
- le souci d'amélioration continue et de prise en compte des besoins locaux, comme par exemple lors de la reconnaissance du dispositif de la boucle vertueuse dans deux baies algues vertes, ou plus récemment l'amélioration de la valorisation des suivis de reliquats vers un dispositif plus simple, plus compréhensible et mieux articulé avec les autres volets du PLAV2².

Outre l'accompagnement technique et administratif, **le document cadre du PLAV2 confie au CRESEB³ la coordination de la communauté scientifique (Inra, Agro-campus, BRGM, Ifremer, Cnrs, CEVA) pour apporter un appui, intégré et ciblé, aux territoires et à la gouvernance régionale du plan.** Ce dernier a effectué plusieurs appels à manifestation d'intérêt permettant aux structures porteuses de faire remonter leurs besoins d'études et de connaissance en fonction de leur programme d'action et des possibilités d'étude. Les retours quant à l'appui du CRESEB apparaissent unanimement positifs et les

² A noter que les échanges avec les représentants de la baie de Saint-Brieuc soulignent cependant un risque de désengagement des actions autour des reliquats.

³ Centre de Ressources et d'Expertise Scientifique sur l'Eau en Bretagne – Créé en 2011 à l'initiative de la Région Bretagne, le CRESEB est un Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) composé de 3 collèges : le collège des instances publiques, le collège des organismes scientifiques et le collège des acteurs de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Plate-forme d'échange et de structuration des coopérations entre les acteurs de la gestion intégrée de l'eau et les acteurs scientifiques, le CRESEB a acquis une expérience dans la mobilisation des connaissances scientifiques et des chercheurs au profit des actions de préservation de la ressource en eau. Les actions du CRESEB répondent à un besoin d'objectivation des connaissances intégrant les incertitudes associées mais également à un besoin d'articulation des connaissances scientifiques avec les savoirs de chaque acteur.

premiers résultats devraient faire l'objet d'une restitution lors d'un évènement régional fin 2020.

2.3 En dépit des initiatives entreprises, un manque d'outillage au niveau du pilotage tout comme au niveau de la capitalisation et diffusion de l'information

Dans la première partie du PLAV2, la coordination régionale a souffert d'un déficit d'outils et de procédures permettant d'assurer un suivi optimal des projets territoriaux et de faciliter la communication et le partage d'information entre le niveau régional et le niveau local.

Au moment de l'évaluation, des difficultés persistaient, en effet, à objectiver le bilan d'avancement global du PLAV et à consolider le suivi de la mise en œuvre des actions et sur chacune des baies :

- Du fait de la diversité des contextes et des situations sur les territoires
- Faute d'indicateurs de suivi partagés et actualisés
- Du fait d'une insuffisante formalisation des missions de suivi local au sein de la coordination régionale
- A cela s'ajoute une ambiguïté sur l'objet de suivi entre la mise en œuvre des programmes d'action ou l'atteinte de leurs objectifs

Bien que la réflexion ait été amorcée au démarrage du PLAV2 puis relancée récemment suite à la réunion du 5 décembre 2019 avec les élus locaux, il n'existait toujours de tableau de bord des actions du PLAV2 au moment de l'évaluation à mi-parcours. Un travail de clarification et formalisation sur les indicateurs a été relancé fin 2019, en partenariat avec l'Observatoire de l'environnement en Bretagne (OEB). Pour autant,

Le suivi financier, complexe à actualiser et consolider en raison du décroisement des aides a pâti de l'abandon des outils régionaux (notamment Presage).

Le décroisement des aides entre financeurs (qui avait été plébiscité par les acteurs locaux) a entraîné de la confusion dans la coordination des interventions budgétaires des différents partenaires, chaque partenaire ayant ses propres périmètres et modalités d'intervention. L'absence de cadre budgétaire stable harmonisé rend dès lors difficile le suivi budgétaire à l'échelle du plan et l'alignement des taux d'intervention selon les assiettes de chaque partenaire.

Une consolidation des données de bilan financier a été réalisée par la DRAAF à l'occasion de l'enquête de la Cour des Comptes en 2019. Ce travail serait à même de servir de base de départ à la mise en place d'un tableau de bord financier. Pour certains partenaires, l'utilité d'un outil de pilotage financier reste cependant à nuancer au regard des montants considérés tout comme du caractère chronophage que représenterait le remplissage pour la coordination régionale comme pour les animateurs des projets de territoires. Pour d'autres, il reste nécessaire pour établir une analyse coût / bénéfice du plan.

Plus largement, le constat peut être fait d'un manque de supports de capitalisation et de diffusion de l'information, entre les partenaires tout comme avec les baies qui permettraient de faciliter les échanges et la communication à tous les niveaux. Principalement :

- Il n'existe pas à ce jour de plateforme partagée (de type *SharePoint*) permettant la mise en commun des supports des réunions et des informations de base (projets de territoires, tableau de bord, appels à projets...) entre l'ensemble des partenaires, voire avec les baies. En 2019, Région a lancé un prototype de site dédié afin de tester une formule de partage.
- Les procédures de diffusion de l'information utilisées (essentiellement *mailing list*) ne sont pas formalisées ni actualisées, ce qui est source de confusion pour les différents partenaires.
- Il n'y a pas de calendrier partagé ni de programmation annuelle des réunions et des temps forts permettant de faciliter la planification des événements et des travaux collectifs (préparation du bilan, instruction des dossiers...).

Dans ce contexte, la réunion d'information reste le moyen privilégié pour partager l'information et prendre des décisions. Ces réunions sont également souvent plébiscitées par les porteurs locaux. Néanmoins, compte tenu du nombre et de la fragmentation des partenaires à réunir et de la taille du territoire à couvrir, le recours systématique à la réunion paraît limiter l'efficacité d'ensemble du dispositif. La question de l'objet des réunions en format élus devrait permettre de réduire les durées de présentations au profit de temps de débat/décision. A cela s'ajoute deux axes d'amélioration mis en évidence par plusieurs partenaires : une plus grande rigueur dans la préparation et la formalisation des réunions (ordre du jour, compte-rendu et transmission des supports en amont des réunions, notamment lorsque ces dernières appellent des décisions par les élus des collectivités et donc un mandat clair des participants préalablement aux réunions) et une meilleure prise en compte des possibilités de décentralisation des réunions sur les territoires ou, à défaut, la mise en place de solutions de participation à distance (visio-conférence, réunions téléphoniques)⁴.

⁴ En outre, les enseignements de la période récente de confinement montrent que les échanges en visio ou audio conférences, parfois sur un temps court, sont également faciles à organiser et souvent perçus comme productifs pour l'ensemble des participants.

En outre, alors que l'engagement avait été pris pour la diffusion d'outils de communication à destination des baies en 2019, le chantier restait encore en suspens début 2020.

Plusieurs baies ont fait remonter dans les visites de terrain un besoin fort d'appui à la communication principalement dans la gestion des épisodes de crise (comme en juillet 2019 en baie de saint Briec).

Au niveau de l'information plus large (grand public), il existe en revanche un satisfecit assez général sur le contenu du site internet *www.algues-vertes.com* qui constitue une référence incontournable pour les acteurs interrogés. La fréquence d'actualisation et le volume des contenus disponibles sur le site pourraient dès lors être utilement renforcés dans la suite de la mise en œuvre du PLAV2.

2.4 Conclusion et recommandations relatives à la coordination

La coordination régionale dispose actuellement de moyens humains suffisants et les échanges entre les différents partenaires, qui se connaissent de longue date et qui poursuivent des objectifs communs et clairement affichés assurent un pilotage régional globalement satisfaisant du plan.

Le principal axe d'amélioration dans la première partie du PLAV2 porte dès lors sur la comitologie et les outils et process de suivi. Si l'absence de tableau de bord technique et financier et le déficit de stratégie régionale de communication devraient être comblés dans les prochains mois suite aux engagements pris par l'État et la Région, la clarification du « qui fait quoi ? » dans la gouvernance régionale reste une voie de progrès, toute comme la formalisation des procédures de diffusion et de circulation de l'information entre les partenaires.

Propositions de recommandations :

→ Clarifier le rôle des instances et alléger la comitologie d'ensemble

- Supprimer le comité régional de suivi et le remplacer par une communication renforcée et régulière sur l'avancement du PLAV
- Mettre en place des Copils départementaux (sur le même format que les réunions à venir du 20 octobre), qui sont l'occasion de faire le bilan par baie de l'avancement du plan et permettent aux élus d'échanger plus spécifiquement sur leur situation
- Conserver un Copil régional annuel, qui se concentre sur les sujets transversaux
- Concernant les réunions "élus seuls" (Cf. réunion du 5 octobre 2019), il est recommandé de ne pas les intégrer à la comitologie "officielle" mais de les maintenir à l'initiative du conseil régional, qui peut éventuellement inviter d'autres participants

→ Renforcer le lien entre gouvernance locale et gouvernance régionale en privilégiant l'échelon départemental (Préfecture, DDTM, CD...)

- Positionner les Préfecture de Département comme chef de file
- S'assurer de la tenue des Copil locaux d'ici fin 2020

- Organiser des RDV avec les DDTM en amont des Copils locaux
- Utiliser la réunion des élus des baies comme la synthèse des points clés des Copils locaux (points à discuter, à décider) 2 réunions par an
- Privilégier les Copils départementaux avec les Préfets dans les échanges avec les baies permettant ainsi de valoriser la parole des élus locaux
- Rester sur la même représentation départementale dans les Copils locaux

→ Simplifier le suivi administratif et financier régional

- Mettre en place un tableau de bord de suivi technique et administratif (not. budgétaire)
- Se doter d'un outil de capitalisation et de partage de l'information administrative (AAP, AMI, conventions...) entre les partenaires et intégrant les structures porteuses

→ Se doter d'un système de suivi-évaluation de chaque projet de territoire et permettant d'en faire une synthèse

- Finaliser l'élaboration du tableau de suivi en cours de réalisation avec l'OEB
- Désigner au sein de la coordination un référent / chef de file au niveau local de chaque baie.
- Actualiser périodiquement les fiches par baie réalisées dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours (et compléter le cas échéant par le modèle de fiche Région)
- Procéder à des réunions de bilan une fois par an avec les porteurs de projets
- Centraliser et synthétiser les supports et compte rendus des comités de pilotage locaux
- Dynamiser la gouvernance locale des baies et s'appuyer sur les sites internet des BV pour faire remonter les informations sur les réalisations et les actions menées dans les territoires
- Structurer un rapport d'activité annuel, simple et « standardisé » par baie avec des indicateurs de moyens et de suivi.

→ Optimiser le fonctionnement des instances (planification, décision, diffusion...)

- Capitaliser sur une plateforme ou un espace dédié (sharepoint) les réunions, la diffusion, les ordres du jour, la mailing list des partenaires et des animateurs locaux...
- Formaliser des règles de fonctionnement (ODJ envoyé une semaine avant, 1 secrétaire de séance chargé du compte rendu...) et un calendrier clair (calendrier trimestriel) pour tout le monde

→ Investir massivement le volet communication régionale pour mettre en place une communication pro-active sur le PLAV2

- Approfondir le contenu et l'usage du site grand public www.algues-vertes.com
- Ré-examiner la possibilité de faire du site Internet un portail vers les sites des 8 structures porteuses
- Mieux s'appuyer sur les relais locaux (associations d'élus, de techniciens de bassin versant), afin notamment de faciliter la diffusion des informations, la concertation et assurer une meilleure représentation en réunions régionales
- Étudier les conditions de recours ponctuel à un cabinet de gestion de crise ou appui d'un spécialiste des relations aux médias

3. Réponse à la question 3 : Quelle cohérence entre le plan de lutte et le volet réglementaire de la politique de l'eau, d'une part, et entre le plan de lutte et les politiques en faveur du secteur agricole et économique d'autre part ?

Cette question interroge la cohérence externe du PLAV2 et la capacité des acteurs régionaux et locaux à mobiliser les autres leviers, réglementaires et agricoles et économiques, pour mettre en œuvre les actions volontaires du plan. Plusieurs critères de jugement ont structuré la réponse à cette question :

- Les principaux programmes ou dispositifs mis en œuvre localement sont-ils en phase avec les actions des projets de territoire ?
- Les volets contractuel et réglementaire de la politique agricole sont-ils équilibrés et articulés entre eux ?
- Les politiques et dispositifs régionaux (dont ceux de soutien aux filières) sont-ils cohérents avec le PLAV2 ?
- Le contexte socio-économique est-il favorable à la mise en œuvre du PLAV ?

Pour répondre à ces questions, l'analyse a été focalisée sur deux principaux aspects : **l'environnement réglementaire** du PLAV2 et la place **des filières agricoles et économiques**.

3.1 Un recours aux leviers réglementaires limité, principalement à travers la question des contrôles et dans un contexte de moyens contraints

Les actions menées dans le cadre de ce plan, essentiellement de nature volontaire et incitative, ne sont qu'une partie de la politique de l'eau que mènent les acteurs signataires du plan.

Le PLAV2 vient en effet en complément d'un volet réglementaire formalisé dans le document cadre à deux niveaux :

- Dans ses finalités, le PLAV2 s'inscrit bien dans la perspective d'atteinte des objectifs du « bon état » fixés par le SDAGE et la DCE. Le document cadre prévoit dans ce cadre l'activation du dispositif ZSCE à deux moments : au moment de l'appréciation des moyens, à mi-parcours ou bien à l'issue du plan, en lien donc avec la non-atteinte des objectifs en termes de mise en œuvre des actions.
- Dans la mise en œuvre du PLAV2, les actions s'inscrivent en phase avec le programme d'actions nitrates, qui a connu une évolution notable en 2018 avec la mise en place du 6ème programme d'actions régional (PAR6) et la réglementation en matière d'installations classées (exemple : maîtrise de la pression azotée sur un territoire algues vertes lors de l'augmentation de la taille et de l'activité de production d'un atelier hors sol). L'élaboration du PAR6 n'a cependant pas fait l'objet de mesures spécifiques sur les baies algues vertes, en dépit d'un questionnement soulevé par l'Agence de l'eau.

Pour ce faire, l'action régalienne de l'État vise la suppression des situations inacceptables sur le plan environnemental (pollutions ponctuelles ou diffuses des cours d'eau) qui affectent l'efficacité des projets de territoire mis en œuvre dans les baies algues vertes, selon une approche renouvelée par rapport au premier plan. Cette action régalienne se traduit essentiellement par la nouvelle stratégie de contrôles mise en place à partir de 2018 dans une logique de ciblage renforcé sur des sous-bassins prioritaires.

A ce jour cette stratégie de ciblage n'est effective pleinement que sur une seule des baies (La Forêt) mais a vocation à s'étendre aux autres baies à partir de 2020, à commencer par les baies du nord Finistère. Dans les Côtes d'Armor, des actions de ciblage ont démarré également dans un contexte marqué par la contraction des moyens humains et techniques au sein des services de l'État.

La réalisation des campagnes de reliquats a également fait l'objet d'évolutions pour mieux prendre en compte les actions volontaires du PLAV2. L'accent a été mis sur le ciblage des exploitations en marge de progrès et la valorisation des campagnes de reliquats avec des actions d'accompagnement spécifiques (conseil individuel notamment). Ce dispositif connaît des traductions diverses selon les baies en fonction de la structure porteuse et les possibilités d'utilisation des résultats. Localement, les reliquats font en effet l'objet de prises de positions diverses entre les acteurs des baies, certains se disant favorables à une transmission des résultats (directement aux prescripteurs, animateurs...) et d'autres plaidant pour une délimitation stricte entre action volontaire et action réglementaire permettant de faciliter l'articulation de chacun des deux volets. Les animateurs sont majoritairement réticents à l'intégration des contrôles et de leur ciblage dans leurs actions.

Par ailleurs, les contrôles ICPE ne comportent pas de volet spécifique pour les baies algues vertes. Cet aspect semblerait évoluer dans les Côtes d'Armor suite à une réflexion lancée par la DDTM 22 visant à mieux orienter les contrôles sur les baies algues vertes.

Plusieurs acteurs locaux rencontrés observent enfin une hétérogénéité des modalités de contrôle entre les contrôles ICPE (conduits par la DDPP) et les contrôles police de l'eau (conduits par la DDTM)

La coordination des leviers réglementaires dans le cadre du PLAV2 apparaît en outre limitée intrinsèquement par plusieurs facteurs :

- la conception et le niveau des normes au niveau national (voire européen), parfois incohérents avec la négociation des objectifs à atteindre localement dans le cadre des projets de territoire ;
- la faiblesse des moyens humains et techniques affectés aux services en charge de faire appliquer la réglementation, malgré des moyens régionaux parmi les plus importants en France ;
- la difficile articulation des différentes échelles d'intervention, entre une stratégie pilotée au niveau régional, des actions mises en œuvre au niveau local et un suivi de la réglementation au niveau des départements et des zones prioritaires.

3.2 Une articulation avec le volet économique et agricole présente dans les intentions initiales mais qui reste difficile à concrétiser

La prise en compte des enjeux économiques fait partie des intentions initiales du PLAV2. Le document cadre 2017-2021 indique en effet qu'une attention spécifique doit être portée à la dimension économique dans les projets de territoires et que le plan vise à la création d'un environnement économique favorable aux changements de systèmes.

Plusieurs projets de territoires reflètent cette ambition, comme par exemple la baie de Saint-Brieuc ou la baie de la Fresnaye qui ont explicitement intégré un volet économique dans leur plan d'action. Ces actions économiques locales portent généralement sur trois types de démarches :

- La recherche de transversalité au niveau intercommunal entre les services chargés de l'environnement et l'agriculture et les services chargés du développement économique
- La mise en place de démarches qualifiantes (labels, démarches qualités...) permettant de valoriser sur le plan économique des actions vertueuses sur le plan agro-environnemental
- L'accompagnement au développement de circuits de proximité en lien avec les actions du plan (approvisionnement local pour la restauration collective, soutien à la vente directe...)

Au niveau des partenaires, la Région a initié en 2019 un travail avec les correspondants économiques territoriaux pour prendre en compte les enjeux algues vertes dans les échanges avec les entreprises locales mais la démarche peine à aboutir. Par ailleurs, l'échelle d'action des acteurs économiques dépasse largement la taille des baies algues vertes.

Hormis quelques initiatives pilotes, on observe peu de réalisations concrètes en termes d'actions économiques et un déficit de connaissance des acteurs économiques locaux tout comme des outils d'intervention pour les structures porteuses

Dans les faits, le PLAV2 se caractérise par une faible présence, sauf exception, des principaux acteurs des filières (coopératives, groupements de producteurs) dans les actions menées dans les programmes locaux.

Localement, certaines baies ont mis en place des actions, comme par exemple, le projet de création d'un abattoir communautaire sur la Lieue de Grève à l'initiative de la structure porteuse (Lannion Trégor Communauté). Sur cette baie, la valorisation des circuits courts constitue également un axe d'intervention. Plusieurs études économiques visant le développement des cultures bas intrants ont été financées dans le cadre du PLAV (1 et 2) (exemple étude de faisabilité d'une malterie en baie de saint Briec, étude d'une unité de séchage de Luzerne couplé à une chaudière biomasse) mais les collectivités se sont heurtées à une concrétisation difficile d'une mise en œuvre de ces projets, les acteurs des filières ne s'étant pas saisi des projets localement.

Les visites dans les baies ont montré que les coopérations entre les équipes du PLAV et les services économiques des collectivités sont loin d'être généralisées et que la recherche de cohérence entre les outils de politiques publiques (Projet Alimentaire Territorial, Plan Climat Air Énergie Territorial...) est inégale selon les EPCI-FP.

Au total, les initiatives locales apparaissent disparates et de faible portée et les acteurs locaux expriment le sentiment d'être démunis pour aborder les enjeux de filières localement. Les projets de développement de filières non seulement dépassent les compétences et les capacités des acteurs locaux mais ignorent également les spécificités des baies algues vertes (comme par exemple les problématiques propres à l'aviculture).

Ces questions sont également tributaires d'une absence de données objectives partagées sur l'évolution des systèmes de production (cheptels) dans les bassins versants des baies.

Lorsque dans certains territoires des actions combinant modèle économique et performance environnementale apparaissent possibles (comme c'est le cas sur la Lieue de Grève avec l'élevage laitier sur prairie pâturée), elles n'apparaissent pas suffisantes pour réduire la pression azotée et prévenir les marées vertes. Les enjeux se situent davantage au niveau de la prise en compte des objectifs environnement dans les politiques d'installation des agriculteurs et les outils fonciers tels que le schéma régional des structures (SDREA) dont la révision est prévue pour 2021.

En outre, des difficultés structurelles qui complexifient l'articulation des enjeux économiques et environnementaux au sein du PLAV2

Au-delà des difficultés présentées précédemment, le développement d'un écosystème économique favorable aux objectifs du PLAV2 se trouve limité pour des raisons structurelles, notamment :

- La taille des territoires algues vertes qui, à l'exception de la baie de Saint-Brieuc s'avère trop petite pour le champ d'action des acteurs économiques
- Les difficultés à faire travailler ensemble environnement et économie y compris dans les services des collectivités et. A titre d'exemple, les services économiques de la Région potentiellement en appui mais qui restent positionnés à l'aval sur le financement des projets économiques locaux

Les enseignements des enquêtes menées par le SRISE relatives aux pratiques agricoles⁵ soulignent quant à eux que, bien que les programmes et les structures de bassin soient mieux connus et apparaissent en priorité dans les motivations d'évolutions de pratiques, ces évolutions ne sont pas significativement différentes dans les baies algues vertes et les autres. Les indicateurs globaux de pratiques sont, en effet, identiques aux autres bassins versants bretons.

Une prise en compte des problématique algues vertes dans les dispositifs régionaux d'accompagnement individuel des exploitants

Au niveau régional, les leviers agricoles concernent principalement la mise en place des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), le Plan de Compétitivité et d'Adaptation des Exploitations Agricoles (PCAEA) ainsi que le Plan Volailles porté par le Conseil régional. Si on constate une intégration des enjeux algues vertes dans ces dispositifs, leur mise en œuvre concrète dans les territoires algues vertes reste difficile à apprécier et ne fait pas l'objet d'une animation spécifique (sauf MAEC).

- En ce qui concerne les MAEC plusieurs d'entre elles avaient été ouvertes sur les territoires algues vertes (MAEC SFEI spécifiques algues vertes) mais se sont révélées non utilisées.
- La disposition 411 du PCAEA prévoit également l'éligibilité de certains investissements (gestion de la biodiversité, substitution des intrants phytosanitaires par le désherbage mécanique, matériels de productions végétales spécialisées, matériels innovants...) adaptés aux programmes d'actions algues vertes.
- S'agissant enfin du Plan volailles de la région qui vise à soutenir la montée en gamme et l'évolution de la filière volailles de chair via un soutien à la modernisation des exploitations, un point spécifique sur les algues vertes a été introduit dans la disposition 2.2. Cette disposition introduit un critère « gestion des effluents » pour

⁵ Les enquêtes menées par le SRISE permettent d'avoir une vision globale des pratiques agricoles et des motivations exprimées par les agriculteurs sur l'évolution de ces pratiques. Ces enquêtes sont menées par échantillonnage avec un pourcentage d'exploitations enquêtées qui est de 16% sur l'ensemble de la région mais peut varier sensiblement d'un bassin versant à l'autre : sur les baies algues vertes, ce pourcentage varie de 19% à 94% (à comparer à une moyenne de 15% en dehors des bassins versants des baies algues vertes).

Ces enquêtes ont été menées en 2018 : les enseignements portent donc sur la période de démarrage du PLAV 2 pour la plupart des baies algues vertes.

la validation du financement dans le cadre de l'appel à projet 2020 : le document dispose qu'il ne doit pas y avoir d'augmentation de la pression azotée sur les terres de l'exploitation situées en bassin versant algues vertes.

En arrière-plan, des évolutions socio-économiques qui contraignent fortement les possibilités d'action. Plusieurs mutations de l'environnement économique de la profession agricole pèsent sur le cadre d'intervention d'un programme volontaire du PLAV et limitent les possibilités d'interventions à visée environnementale. On peut citer par exemple :

- La tendance à l'agrandissement des exploitations ;
- Les crises récurrentes des filières (bovines) ;
- La montée en charge pour les exploitants de la sous-traitance aux ETA et CUMA, dont la coordination avec la structure ou l'Agence est encore faible ;
- La séparation des activités de vente et de conseil par les coopératives, limitant l'implication et la coordination.

3.3 Conclusion et recommandations relatives à la cohérence externe

En synthèse, dans sa première moitié de mise en œuvre, le PLAV2 a cherché à développer une stratégie régionale de ciblage des plans de contrôle pertinente mais qui n'a pas encore essaimé à l'ensemble des baies et dont le succès pour la réussite des actions du PLAV2 reste conditionné à l'appropriation par les structures porteuses, d'une part, et à la coordination des services règlementaires, d'autre part, dans un contexte de moyens humains et techniques de plus en plus contraints.

Sur le plan des politiques agricoles et économiques, l'impulsion initiale inscrite dans le PLAV2 ne s'est pas traduite par des actions significatives susceptibles d'appuyer l'atteinte des objectifs du PLAV2 et de faire évoluer les systèmes d'exploitation. Sauf à assister à un changement complet de cap, le contexte socio-économique actuel, l'échelle de traitement des enjeux et la volonté politique des acteurs locaux comme régionaux ne permettent pas d'envisager le développement d'un volet économique ambitieux intégré au PLAV2 dans la seconde partie du plan. Pour autant, un soutien renforcé aux initiatives locales et aux projets de circuits courts qui se multiplient sur les territoires algues vertes constitue une voie à poursuivre dans la seconde moitié du PLAV2.

Propositions de recommandations sur l'articulation avec le volet règlementaire

→ Mettre en œuvre la stratégie de contrôle renforcé et ciblé sur l'ensemble des baies

- Clarifier la coordination entre les instances de contrôle réglementaires et les instances de pilotage du PLAV2
- Formaliser une feuille de route claire en matière de contrôle commune à l'ensemble des services de l'État
- Renforcer les moyens des services de l'État dédiés au contrôle (notamment dans les Côtes d'Armor) et harmoniser les pratiques
- Mieux utiliser les campagnes de reliquats azotés localement

→ Essayer de mobiliser l'ensemble des outils réglementaires pour dynamiser les actions du PLAV (ex. ZSCE, ...)

- Reprendre et préciser dans le document cadre le schéma de progression de la réponse réglementaire (avec prolongation du PLAV, + SDAGE + PAR7 + contentieux PAR6)
- Travailler également sur l'instruction notamment pour les autorisations d'élevage – ICPE avec une recommandation opérationnelle sur la sensibilisation des DDPP
- Basculer le régime d'enregistrement quand il y a des enjeux complexes / décision préfet : construire une doctrine régionale sur le sujet. Cela suppose de donner les outils nécessaires à la personne en charge au sein de la DREAL

Propositions de recommandations sur l'articulation avec les politiques agricoles et économiques

→ Renforcer la valorisation et la diffusion des initiatives économiques et filières courtes locales (labels, démarches zérophyto, vente directe...)

- Mettre en place une plateforme d'échanges de bonnes pratiques sur les projets économiques en lien avec les enjeux algues vertes
- S'appuyer sur un projet pilote / des expériences en cours
- Développer un kit d'animation régional spécifique pour encourager et accompagner le développement de ces actions

→ Donner aux territoires les moyens et outils pour développer des projets avec les acteurs économiques locaux

- Mettre en place une animation locale spécifique et commune à l'ensemble des BVAV pour travailler au rapprochement des acteurs économiques locaux avec les acteurs du PLAV (dédier un ETP de coordination à l'accompagnement des baies sur le plan économique)

- Relancer un AMI sur les actions économiques
- Remobiliser les circuits courts dans le cadre des PAT (et animateurs pas dans les EPCI) – sur le modèle de la démarche Terre de sources à Rennes
- Relancer les collaborations avec les référents économiques de la Région
- Lancer une réflexion sur l'éco-conditionnalité des aides régionales

4. Annexes

4.1 Liste des personnes interrogées⁶

- Jean-Louis Bourdais, MIRE
- Fabrice Roth, MIRE
- Edwige Kerboriou, CRAB
- Catherine Yrles, Région Bretagne
- Mélanie Ozenne, Région Bretagne
- Lenaig Saout, Département 29
- Jérôme Martin, Agence de l'eau Loire Bretagne
- Yvan Hurvois, Agence de l'eau Loire Bretagne
- Pierre Prud-homme, Agence de l'eau Loire Bretagne
- Pascale Ferry, DREAL
- Patrick Durand, CRESEB
- Vincent Tetu, ATBVB
- Daniel Baron, Président de CLE
- Henri Caradec, Président de CLE
- Jean-Claude Lamendé, VP Lannion Tregor Communauté
- Jean-Paul Turgie, DDTM 22
- Amandine Carn, CER France Finistère
- Anais Queinnec, CAPINOV
- Sébastien Dantec, Triskalia
- Président, Cooperl
- Yoann Mery, Coop de France Ouest

⁶ Ne sont mentionnés dans ce rapport que les personnes interrogés ou ré-interrogés dans le cadre de ce Rapport n°2. Les techniciens, élus et partenaires rencontrés lors des études de cas ne sont pas reportés ici.

4.2 Contributions écrites sur le rapport provisoire

- SGAR Bretagne (MIRE)
- DRAAF Bretagne
- Région Bretagne
- CD22
- CD29

4.3 Documents et sites consultés

- Portail régional algues vertes
<https://www.algues-vertes.com/>
- PAR 6, DREAL
- Compte-rendu des COTECH et COPIL (2017-2019)
- Compte rendu du comité régional nitrates (2018)
- OEB, Tableau de suivi des indicateurs
- Présentation de la réunion transversale SDET-SE sur le plan de prolifération des algues vertes
- Projet de SRADDET Bretagne
- Projets de territoire des huit baies algues vertes
- Arrêté Campagne 2020 - MAEC et Agriculture biologique - 12 juin 2020
https://www.europe.bzh/jcms/prod_470511/fr/documents-de-la-campagne-maec-2020
- PCAEA – Soutien aux investissements en matériels agro-environnementaux
https://www.europe.bzh/jcms/prod_285130/fr/soutien-aux-investissements-en-materiels-agro-environnementaux?portal=wcrb_233927
- Plan Volailles de la Région Bretagne
<https://www.bretagne.bzh/app/uploads/PLAN-VOLAILLES-2020-CAHIER-DES-CHARGES.pdf>

