

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

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Présentation du rapport de la Cour et de la Chambre régionale des comptes sur le Plan Algues Vertes »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Ce dossier du Conseil régional a pour objet la présentation du rapport public de la Cour des comptes et de la Chambre régionale des comptes de Bretagne de juillet 2021 sur l'évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne sur la période 2010-2019, incluant les deux premiers Plans de lutte contre les algues vertes (PLAV 1 et 2).

En préambule, le Président du Conseil régional, après avoir résumé le contexte dans lequel s'inscrit la lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne, relève l'opportunité de cette évaluation pour réévaluer l'action régionale. Ensuite, le rôle de la Région depuis 30 ans est rappelé dans le traitement de cette problématique : création du Centre d'étude et de valorisation des algues (CEVA) en 1982, lancement du programme Pro littoral en 2002, du Plan de lutte contre la prolifération des algues vertes PLAV1 (2010-2016) et PLAV2 (2017-2021), et de Breizh bocage...

Le Président précise les modalités retenues pour l'élaboration du rapport avec, notamment le sondage auprès de 2 700 agriculteurs concernés et des entretiens avec une centaine d'acteurs et d'institutions.

Il présente les constats établis par la Cour des comptes, notamment : l'existence d'un consensus sur l'origine du phénomène, l'évolution des volumes d'échouage et les zones concernées, les résultats des différents plans d'action, l'implication des territoires et de la filière agro-alimentaire, l'enjeu foncier, la réglementation et les moyens de contrôle et enfin les volumes financiers consacrés en regard des enjeux.

A l'issue de ces constats, le rapport présente ses conclusions à partir de cinq orientations qui se traduisent en onze recommandations.

En conclusion le Président précise que, dans le cadre de la construction du futur PLAV3, le Conseil régional prendra en compte les recommandations de la Cour des comptes. Il maintiendra son accompagnement des collectivités, soutiendra les agriculteurs impliqués pour les actions relevant de sa compétence et engagera avec l'Etat une réflexion sur les volets économiques et fonciers préconisés.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Ce dossier est consacré exclusivement à la présentation du rapport de la Cour des comptes et de la Chambre régionale des comptes de Bretagne. Il reflète la lecture qu'en fait le Président du Conseil régional.

Le CESER partage le souci, exprimé en préambule, de saisir l'occasion de la publication de ce rapport et de ses conclusions pour réorienter l'action régionale en ce domaine. Le CESER considère qu'effectivement les travaux de la Cour des comptes confirment la nécessité, exprimée à maintes reprises par le CESER (Cf. contribution à la

consultation sur le SDAGE 2022-2027, RADD 2020 ...), d'une approche et d'une ambition nouvelles à donner à la lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne.

Le chapitre relatant le rôle de la Région dans l'historique de ce dossier et son implication dans les différents plans est connu et n'appelle pas de remarques particulières.

Le CESER apprécie les méthodes et conditions de réalisation de cette évaluation par la Cour des comptes et la Chambre régionale des comptes ; il souligne son sérieux (voir ci-avant le rappel des propositions).

- Sur les constats

Certains points soulignés et formulations émises par le Président du Conseil régional conduisent le CESER à exprimer quelques remarques et réserves.

Sur les résultats des deux premiers plans de lutte contre les algues vertes, le rapport fait état d'une légère tendance globale à la baisse des surfaces d'échouage. Toutefois, il invite à l'examiner avec une certaine prudence puisque de nombreux pics ont encore été constatés en 2017 et 2019. Il rappelle également qu'en 2020, les huit baies retenues par le premier PLAV (2010-2016) demeureraient classées en mauvais état ou en état moyen. Il est aussi fait état d'une légère tendance à la hausse des proliférations d'algues vertes sur vasières, constat particulièrement marquant en Morbihan (55% des échouages bretons). Sur ce point, le CESER considère, tout en reconnaissant les efforts réalisés, que nul ne peut se satisfaire de la situation présente.

Le CESER note, comme le fait le Président du Conseil régional, la bonne implication des agriculteur·rice·s lors du PLAV1. Cependant le rapport de la Cour constate aussi que l'absence d'objectifs quantitatifs de réduction des proliférations algales a nui à son efficacité. Pour le deuxième PLAV, la Cour relève que les objectifs de réduction fixés à l'horizon 2027 ne sont conformes à l'ambition initiale que pour quatre bassins sur huit (Saint Briec, La Lieue de Grève, Locquirec et Douarnenez).

Par contre, la synthèse du Président du Conseil régional traduit bien l'esprit du rapport quant à l'existence d'un consensus scientifique sur les algues vertes. Le CESER mettait déjà en exergue l'importance de ce dernier dans son rapport de 2011 « *Les marées vertes en Bretagne : pour un diagnostic partagé d'une action efficace* » et dans celui de 2016 sur « *Les enjeux de l'eau en Bretagne à l'horizon 2040* ». Il observe que la baisse des concentrations est davantage due à vingt ans de politique publique de restauration des cours d'eau plutôt qu'aux PLAV dont les effets ne seront connus qu'en 2027. Le Président du Conseil régional note aussi que ces plans ne sont pas suffisamment coordonnés avec les politiques économiques, la gestion du foncier et le volet régalien, ce que le CESER rejoint.

- Sur les conclusions et recommandations du rapport

Au-delà du résumé réalisé par le Président du Conseil régional, le CESER aurait souhaité que les 5 orientations et 11 recommandations de la Cour des comptes et de la Chambre régionale des comptes, soient expressément reprises et développées dans son bordereau. En effet, pour le CESER, il conviendra à terme de répondre globalement à l'ensemble de ces points qui ne concernent pas seulement la Région Bretagne (voir encadré à suivre).

Le CESER estime donc indispensable de rappeler ici les orientations et recommandations de la Cour des Comptes qui, selon elle, « doivent être rapidement mises en œuvre ». Le CESER soutient la volonté du Président du Conseil régional de prendre en compte ces dernières dans les orientations du troisième Plan de lutte contre les algues vertes.

Récapitulatif des recommandations de la Cour des comptes

Orientation n°1 : étendre la lutte contre la prolifération des algues vertes au-delà des huit baies bretonnes concernées par les plans de lutte

Recommandation n°1 (2022) : 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 évaluables (*maîtres d'ouvrage des Sage, préfecture de région, préfets de département, agence de l'eau*).

Orientation n°2 : définir des objectifs évaluables et en suivre la réalisation à l'échelle des bassins versants

Recommandation n°2 (2022) : Pour chaque bassin versant, fixer des objectifs de changements de pratiques agricoles à l'horizon 2027 qui soient évaluables, afin d'atteindre le bon état des masses d'eau côtières (*préfecture de région, maître d'ouvrage de chaque territoire*).

Recommandation n°3 : Réaliser ou actualiser, dès que possible, les modélisations scientifiques afin de déterminer le seuil de concentration moyenne en nitrates des cours d'eau qui permettrait de diminuer de moitié les échouages d'algues vertes dans les huit baies algues vertes et les principaux sites vasières bretons (*préfecture de région, agence de l'eau Loire-Bretagne, Creseb, Ceva, INRAE*).

Recommandation n°4 (2022) : Mettre en place un système d'information intégré et partagé sur les fuites d'azote et la fertilisation dans les bassins versants bretons, ainsi qu'un suivi financier consolidé des actions de lutte contre les algues vertes, et établir des bilans annuels publiés (*ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ministère de la transition écologique, préfecture de région, Région Bretagne*).

Orientation n°3 : redéfinir les leviers incitatifs au changement des pratiques et des systèmes agricoles

Recommandation n°5 (2021) : Dans le cadre de la prochaine programmation de la politique agricole commune, prévoir des mesures adaptées à la lutte contre les fuites d'azote, suffisamment incitatives et accessibles à tous les types d'orientations et de cultures agricoles, en s'appuyant sur le dispositif de paiements pour service environnementaux en cours d'expérimentation (*ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ministère de la transition écologique, préfecture de région, Région Bretagne*).

Orientation n°4 : mobiliser les leviers du foncier agricole et des filières agroalimentaires

Recommandation n°6 (2022) : Conditionner les aides accordées aux entreprises des filières agroalimentaires à des engagements sur la prévention des fuites d'azote (*Région Bretagne, agence de l'eau Loire-Bretagne*).

Recommandation n°7 (2022) : Intégrer dans les outils de certification environnementale (dont la certification haute valeur environnementale de niveau 3), l'exigence de pratiques de fertilisation à très faibles fuites d'azote (*ministère de l'agriculture et de l'alimentation*).

Recommandation n°8 (2022-2023) : Réviser le schéma directeur régional des exploitations agricoles pour favoriser l'attribution des parcelles, notamment en bassin versant algues vertes, aux exploitations présentant un projet à faibles fuites d'azote (*ministère de l'agriculture et de l'alimentation, préfecture de région*).

Orientation n°5 : adapter et faire respecter la réglementation

Recommandation n°9 (2022) : Intégrer dans le septième programme d'actions régional de la directive nitrates des obligations renforcées (indicateurs de fuites d'azote, déclarations des plans d'épandage et contrôle d'ouvrages de stockage) (*ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ministère de la transition écologique, préfecture de région*).

Recommandation n°10 (2022) : En l'absence de résultats et sur des périmètres particulièrement sensibles, recourir en tant que de besoin à des zones sous contrainte environnementale territorialisées et fondées sur une logique agronomique (*ministère de la transition écologique, préfets de département*).

Recommandation n°11 (2021) : Cibler les contrôles d'exploitations sur les bassins versants les plus contributeurs en azote et à cette fin, donner sans délai aux services chargés du contrôle, un accès rapide, complet et gratuit à toutes les bases de données d'identification animale (*ministère de la transition écologique, ministère de l'agriculture et de l'alimentation, préfecture de région, préfets de département*).

Le CESER soutient le souhait exprimé par le Président du Conseil régional d'un renforcement de l'accompagnement des collectivités porteuses des actions d'animation ainsi que l'implication plus forte du Conseil régional avec l'Etat sur les volets économiques et fonciers du PLAV 3, qui sont des éléments essentiels de son efficacité future. Il prend acte de la perte du levier des Mesures agri-environnementales et climatiques (MAEC) par le Conseil régional.

Par ailleurs, comme il le souligne régulièrement, le CESER rappelle l'importance d'articuler étroitement les politiques de l'eau en Bretagne avec celles en faveur de la préservation et de la restauration des milieux naturels et de leur biodiversité. Le CESER renvoie en particulier ici à son rapport « *Biodiversité et société en Bretagne : cultivons les interactions* » de 2020 ainsi qu'à ses contributions récentes aux consultations publiques sur le SDAGE et le PGRI de mars 2019 et juin 2021. En ce sens, le CESER encourage le Conseil régional à amplifier ses actions de préservation et de restauration des cours d'eau et des zones humides et souhaite que le développement d'une agriculture orientée davantage vers l'élevage à l'herbe permette de renforcer la qualité de l'eau et donc de diminuer la prolifération des algues vertes, tout en prenant en compte les effets attendus du changement climatique sur l'évolution des capacités de pâturage.

En ce qui concerne la lutte contre les algues vertes et l'avenir des systèmes agricoles et agroalimentaires en Bretagne, le CESER souligne l'importance, comme dans d'autres filières économiques, de poursuivre une réflexion collective impliquant l'ensemble des acteurs concernés sur la base des orientations et recommandations de la Cour des Comptes. Comme l'écrit cette dernière dans sa conclusion générale, le CESER partage l'idée que « *les évolutions profondes des pratiques et modèles agricoles nécessaires ne pourront se matérialiser que si elles s'inscrivent dans un équilibre économique viable. Cela suppose des incitations financières suffisantes pour sécuriser les transitions conduites par les exploitants agricoles, conjuguées à un usage juste et proportionné de l'outil réglementaire¹* ». A l'instar de la Cour des comptes, le CESER est également convaincu qu'une « *action publique déterminée et consciente des enjeux de protection de l'environnement d'un côté, changement de comportement des consommateurs de l'autre, sont les clés d'une réorientation de l'économie agricole vers un développement à la fois durable pour l'environnement et rémunérateur pour ses exploitants* ».

¹ Cour des comptes, op.cit. p136

Vote sur l'avis du CESER de Bretagne

Présentation du rapport de la Cour et de la Chambre régionale des comptes sur le Plan Algues Vertes

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 16

David CABEDOCE (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Jean-Paul RIAULT (FRSEA), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Sergio CAPITAO DA SILVA (ID4CAR), Thierry MERRET (Personnalité qualifiée), Franck PELLERIN (Personnalité qualifiée), Anne-Françoise PALMER LE GALL (Personnalité qualifiée), Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Olivier LE NEZET (CRPMEM), Jean-Yves LABBE (Bretagne pôle naval), Agnès BARBE (Par accord Comités régionaux de la conchyliculture de Bretagne nord et Bretagne sud), Brigitte LE CORNET (CPME), Annie SAULNIER (MEDEF), Laetitia BOUVIER (JA)

Adopté à l'unanimité



Intervention de Gilles MARECHAL

Fédération régionale des Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (FRCIVAM)

Par accord avec Interbio Bretagne (IBB)

Je m'exprime ici au nom des CIVAM de Bretagne et Initiative Bio Bretagne.

Je rappelle qu'en juin 2021 nous nous étions exprimés sur les insuffisances des politiques de l'eau en Bretagne. Voici que ce dossier revient sur la table, une fois de plus, pour souligner des lacunes et des incohérences sur lesquelles nous alertons depuis des années.

Plus de cinquante ans après que la situation ait été décrite scientifiquement et que la société civile s'en inquiète, plus de trente ans après que le Conseil Régional se soit saisi du dossier, la Bretagne en est encore à subir des rappels et des mises au point sur les algues vertes, et à stériliser de précieux fonds publics pour les ramasser sur nos côtes au lieu de les affecter à la prévention et au bien-être des Bretons.

Une fois de plus, les éléments de constat sont rappelés comme le consensus scientifique sur la responsabilité de l'azote d'origine agricole, la modestie des résultats et des moyens engagés, alors qu'une partie est affectée à des actions purement curatives, le manque de coordination des politiques et acteurs publics, et, je cite, le « manque d'implication des filières alimentaires ».

Dans une tribune du quotidien « le Monde » parue il y a seulement 3 jours, le 17 juin, deux historiennes affirment à propos de l'agriculture bretonne que « dans cet itinéraire désastreux pour l'environnement, encore loin d'être infléchi, la responsabilité historique de l'agrobusiness et de l'Etat est engagée ».

Nous en arrivons à répéter une nouvelle fois que l'heure devrait être à l'action résolue. Les algues vertes, si visibles, sont aussi un indicateur de tous les dommages environnementaux et climatiques infligés à notre région. Pourtant la situation n'est pas irréversible. En témoigne par exemple, dans le domaine voisin des pesticides, le fait que 4 communes sur 10, chiffre en constante augmentation, soient désormais engagées à ne plus utiliser de pesticides dans les espaces publics. Notons qu'il a fallu passer par une loi, la loi Labbé, pour faire avancer les pratiques. Ce qui pose la question des limites des stratégies incitatives, d'autant que le Conseil régional perd aujourd'hui le principal instrument financier qui aurait pu lui permettre d'agir structurellement. Les quelques outils budgétaires dont il peut encore disposer à travers les fonds de la Politique Agricole Commune, sont soit trop faibles face à l'ampleur du problème, soit inadaptés comme la prétendue « modernisation » dont le résultat peut être de l'aggraver.

Nous regrettons que le Conseil Régional, ainsi désarmé financièrement, engage les discussions sur le troisième plan en position de faiblesse. Nous l'encourageons à défendre avec fermeté quelques points clés, comme la prise en compte du facteur foncier, et surtout, ainsi qu'il l'annonce, une conditionnalité de toute aide à l'engagement, vérifiable et vérifié, de mesures de prévention environnementales.



Intervention de Cécile PLANCHAIS

Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA)

Je m'exprime ici au nom de la FRSEA et des JAB.

Le phénomène de marées vertes est, depuis de nombreuses années maintenant, pleinement pris en charge par les agriculteurs qui assument leur part de responsabilité. Mais n'oublions pas que si certes l'agriculture est le paramètre considéré comme seul levier d'actions accessible, il n'en reste pas moins que les autres paramètres jouent un rôle prépondérant. Aussi l'acharnement croissant sur l'agriculture est de plus en plus injustifié notamment au regard des résultats d'amélioration de la qualité de l'eau traduisant les efforts accomplis : 7 baies sur 8 sous le seuil des 50 mg et déjà la moitié des baies qui atteindront leurs objectifs définis pour 2027 dans leurs plans de lutte.

Avec ce rapport, la Cour des Comptes se réjouit d'avoir créé une « véritable feuille de route pour les pouvoirs publics ». La bonne gestion des marées vertes passerait donc par la mise en œuvre de ses recommandations fondées sur les dires des services de l'Etat en manque d'argument pour imposer leurs idées ! Pour l'heure, le bilan donne 5 nouvelles contraintes agricoles prises à la volée dans un Programme d'actions régional nitrates 6bis, doublonné, sans en attendre les résultats, par d'autres mesures parallèles via des Zones soumises à contraintes environnementales.

On est loin de la solution miracle imaginée ici, surtout lorsque l'on constate que les « nouveaux outils » sont les Paiements pour services environnementaux, imaginés par le syndicalisme majoritaire depuis plus de 10 ans, et les Mesures agroenvironnementales et climatiques, un outil de la PAC. D'ailleurs ensemble, ils ne permettent de couvrir qu'une partie des coûts et que pour 40 % de la SAU des agriculteurs pendant 5 ans. En effet, on peut retenir que ce rapport fait bien état de l'amélioration des situations pour 4 baies.

Les agriculteurs sont mobilisés et le resteront tant que les moyens disponibles seront en adéquation avec les exigences qui leur sont imposées. Aussi à chacun des financeurs d'être à la hauteur des objectifs qu'ils imposent !

Je vous remercie de votre attention.



Eaux et Rivières de Bretagne(ERB) votera l'avis du CESER sur la présentation par le Président du Conseil régional de Bretagne du rapport de la cour des comptes et la chambre régionale des comptes.

En accord avec l'avis du CESER, ERB souscrit globalement à l'analyse et aux mesures nouvelles proposées par la Cour des Comptes. Toutefois ERB regrette que les questions de la régression de la réglementation qui encadre le développement des ICPE n'aient pas été suffisamment abordées et les questions de la pression animale et réduction du cheptel (110 millions d'animaux aujourd'hui) soient quasiment absente de l'évaluation. Pour l'avis de l'association sur le présent rapport public nous retiendrons, en plus de ce qui précède les propositions d'évolution suivante :

Pour les objectifs de changements de pratique agricole ERB considère que doit être intégré également des changements de systèmes agricoles avec leur trajectoire, leur évaluation et les moyens dédiés : nombre d'hectares convertis en bio, en pâture extensive, en zones humides restaurées, en taux d'autonomie fourragère.

Sur l'Eco-socio-conditionnalité des aides, les entreprises agroalimentaires doivent être impliquées : elles devront aider à la valorisation des produits locaux, à leur labellisation ; Viser la qualité valorisée et non le volume. Cibler l'aide à l'installation en agriculture et les investissements aux fermes en agriculture biologique ou agriculture durable.

En réponse à l'absence de résultat sur les périmètres particulièrement sensibles, il est nécessaire de recourir aux Zones Soumise à Contraintes Environnementales. Au-delà de la proposition de la Cour des Comptes ERB demande que les territoires sur lesquels les exploitations agricoles et leurs organisations économiques et professionnelles ne seraient pas engagées dans la mise en œuvre de changement de pratiques d'ici 2023 soient classées en ZSCE.

Par ailleurs ERB invite la Région Bretagne à s'impliquer fortement en vue de faire évoluer le PSN sur le volet social, sur le volet environnemental et sur le soutien aux pratiques réellement agro-écologiques.