



COMMISSION DES FINANCES

M. Bernard DELCROS

Rapporteur spécial

Rapport
d'information

**Algues vertes en Bretagne :
de la nécessité d'une ambition
plus forte**

(Rapport hors compte rendu)

MERCREDI 26 MAI 2021

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
L'ESSENTIEL.....	9
LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	15
PREMIÈRE PARTIE	
LA PROLIFÉRATION DES ALGUES VERTES, UN PHÉNOMÈNE MULTIFACTORIEL DONT LA PRISE EN COMPTE A ÉTÉ TARDIVE	
I. UNE PROLIFÉRATION DÉCOULANT DE L'EUTROPHISATION DU LITTORAL BRETON ESSENTIELLEMENT IMPUTABLE À L'AGRICULTURE INTENSIVE DÉVELOPPÉE À PARTIR DES ANNÉES 1960.....	17
A. LE RÔLE DU MODÈLE AGRICOLE BRETON DANS LES MARÉES VERTES.....	17
1. Une origine agricole des nitrates désormais reconnue.....	18
2. Une prolifération qui dépend également de facteurs climatiques	21
B. UN PHÉNOMÈNE ANCIEN MAIS QU'UNE PRISE EN COMPTE TROP TARDIVE N'A PAS PERMIS D'ÉRADIQUER	22
II. DES EXTERNALITÉS MULTIPLES AUX CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES PESANT SUR L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES	24
A. UN ENJEU DE SANTÉ PUBLIQUE QUI CONTRAINT PARFOIS À LA FERMETURE DE PLAGES	24
B. LES EXTERNALITÉS NÉGATIVES DES ALGUES VERTES : UN FREIN À L'ATTRACTIVITÉ DU LITTORAL BRETON.....	25
C. UN ENCADREMENT EUROPÉEN PROGRESSIF AU TRAVERS DE LA RÈGLEMENTATION SUR LA QUALITÉ DE L'EAU IMPLIQUANT UNE ACTION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT.....	26
DEUXIÈME PARTIE	
LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES PASSE PAR LES TERRITOIRES AFIN DE SOUTENIR LA TRANSITION VERS DES PRATIQUES AGRICOLES PLUS DURABLES	
I. LES PLANS DE LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES (PLAV), OUTILS DE LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À LA LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES, DONT LES RÉSULTATS SONT LIMITÉS PAR LA LENTE ÉVOLUTION DES PRATIQUES AGRICOLES	29
A. UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES BASÉE SUR LE VOLONTARIAT : LA LENTE MISE EN ŒUVRE DES PLAV ET SES DIFFICULTÉS..	29
1. Les prémisses : la mise en place du plan Prolittoral	29
2. Depuis 2011, la lutte contre la pollution aux nitrates passe essentiellement par les plans de lutte contre les algues vertes (PLAV)	31

B. UNE GOUVERNANCE QUI A ÉVOLUÉ ENTRE LES PLAV 1 ET 2 MAIS QUI DOIT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE.....	34
1. <i>Le pilotage trop limité du PLAV 1 a conduit à son élargissement en 2017</i>	34
2. <i>Une comitologie plus inclusive mais moins lisible qui nécessite d'améliorer la coordination entre acteurs</i>	35
II. UN ENGAGEMENT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT PERMETTANT DE FÉDÉRER LES ACTEURS LOCAUX	38
A. UN FINANCEMENT DES PLAV COCONSTRUIT AVEC DES ACTEURS LOCAUX MAIS COMPLEXE POUR LES COLLECTIVITÉS ET LE MONDE AGRICOLE.....	38
1. <i>Un financement pluriannuel réparti entre l'État et les collectivités territoriales</i>	38
2. <i>Une maquette financière qui a évolué entre les PLAV 1 et le PLAV 2</i>	39
B. UN FINANCEMENT DE L'ÉTAT PAR LE PITE QUI DOIT ÊTRE CONSERVÉ	42
1. <i>Le PITE, un instrument budgétaire ad hoc porté par le programme 162 de la mission Cohésion des territoires</i>	42
2. <i>L'action 02 Eau et agriculture en Bretagne, support de la participation de l'État à la lutte contre les algues vertes</i>	43
3. <i>La facilité de gestion et la souplesse du PITE, un atout permettant de s'adapter aux besoins du terrain</i>	49
C. UNE AMÉLIORATION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS ACCORDÉS AU PLAV	50
1. <i>La sous-exécution budgétaire du PLAV 1 a entraîné la réduction des moyens du PLAV 2</i> .	50
2. <i>Une meilleure consommation des crédits du PLAV 2 qui témoigne de l'appropriation des outils par les acteurs locaux</i>	52
III. LA DIFFICILE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PLAV DU FAIT DU TEMPS DE RÉPONSE DES MILIEUX.....	55
A. LA TENUE DES EAUX EN AZOTE : UN INDICATEUR PERTINENT MAIS LIMITÉ.....	55
1. <i>Le « Q90 », indicateur actuel de la qualité de l'eau utilisé dans le programme de performance</i>	55
2. <i>Qui doit être appréhendé sur le temps long</i>	57
3. <i>Des données insuffisantes</i>	58
B. LA QUALITÉ DES EAUX RESTE BIEN EN DEÇÀ DES OBJECTIFS, ENTRAÎNANT UNE LASSITUDE PROGRESSIVE DES ACTEURS LOCAUX	59
1. <i>Le ralentissement actuel de la réduction des teneurs en azote remet en question l'atteinte des objectifs de qualité de l'eau en 2027</i>	59
2. <i>Dix ans après la mise en œuvre du PLAV, et du fait d'échouages persistants, le découragement de certains acteurs locaux</i>	60
C. CENTRER L'ÉVALUATION DU PLAV SUR L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES AGRICOLES EN CONSTRUISANT DES BASES DE DONNÉES FIABLES.....	62

TROISIÈME PARTIE
DES FINANCEMENTS À MIEUX CIBLER POUR ACCÉLÉRER L'ÉVOLUTION
DES PRATIQUES AGRICOLES ET UN CADRE BUDGÉTAIRE À CONSOLIDER

I. DES ACTIONS INSUFFISAMMENT CIBLÉES VERS UN CHANGEMENT DES PRATIQUES AGRICOLES	63
A. UN FINANCEMENT DES ACTIONS CURATIVES ENFIN SATISFAISANT	63
B. UNE ORIENTATION DES FINANCEMENTS VERS LES ACTIONS PRÉVENTIVES QUI DOIT ÊTRE RENFORCÉE	64
1. <i>Malgré le volet préventif du PLAV, des pratiques agricoles qui doivent encore évoluer.....</i>	<i>64</i>
2. <i>Une meilleure prise en compte des questions foncières.....</i>	<i>66</i>
3. <i>Recourir davantage à la conditionnalité</i>	<i>66</i>
C. MIEUX ARTICULER LES AIDES DU PLAV ET LES FINANCEMENTS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE.....	67
II. L'AMBITION DES PLANS DE LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES DOIT ÊTRE POURSUIVIE ET RÉHAUSSÉE.....	70
A. UNE PROLONGATION DU PLAV 2 JUSQU'EN 2023 QUI DOIT ÊTRE OFFICIA LISÉE	70
B. AU-DELÀ DES BAIES ALGUES VERTES, PRENDRE EN COMPTE LES AUTRES SECTEURS CONNAISSANT DES MARÉES VERTES	72
C. UNE INDISPENSABLE ÉVOLUTION RÉGLEMENTAIRE	73
D. REDONNER AUX SERVICES DE L'ÉTAT LES MOYENS DE CONTRÔLE AFIN DE RÉDUIRE DRASTIQUEMENT LES FUITES DE NITRATES.....	74
III. UN CADRE BUDGÉTAIRE QUI DOIT ÊTRE DAVANTAGE LISIBLE.....	76
A. UN CADRE BUDGÉTAIRE À NORMALISER EN METTANT FIN AU TRANSFERT EN GESTION.....	76
1. <i>Un mode de gestion complexe et peu transparent.....</i>	<i>76</i>
2. <i>Un rebasage souhaitable qui donnerait plus de poids à l'autorisation budgétaire parlementaire</i>	<i>77</i>
B. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DU SYSTÈME DE FINANCEMENT DU PLAN DE LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES	78
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	81
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	83

Mesdames, messieurs,

Les résultats, obtenus au terme de vingt ans de politique de lutte contre les algues vertes, dont dix ans de politique cofinancée par l'État au titre du programme d'interventions territoriales de l'État (PITE), ne sont pas à la hauteur des enjeux et des objectifs fixés, malgré des avancées qui ont permis de diminuer la teneur en nitrates des eaux littorales bretonnes.

Ces insuffisances sont certes pour partie dues à l'inertie des milieux, dans la mesure où la résorption des quantités d'azote épandues sur les terrains agricoles bretons depuis cinquante ans est un phénomène lent et soumis à la contingence des aléas climatiques. Mais elles sont également dues aux limites intrinsèques de la politique de lutte contre les algues vertes, et en particulier la difficulté à réorienter efficacement les pratiques agricoles vers des usages plus vertueux, dans le contexte de production agricole intensive développée en Bretagne à partir des années 1960. Les nitrates d'origine agricole, utilisés en tant que fertilisants, sont en effet la première cause du développement des algues vertes.

Le financement de la lutte contre les algues vertes se caractérise par sa pluriannualité et par un partenariat entre l'État, qui participe à hauteur de 40 %, les collectivités territoriales et l'agence de l'eau Loire Bretagne. Plus précisément, les financements de l'État sont portés par le programme 162 de la mission « Cohésion des territoires » dans le cadre d'un programme d'intervention territoriale de l'État (PITE), dédié à l'amélioration de la qualité de l'eau en Bretagne.

Le deuxième plan de lutte contre les algues vertes (PLAV 2), mis en place à partir de 2017, s'il devrait être prolongé jusqu'à 2023 *a minima*, devait initialement prendre fin en 2021. Un bilan s'impose donc, afin de déterminer si le PLAV constitue un outil pertinent pour répondre aux enjeux environnementaux, sanitaires et économiques de long terme posés par les marées vertes.

Le plan 2017-2021 s'élève à 60 millions d'euros sur les cinq années et bénéficie à huit baies prioritaires bretonnes. Malgré des évolutions par rapport au premier plan 2010-2015, les financements demeurent insuffisamment ciblés sur le développement de pratiques limitant les fuites d'azote dans l'environnement. Par ailleurs, au-delà des seuls exploitants agricoles, l'ensemble de la filière agroalimentaire doit impérativement s'engager dans la lutte contre les marées vertes.

L'orientation du plan de lutte contre les algues vertes vers un financement préventif, devant amener les acteurs agricoles à adopter des pratiques dites « innovantes », est déterminante. L'État doit veiller à ce que, au-delà des aides de droit commun, les crédits accordés à la lutte contre les marées vertes soient renforcés en faveur des actions innovantes, en cohérence avec les autres partenaires du plan.

En outre, la prolongation du PLAV 2 prévue pour deux années ne peut suffire, du fait de l'ampleur des enjeux comme de la nécessité d'inscrire les réponses dans le temps long. Le rapporteur spécial propose qu'un PLAV de troisième génération soit élaboré dès maintenant, avec pour objectif une gouvernance améliorée, une gestion budgétaire simplifiée et plus lisible, un renforcement de la réglementation portant sur les épandages de nitrates, en complément des mesures contractuelles financées par le PLAV, et enfin des moyens humains et financiers renforcés.

Il est donc impératif d'engager dès maintenant une concertation avec l'ensemble des acteurs. Celle-ci devra déterminer le niveau de crédits nécessaire à la mise en place d'un PLAV 3 plus ambitieux et impliquant davantage la filière agroalimentaire.

C'est à la condition de financements inscrits dans la durée, d'une exigence accrue de résultats et d'une réelle transition vers des pratiques agricoles respectueuses que la perspective de côtes bretonnes sans marées vertes pourra s'ouvrir.

L'ESSENTIEL

Les résultats obtenus au terme de près de vingt ans de politique de lutte contre les marées vertes en Bretagne, dont dix ans de « plans de lutte contre les algues vertes » (PLAV) cofinancés par l'État, sont réels mais ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Des avancées ont certes permis de diminuer la teneur en nitrates des eaux littorales bretonnes. Par ailleurs, les effets des actions menées sont limités par l'inertie des milieux, dans la mesure où la résorption des quantités d'azote épandues sur les terrains agricoles bretons depuis plus d'une cinquantaine d'années est un phénomène lent et soumis aux aléas climatiques.

Cependant, l'efficacité de la politique de lutte contre les algues vertes est avant tout limitée par la difficulté à réorienter suffisamment les pratiques agricoles vers des usages plus vertueux, dans le contexte de production agricole intensive développé en Bretagne à partir des années 1960. Les nitrates d'origine agricole utilisés en tant que fertilisants et l'usage intensif d'intrants sont en effet les principales causes du développement des algues vertes.

I. LE RÔLE DU MODÈLE AGRICOLE BRETON DANS LES MARÉES VERTES

A. UNE ORIGINE AGRICOLE DES NITRATES DÉSORMAIS RECONNUE

Les taux de nitrates élevés dans les eaux bretonnes découlent essentiellement de pollutions « diffuses », liées à l'exploitation intensive des sols par des épandages excessifs d'effluents d'élevage et d'un usage massif d'intrants, tous deux caractéristiques du modèle agricole breton développé à partir des années 1960. Le centre d'étude et de valorisation des algues (CEVA) a établi que **95 à 98 % des nitrates dans l'eau des bassins versants bretons sont d'origine agricole.**

Le principal enjeu est donc de **mettre en œuvre une gestion des effluents limitant les fuites de nitrates**, ce qui ne peut passer que par une évolution des pratiques agricoles, associée à un accompagnement des agriculteurs.

B. LES AMÉLIORATIONS ACTUELLEMENT CONSTATÉES SONT LE RÉSULTAT D' ACTIONS ENGAGÉES LORS DE LA DÉCENNIE PRÉCÉDENTE DU FAIT DU TEMPS LONG DE RÉPONSE DES MILIEUX

Au-delà de la seule qualité de l'eau, la **prolifération des algues vertes dans les baies bretonnes découle aussi de facteurs environnementaux et climatiques**. Il est donc difficile de mesurer le degré de corrélation directe entre les volumes d'algues échoués annuellement sur les côtes bretonnes et les évolutions des taux de nitrates.

Ces facteurs environnementaux rendent complexe l'évaluation des plans de lutte contre les algues vertes, d'autant plus que l'évolution des concentrations doit s'apprécier à moyen terme. En effet, étant donné que les flux de nitrates transitent par les sols, puis les nappes d'eau souterraines, avant de rejoindre les cours d'eau, le temps de réponse des milieux est d'environ **10 ans en moyenne**. Ainsi, les teneurs en nitrates enregistrées aujourd'hui sont, pour l'essentiel, le résultat d'actions menées lors de la décennie précédente.

II. LES « PLANS DE LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES » (PLAV), OUTILS DE LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT DONT LES RÉSULTATS SONT LIMITÉS PAR LA LENTE ÉVOLUTION DES PRATIQUES AGRICOLES

A. LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES MARÉES VERTES, CENTRÉE SUR HUIT BAIES BRETONNES, EST PARTIELLE CAR BASÉE SUR LE VOLONTARIAT DES ACTEURS

1. Les plans de lutte contre les algues vertes, 2010-2015 et 2017-2021, des outils dont la mise en œuvre a été longue et qui atteint ses limites sous sa forme actuelle.

Le **plan de lutte contre les algues vertes** est centré sur les bassins versants. Il est décliné sur **huit projets de territoire**, correspondant à **huit baies prioritaires bretonnes**, regroupant **10 % des exploitations de la région et 240 000 habitants**. Ce sont les baies de la Fresnaye, Saint-Brieuc, la Lieue de Grève, le Douron, l'Horn-Guillec, Quillimadec, Douarnenez et enfin la baie de la Forêt.

Les **PLAV** sont déclinés en **trois axes : un volet préventif** visant à réduire les flux d'azote vers les baies, qui concentre l'essentiel des financements via des aides aux agriculteurs ; un **volet curatif** de ramassage systématique des algues vertes échouées sur les plages ; un **volet scientifique** afin d'encourager la recherche sur la prolifération et la valorisation des algues vertes.

Les plans de lutte fonctionnent sur la base du **volontariat** : les agriculteurs des baies concernées s'engagent contractuellement sur un plan d'actions visant à améliorer leurs pratiques agricoles. Ils bénéficient à ce titre des actions de conseil et des aides apportées dans le cadre des chantiers collectifs financées par le PLAV. La signature du contrat conditionne aussi les aides directes de droit commun versées au titre du PLAV.

Les acteurs entendus par le rapporteur spécial soulignent que **la dynamique de volontariat sur laquelle se fonde le PLAV semble avoir atteint ses limites**, de même que la courbe de réduction des teneurs en nitrates dans les baies bretonnes. Tous les agriculteurs susceptibles d'adhérer aux mesures contractuelles se sont engagés au cours des dernières années.

2. Près de la moitié des actions de lutte contre les algues vertes sont financées par l'État par le biais du programme d'interventions territoriales de l'État (PITE)

a) Un financement des PLAV réduit et réparti entre plusieurs partenaires

Les montants accordés lors de la signature du PLAV 1 s'élevaient à 95 millions d'euros pour la période 2010-2015, dont seuls 60 % ont été consommés. Tenant compte de cette sous-consommation, le PLAV 2 (2017-2021) s'élève à **60 millions d'euros**, également sur cinq ans. Son **financement est réparti entre l'État, le conseil régional de Bretagne, l'agence de l'eau Loire-Bretagne, les conseils départementaux du Finistère et des Côtes d'Armor, les communes et intercommunalités.**

L'État contribue aux trois volets, préventif, curatif et scientifique. Il finance intégralement l'ensemble des aides dites « innovantes », principal avantage du PLAV, dans la mesure où les financements apportés par le Conseil régional et par l'Agence de l'eau sont des aides de droit commun.

b) Le PITE, un outil budgétaire souple permettant de s'adapter aux besoins du terrain

L'intégralité du financement de l'État en faveur de la lutte contre les algues vertes est inscrite au PITE, programme porté par la mission « Cohésion des territoires ». Aux **5 millions d'euros annuels versés dans le cadre du PLAV s'ajoutent environ deux millions d'euros par an pour diverses actions auprès des agriculteurs et des collectivités.** Le PITE est **l'outil le mieux adapté pour financer la lutte contre les algues vertes.** En gérant des crédits provenant de plusieurs ministères, il permet de prendre en compte les spécificités des actions locales et de garantir la cohérence de l'action de l'État grâce à un pilotage plus réactif qui laisse au préfet une marge de manœuvre bienvenue.

B. UNE GOUVERNANCE TRANSFORMÉE MAIS QUI RESTE COMPLEXE

La mise en place du PLAV 2 en 2017 s'est accompagnée d'une **réfonde de la gouvernance régionale** vers davantage de co-construction avec les acteurs locaux, autour de trois structures : le comité de pilotage, le comité de programmation, le comité régional de suivi. Cette superposition des niveaux de décisions et d'information, si elle présente l'avantage d'associer l'ensemble des acteurs, complexifie néanmoins le processus d'arbitrage.

III. DES FINANCEMENTS À MIEUX CIBLER POUR ACCÉLERER L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES AGRICOLES

A. DES ACTIONS INSUFFISAMMENT CIBLÉES VERS UN CHANGEMENT DES PRATIQUES AGRICOLES

En termes d'évolution des pratiques agricoles, les résultats du PLAV sont contrastés. Ainsi, **entre 2014 et 2017, la quantité d'azote minéral épandue continuait de croître dans la moitié des baies algues vertes**. Les filières agricole et agroalimentaire doivent davantage contribuer à une transition vers des pratiques plus vertueuses de gestion des effluents.

Le cadre réglementaire applicable dans les baies algues vertes est identique à l'ensemble de la Bretagne, sans prendre en compte la situation particulière de ces baies. Le rapporteur spécial estime que, **si les actions de volontariat ont permis d'enclencher une dynamique positive, une nouvelle réglementation adaptée aux baies algues vertes doit désormais venir la compléter**. Celle-ci doit progressivement accompagner les agriculteurs non volontaires à modifier leurs pratiques, dans le cadre du PLAV.

Le rapporteur spécial, comme les acteurs locaux, considère également qu'il est crucial de **renforcer les moyens des services de contrôle**, qui ont été constamment érodés. Malgré une stratégie de ciblage sur les exploitations les plus à risques, les services de l'État ne sont pas à même de mener à bien un nombre suffisant de contrôles.

B. MIEUX ARTICULER LES AIDES DU PLAN DE LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES ET LES FINANCEMENTS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC)

Les montants en jeu dans le cadre du PLAV sont sans commune mesure avec les financements apportés par la PAC, pour la plupart d'entre eux en l'absence de toute conditionnalité environnementale. Pour la seule année 2018, **la région Bretagne a bénéficié de 434 millions d'euros d'aides de la PAC**, soit 6,5 % de l'enveloppe nationale.

Le PLAV 1 mobilisait en grande partie des aides de droit commun dans le cadre des financements de la PAC, et en particulier les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC). La nécessité de développer davantage les « aides innovantes » en faveur des agriculteurs a été prise en compte lors de l'élaboration du PLAV 2. Celles-ci, financées exclusivement par l'État, sont un réel succès. Mais elles doivent impérativement être renforcées et étendues. **Les aides de droit commun ne sont pas, selon le rapporteur, l'outil le mieux adapté à la lutte contre les algues vertes.**

IV. UN CADRE BUDGÉTAIRE À CONSOLIDER ET À SIMPLIFIER

A. UN MODE DE GESTION COMPLEXE ET PEU LISIBLE

Le PLAV est chaque année **financé par un transfert de crédits en gestion** qui intervient de plus en plus tard dans l'année. Ainsi, les deux-tiers du financement apporté par l'État ne sont pas inscrit au programme 162 lors du vote de la loi de finances et ne peuvent être anticipés lors de la programmation initiale. Il convient de **normaliser cette situation**, mise en cause depuis des années par le rapporteur spécial et par les gestionnaires sur le terrain, en mettant fin à la pratique du transfert en gestion.

B. LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION DES RESPONSABILITÉS DES DIFFÉRENTS FINANCEURS

Le suivi financier du PLAV est peu lisible du fait de la pluralité des acteurs, malgré le décroisement des aides progressivement mis en place. L'élaboration d'instruments de suivi communs à l'ensemble des financeurs permettrait de fluidifier les échanges entre partenaires financiers et surtout d'identifier les responsabilités de chacun.

LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Axe 1 : Améliorer le pilotage du plan de lutte contre les algues vertes

- Officialiser dès que possible la prolongation du PLAV 2 jusqu'en 2023.
- Préparer un troisième plan de lutte contre les algues vertes 2023-2027, tenant compte des différentes évaluations du PLAV 2 menées jusqu'à présent.
- S'assurer de la continuité des financements et des actions afin d'éviter les effets de rupture entre PLAV 2 et PLAV 3, comme ce fut le cas pour les PLAV précédents.
- Simplifier la gouvernance et conforter le rôle des comités techniques à l'échelon départemental.
- Renforcer la place des porteurs de projets dans le processus décisionnaire tout en maintenant le cadre actuel de gouvernance.
- Maintenir les moyens humains de la mission régionale et interdépartementale de l'eau (MIRE) et les renforcer à l'échelle départementale.

Axe 2 : Rendre plus lisible l'architecture du financement et l'articulation entre les différents financeurs

- Conserver le programme d'interventions territoriales de l'État (PITE) comme outil de financement d'initiatives interministérielles, notamment afin de financer le plan de lutte contre les algues vertes.
- Cesser la pratique du financement du PLAV par un transfert en gestion ou à défaut anticiper plus largement le transfert qui ne doit pas avoir lieu après le printemps.
- Mettre en place un portail numérique à destination des porteurs de projets, centralisant les demandes pour l'ensemble des initiatives financées par le PLAV.
- Créer un tableau de suivi budgétaire commun à tous les financeurs, régulièrement mis à jour et publié sur le site du PLAV, afin de clarifier les domaines d'intervention de chacun.

Axe 3 : Mieux cibler les projets financés dans le cadre du plan de lutte contre les algues vertes vers la transformation des pratiques agricoles

- Engager dès maintenant une concertation avec l'ensemble des acteurs afin de déterminer le niveau de crédits nécessaire à la mise en place d'un plan de 3^e génération plus ambitieux, doté de moyens humains et financiers suffisants.
- Renforcer la part des « aides innovantes » financées par le PLAV.

- Mettre en œuvre une réglementation spécifique aux baies algues vertes, nécessaire pour les exploitants non engagés dans une démarche volontaire de réduction des fuites de nitrates, allant de pair avec un accompagnement des agriculteurs dans le cadre du PLAV.
- Organiser un schéma de transmission du foncier axé sur le respect de priorités environnementales, réunissant la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) et l'ensemble des partenaires du PLAV.
- Conditionner dans les territoires concernés les aides à l'installation des jeunes agriculteurs à des engagements en faveur de pratiques vertueuses, notamment concernant l'épandage.
- Financer par le biais du PITE des actions de formation dans les lycées agricoles de la région afin de sensibiliser les futurs exploitants à la gestion des flux de nitrates.
- Renforcer les moyens des services de contrôle, DDTM et DDPP, dans les préfectures des départements concernés par le PLAV.
- Accroître les contrôles sur pièces dans les baies algues vertes en utilisant l'ensemble des données disponibles.

Axe 4 : Développer les outils d'évaluation et de suivi

- Renforcer les outils de coordination régionale en établissant un tableau de suivi régulièrement mis à jour sur la base d'indicateurs communs à chaque baie.
- Établir des indicateurs réalistes consolidés pour l'ensemble des baies permettant de suivre annuellement les pratiques agricoles et l'origine des fuites de nitrates.
- Compléter l'indicateur figurant dans les documents budgétaires par un suivi annuel de la pression azotée, afin d'améliorer l'information des parlementaires et du grand public.
- Effectuer dès que possible un suivi de l'expérimentation en cours des paiements pour services environnementaux (PSE).
- Au-delà des 8 baies concernées, identifier les territoires et les actions menées sur l'ensemble des secteurs littoraux concernés par les marées vertes afin de mettre en place suffisamment tôt des programmes d'actions adaptés.

PREMIÈRE PARTIE LA PROLIFÉRATION DES ALGUES VERTES, UN PHÉNOMÈNE MULTIFACTORIEL DONT LA PRISE EN COMPTE A ÉTÉ TARDIVE

L'évaluation de la performance du financement de la lutte contre les algues vertes doit passer par une analyse préalable des objectifs de politique publique qui ont conduit à la mise en place des plans de lutte.

I. UNE PROLIFÉRATION DÉCOULANT DE L'EUTROPHISATION DU LITTORAL BRETON ESSENTIELLEMENT IMPUTABLE À L'AGRICULTURE INTENSIVE DÉVELOPPÉE À PARTIR DES ANNÉES 1960

La responsabilité de l'agriculture intensive dans la prolifération des algues vertes détermine l'orientation des actions financées dans le cadre des plans de lutte. Cette responsabilité n'a cependant été que **trop tardivement reconnue et les réponses de l'État lentes à se mettre en place.**

A. LE RÔLE DU MODÈLE AGRICOLE BRETON DANS LES MARÉES VERTES

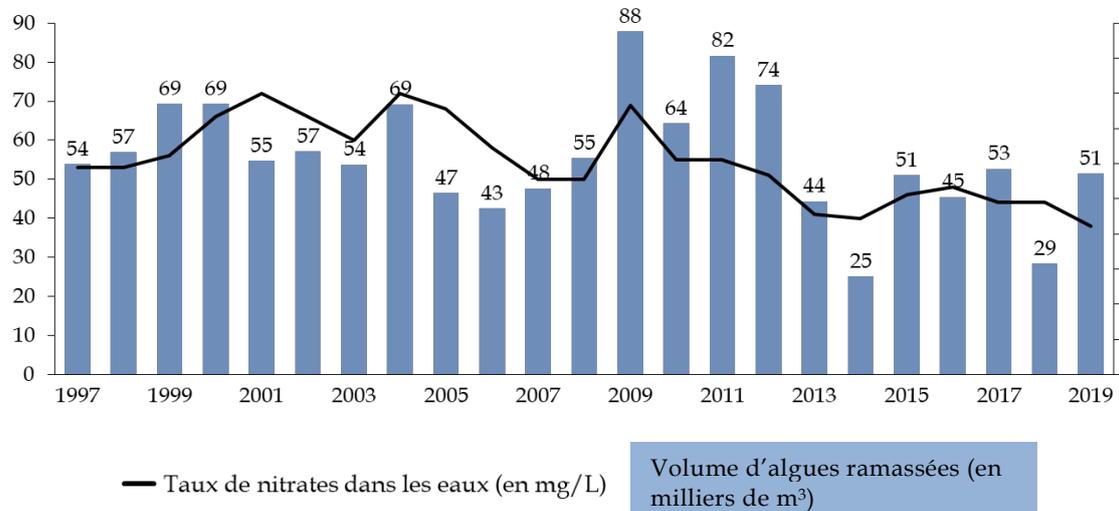
Les marées vertes correspondent à une prolifération de macro algues vertes, dénommées **ulves** (*ulva armoricana*).

Le développement d'algues vertes est favorisé par la présence dans les eaux bretonnes de nutriments en grande quantité, et en particulier d'azote et de phosphore.

Les ulves se multiplient dans les baies bretonnes car elles peuvent stocker rapidement l'azote, présent en grande quantité dans ces eaux. Il s'agit du résultat d'un phénomène classique d'**eutrophisation, c'est-à-dire d'un déséquilibre du milieu provoqué par une concentration excessive en nitrates.**

Les diagnostics scientifiques ont en effet montré que l'azote est le paramètre qui a le plus augmenté dans le milieu depuis les années 1950. Cela se traduit sur le long terme par une relative **corrélation entre les flux d'azote et les marées vertes**, visible notamment sur le graphique ci-dessous.

Volume d'algues vertes ramassé annuellement de 1997 à 2019 et taux de nitrates dans les eaux bretonnes



Source : Commission des finances d'après le Centre d'étude et de valorisation des algues (CEVA)

À certaines saisons, les ulves prolifèrent en quantité trop importante et se déposent sur les côtes bretonnes, créant ainsi les « marées vertes ». Toutefois, le phénomène concerne inégalement les différents départements bretons, **les Côtes d'Armor et le Finistère connaissant régulièrement les épisodes les plus importants.**

La problématique des algues vertes sur le littoral breton est par ailleurs ancienne. Comme l'indique le graphique ci-dessus, les quantités d'algues vertes ramassées à la fin des années 1990 sont proches de celles collectées au cours des dernières années, après un pic de 2010 à 2011, qui correspond à la mise en place d'une réelle politique de lutte contre le phénomène.

Le volume d'algues ramassé annuellement est de **52 000 mètres cubes (m³) en moyenne sur les dix dernières années**, le maximum ayant été atteint en 2019 avec **près de 90 000 m³ récoltés.**

1. Une origine agricole des nitrates désormais reconnue

Ces taux de nitrates élevés découlent essentiellement de pollutions « diffuses », liées à des **fertilisations excessives des terres agricoles, favorisées par l'exploitation intensive des sols et l'usage massif d'intrants**, tous deux caractéristiques du modèle agricole breton.

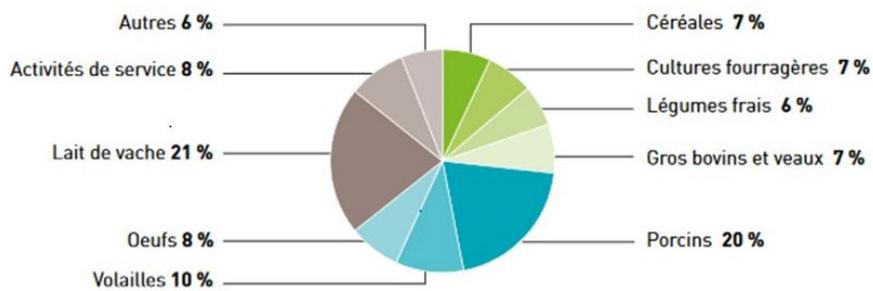
Si la responsabilité de l'agriculture bretonne dans les marées vertes a longtemps fait l'objet de débats, ceux-ci sont aujourd'hui tranchés. Le centre d'étude et de valorisation des algues (CEVA) a établi que **95 à 98 % des nitrates dans l'eau des bassins versants bretons sont d'origine agricole.** En

Le modèle agricole breton

Espace agricole tardivement développé, la Bretagne a fait l'objet d'intenses mutations à partir des années 1960. L'agriculture bretonne est aujourd'hui une agriculture d'entreprise, tournée vers l'exportation, industrialisée et très intégrée à la filière agroalimentaire.

L'activité du secteur agricole fournit 4 % des emplois bretons, soit le double de la moyenne nationale. Les **26 484 exploitations agricoles bretonnes employaient 68 110 actifs en 2018**, auxquels s'ajoutent 72 000 employés dans la filière agroalimentaire. Sur ces exploitations, huit sur dix sont de grande taille, c'est-à-dire que leur production brute standard est égale ou supérieure à 25 000 euros.

Répartition de la production agricole bretonne par filière en 2019



Source : chambre régionale d'agriculture de Bretagne

L'ensemble des productions agricoles bretonnes a généré 9 milliards d'euros en 2019, en hausse de 5 % par rapport à 2018, dont 67 % proviennent des productions animales.

La Bretagne est la première région de France pour la production porcine, **58 % de celle-ci venant de Bretagne**, soit un total de 7,6 millions de porcs. La Bretagne est également la première région française pour la production laitière avec 12 900 élevages laitiers ainsi que pour la production avicole, qui représente un tiers de la production française.

Le « modèle agricole breton » productiviste engendre une **forte anthropisation de l'environnement**. La surface agricole utilisée (SAU) des exploitations bretonnes est de **1 625 990 hectares en 2019, ce qui signifie que 62 % du territoire régional est consacré à l'agriculture**. Les zones artificialisées représentent 13 % de la superficie régionale contre 9,4 % en France métropolitaine en 2015. Le développement de l'agriculture biologique s'est toutefois accéléré au cours des dernières années. Actuellement, 8 % de la SAU bretonne est en agriculture biologique, ce qui ne permet pas toujours de limiter les fuites de nitrates.

Source des données chiffrées : Chambre d'agriculture de Bretagne, ABC 2020

Le principal enjeu est donc de **mettre en œuvre une gestion des effluents limitant les fuites de nitrates**, ce qui ne peut passer que par une évolution des pratiques agricoles.

2. Une prolifération qui dépend également de facteurs climatiques

La présence de nitrates dans l'eau ne suffit pas à elle seule à expliquer les phénomènes de marées vertes. Plusieurs zones bretonnes où les concentrations en nitrates sont comparables à celles des baies où se produisent les marées vertes ne sont pas confrontées au problème.

En effet, la prolifération rapide des ulves dépend de plusieurs facteurs, notamment la **morphologie du littoral**. Les grandes baies bretonnes présentent différentes caractéristiques permettant le développement des algues : un **espace important ; des masses d'eau relativement peu mobiles du fait du caractère clos de la baie et donc des eaux plus chaudes** favorisant un enrichissement des eaux en éléments nutritifs ; une eau claire qui permet la photosynthèse ; des **précipitations fréquentes qui lessivent les sols et drainent les nitrates vers les littoraux**.

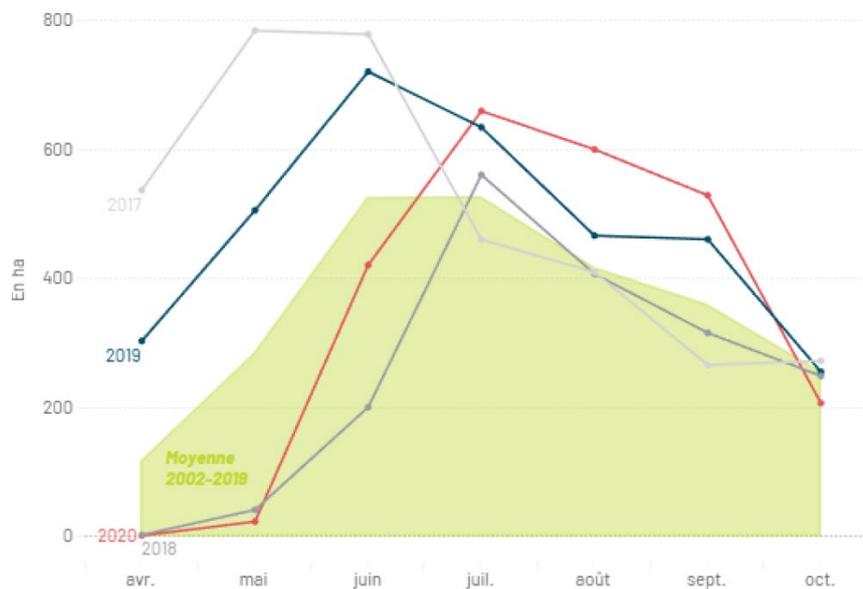
Le CEVA constate ainsi que des débits des cours d'eau multipliés par deux ou par trois au printemps 2020 sur la baie de St Brieuc ont déclenché un redémarrage de la prolifération. Dans les zones les plus fortement saturées en azote, la pluviométrie a un rôle moindre, dès lors qu'une baisse des précipitations ne permettra pas de passer en deçà du niveau d'azote permettant aux algues de proliférer.

Le volume d'algues varie très fortement selon les années, les marées vertes dépendant notamment du stock des échouages constatés durant l'année précédente. Les paramètres climatiques hivernaux jouent également un rôle, dès lors que les tempêtes hivernales permettent de disperser le stock, là où un hiver calme favorise le maintien d'un stock important.

Les échouages ne sont en outre pas répartis de façon égale au cours d'une même année, du fait de la variation saisonnière des facteurs limitants sur l'évolution des stocks d'algues. Au printemps, les stocks résiduels sont faibles et limités par la température jusqu'en mai environ, ce qui explique que les échouages sont généralement moindres pendant les premiers mois de l'année. **Les proliférations atteignent cependant leur pic pendant la période estivale** avant de diminuer en automne puis en hiver, permettant de redémarrer le cycle l'année suivante.

Le stock annuel est donc la conséquence à la fois du stock antérieur et de la prolifération estivale, laquelle peut être plus ou moins précoce, avec une saison pouvant démarrer en mars, à l'instar de l'année 2017.

Cycle annuel des échouages d'algues vertes de 2002 à 2020



Source : CEVA

Ainsi, si la présence de nitrates dans l'eau est responsable des marées vertes, **une forte concentration en nitrates n'est pas une condition suffisante pour que l'on puisse constater une prolifération, même s'il s'agit du principal facteur toutes choses égales par ailleurs.**

En outre, le réchauffement progressif des masses d'eau découlant du changement climatique devrait tendanciellement accroître les échouages au cours des prochaines années.

B. UN PHÉNOMÈNE ANCIEN MAIS QU'UNE PRISE EN COMPTE TROP TARDIVE N'A PAS PERMIS D'ÉRADIQUER

Le développement du modèle agricole breton s'est traduit par une **dégradation continue de la qualité des eaux dès les années 1960-1970**, et la qualité des eaux bretonnes antérieure à 1960 n'a jamais été retrouvée¹.

Au-delà des variations interannuelles dépendant des conditions climatiques, les **apports d'azote ont culminé à la fin des années 1980 à environ six fois les apports des années 1960**, selon un rapport interministériel de 2012². Selon ce même rapport, en 1971, les concentrations variaient de 0,5 mg à 11 mg d'azote par litre, avec une moyenne de l'ordre de 5,5 mg/l, ce qui fait dire aux auteurs du rapport que « *plusieurs rivières*

¹ Conseil scientifique de l'environnement de Bretagne, Évolution de la qualité des eaux en nitrates en Bretagne, juin 2009.

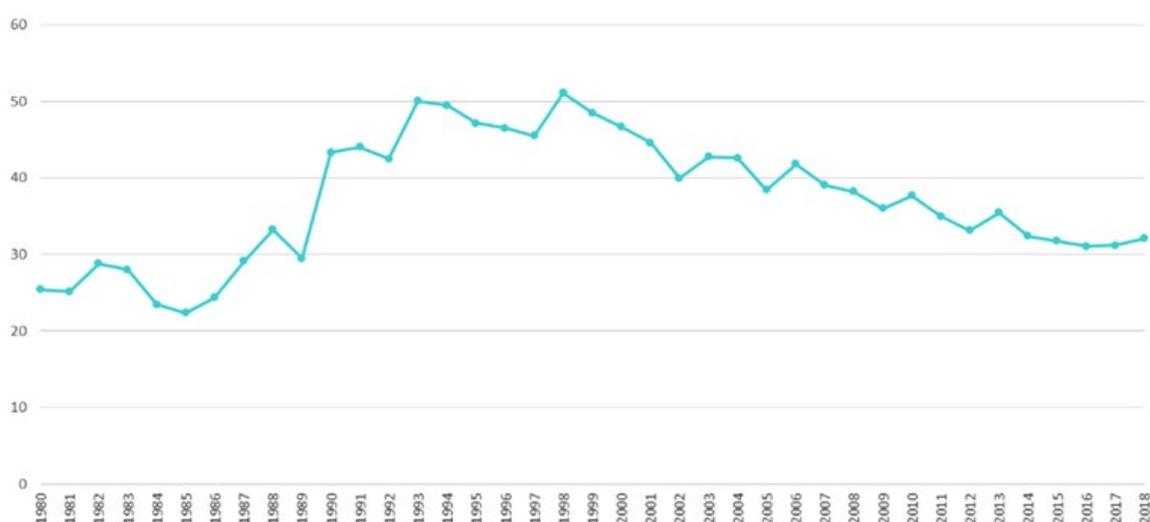
² Rapport CGEDD - CGAAER n° 007942-01, Bilan des connaissances scientifiques sur les proliférations de macro-algues vertes, mars 2012.

étaient donc déjà notablement au-dessus des valeurs « naturelles ». En 1981, les teneurs moyennes en nitrates dépassaient déjà 20 mg d'azote par litre, avec pour certaines rivières des teneurs très supérieures à 50 mg d'azote par litre.

Dans la plupart des bassins versants, la qualité des eaux est aujourd'hui stabilisée. Depuis 15 ans, les concentrations en nitrates baissent tendanciellement pour atteindre un niveau légèrement supérieur à celui du début des années 1990.

Évolution de la concentration en nitrates dans les cours d'eau bretons

(en mg/L)



Source : Rapport environnemental du programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole de la Bretagne, Compléments relatifs au dispositif de surveillance ; Avril 2019 ; DREAL Bretagne

Si quelques échouages sporadiques sont observés dans la première moitié du XXe siècle, un **premier seuil critique de gêne pour les riverains du fait des marées vertes est atteint à la fin des années 1960**, en 1968 pour la baie de Lannion et en 1972 pour celle de St Brieuc¹.

Les premières opérations de ramassage datent quant à elles de 1973. Le phénomène des marées vertes s'amplifie ensuite. Actuellement, les communes procèdent à un ramassage immédiat lors des épisodes de marées vertes, ce qui n'était pas le cas il y a encore vingt ans.

¹ Rapport CGEDD - CGAAER n° 007942-01, Bilan des connaissances scientifiques sur les proliférations de macro-algues vertes, mars 2012.

Les premiers plans dédiés à la lutte contre les algues vertes ne sont cependant mis en place qu'au début des années 2000 par le biais du **programme Prolittoral via la signature en 2002 d'une charte** liant la région Bretagne, les départements bretons et l'agence de l'eau Loire Bretagne sur la période 2002-2006.

II. DES EXTERNALITÉS MULTIPLES AUX CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES PESANT SUR L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES

Les motifs qui ont conduit à l'élaboration, parfois trop lente, d'instruments de lutte contre les marées vertes sont à la fois **d'ordre sanitaire, économique et bien entendu environnemental.**

A. UN ENJEU DE SANTÉ PUBLIQUE QUI CONTRAINT PARFOIS À LA FERMETURE DE PLAGES

La prise en compte de la dimension sanitaire des proliférations d'algues vertes est largement postérieure aux premières marées vertes. **La décomposition des ulves sur les plages libère un gaz sulfuré (le sulfure d'hydrogène ou H₂S), mortel lorsqu'il est inhalé au-delà d'une certaine dose.**

Deux valeurs guides ont été définies par l'organisation mondiale de la santé, pour qui la quantité d'hydrogène sulfuré inhalée doit être inférieure à 150 µg/m³ sur 4 heures. Des nuisances olfactives sont constatées à partir de 7 µg/m³ sur une demi-heure.

À partir de 1 000 parties par million (ppm), soit 1 400 mg/m³, le sulfure d'hydrogène peut être mortel en quelques minutes. Autour de 500 ppm, il provoque une rapide perte de connaissance suivie d'un coma, accompagné de troubles respiratoires et cardiaques. Des symptômes plus discrets apparaissent dès 100 ppm, en particulier des irritations des muqueuses oculaires et respiratoires.

Malgré plusieurs lanceurs d'alerte et la mort de près d'une trentaine d'animaux au début des années 2000 du fait d'intoxication aux algues vertes, **les enjeux de santé publique découlant d'échouages massifs d'algues vertes ne sont reconnus qu'après la mort d'un cheval et l'hospitalisation de son cavalier dans la baie de la Lieue de Grève en 2009¹.**

Une étude réalisée par l'institut national de l'environnement industriel et des risques, à la suite de cet accident sur le site de Saint-Michel-en-Grève², note que sur quelques points d'analyse, les mesures

¹ L'État a été condamné le 21 juillet 2014 par la cour administrative d'appel de Nantes à indemniser le cavalier pour les préjudices subis du fait de son absence d'action contre l'accumulation d'algues vertes.

² Rapport d'étude du 19 août 2009.

sont supérieures à 1 000 parties par million, c'est-à-dire dans des concentrations potentiellement mortelles. **La Cour administrative d'appel de Nantes a par ailleurs considéré en 2014¹ que la responsabilité de l'État était engagée du fait de l'absence de la prise des mesures nécessaires pour endiguer le phénomène des algues vertes.**

L'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a listé dans un rapport de 2011² différentes recommandations afin de prévenir les risques sanitaires : ramasser dès que possible les algues vertes ; baliser les chantiers de ramassage ; informer les usagers et les riverains des dangers que présentent les zones à risques au moyen d'une signalétique permanente et privilégier les procédés de ramassage et de traitement qui limitent la production et la diffusion des gaz.

Les plages sont désormais fermées au public dès l'apparition d'échouages importants et le ramassage des algues est obligatoire dès leur dépôt.

B. LES EXTERNALITÉS NÉGATIVES DES ALGUES VERTES : UN FREIN À L'ATTRACTIVITÉ DU LITTORAL BRETON

Au-delà des enjeux sanitaires, les marées vertes ont un **impact sur la qualité de vie des habitants des zones touchées**, notamment du fait des odeurs d'algues en décomposition. Elles empêchent un ensemble d'activités récréatives fondamentales pour le littoral.

La pêche et la conchyliculture sont également concernées, à la fois par les teneurs en nitrates des eaux et par les conséquences des marées vertes, dans la mesure où la présence d'algues gêne les conchyliculteurs et augmente leur temps de travail.

En outre, les ulves nuisent à l'image de la Bretagne et constituent un **réel frein aux activités touristiques**. D'après des analyses publiées par le ministère de l'environnement en 2017³, la médiatisation des marées vertes entre 2006 et 2009 ainsi que l'accroissement du volume d'algues est allé de pair avec une baisse de la fréquentation touristique dans la région. Plus généralement, la fréquentation des hôtels évolue à l'inverse du taux de couverture moyen des algues vertes. **Une hausse d'un point du taux de couverture des algues tend à faire baisser la fréquentation touristique des hôtels de 0,13 point.**

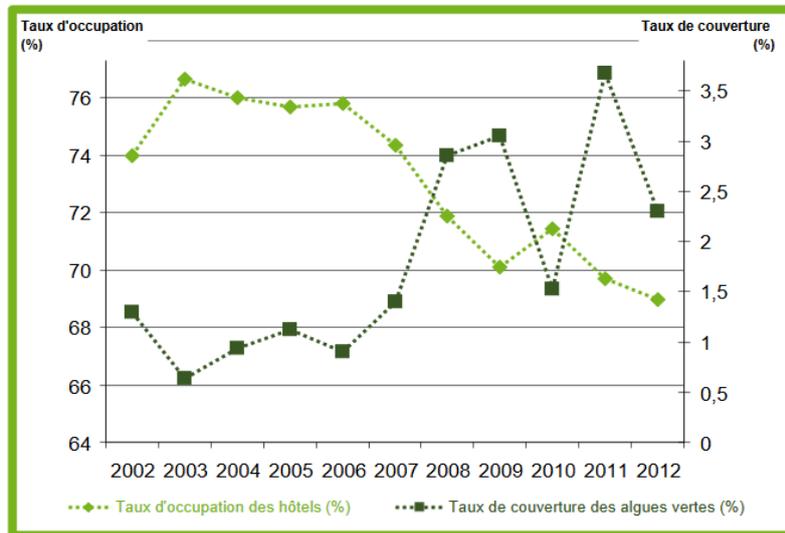
¹ CAA de Nantes, Arrêt n° 12NT02416 relatif à la prolifération des algues vertes du 21 juillet 2014.

² Avis de l'Anses Risques liés aux émissions gazeuses des algues vertes pour la santé des populations avoisinantes, des promeneurs et des travailleurs *Rapport d'expertise collective* n° 2010-SA-0175, juin 2011.

³ Note du ministère de l'environnement, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable (SEEIDD) Marées vertes et fréquentation touristique, avril 2017.

Évolution du taux d'occupation des hôtels et du taux de couverture des algues vertes

(en %)



Source : ministère de l'environnement, 2017

C. UN ENCADREMENT EUROPÉEN PROGRESSIF AU TRAVERS DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA QUALITÉ DE L'EAU IMPLIQUANT UNE ACTION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

Le cadre réglementaire général est celui posé par la **directive européenne concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles¹** (dite directive « nitrates »). En application de celle-ci, des programmes d'actions réglementaires sont mis en œuvre dans les zones vulnérables. Des pratiques agricoles adaptées sont imposées aux zones vulnérables pour limiter les risques de pollution.

En France, ces programmes d'actions sont de deux niveaux : un **programme d'actions national (PAN)**, commun à l'ensemble des zones vulnérables², et des **programmes d'actions régionaux (PAR)**, révisés tous les quatre ans. Les programmes d'actions (articles L.212-2-1 et R.212-19 et suivants du code de l'environnement) ciblent les masses d'eau dont l'objectif du « bon état » nécessite de réduire les pollutions par les nitrates³.

¹ Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991.

² Arrêté du 19 décembre 2011 relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole.

³ Rapport CGEDD n° 013362-01, CGAAER n° 20034, Contribution à l'évaluation des programmes d'actions pour la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricoles. Examen de la mise en œuvre de quelques mesures et des dérogations préfectorales. Identification de voies de progrès, novembre 2020.

Depuis 1991, deux autres directives sont venues compléter le dispositif européen relatif à la qualité des eaux. La **directive cadre sur l'eau** (DCE7)¹ fixe l'objectif d'atteindre le bon état des eaux entre 2015 et 2027, y compris pour le paramètre « nitrates ». La **directive cadre « Stratégie pour le milieu marin »** (DCSMM8)² fixe des objectifs d'atteinte du « bon état » des eaux côtières et marines, dont la réduction de l'eutrophisation.

Six programmes d'action ont été mis en œuvre depuis 1996, le septième étant en cours de négociation et devant être révisé (7e PAN) d'ici le 1^{er} septembre 2021. Les PAR seront réexaminés en 2021 pour une entrée en application au 1^{er} septembre 2022. Le cadre actuellement applicable en Bretagne est celui du **6^e programme nitrates (PAR 6), défini en 2018**³.

L'ensemble de la Bretagne est classé en zone vulnérable au titre de la directive « Nitrates » depuis 1994. Les « baies algues vertes » sont classées en **zones d'actions renforcées**. Les **zones d'excédent structurel (ZES)** fixées par la directive « nitrates » correspondent aux territoires où la charge azotée ayant une origine animale est supérieure à un plafond de 170 kg d'azote organique par hectare épandable et par an.

La France a été condamnée à deux reprises par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour non-respect de la directive dans le cadre breton, une première fois en 2002⁴ et une seconde fois en 2013⁵. Ces contentieux sont clos depuis décembre 2016.

Les programmes régionaux d'actions en Bretagne ont été également attaqués à plusieurs reprises par des associations environnementales qui les considéraient comme étant insuffisants au regard des objectifs européens.

L'État a ainsi été condamné à deux reprises au niveau national, en 2009⁶ et 2014⁷.

¹ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

² Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

³ Arrêté du 2 août 2018 établissant le programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole.

⁴ CJCE, Commission c. / France du 27 juin 2002, 6^e chambre.

⁵ CJUE, Commission c. / France du 13 juin 2013, 7^e chambre.

⁶ CAA de Nantes, 2^e chambre, 1^{er} décembre 2009.

⁷ CAA de Nantes, 29 décembre 2014.

DEUXIÈME PARTIE

LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES PASSE PAR LES TERRITOIRES AFIN DE SOUTENIR LA TRANSITION VERS DES PRATIQUES AGRICOLES PLUS DURABLES

Le financement de la lutte contre les algues vertes est assuré par l'État par le biais du programme d'intervention territoriale de l'État (PITE) Eau et agriculture en Bretagne, porté par la mission Cohésion des territoires. Ce PITE finance pour un tiers des actions qu'il conduit uniquement par le biais des services déconcentrés, et pour deux tiers, soit 5 millions annuels, par des actions dans le cadre du plan de lutte contre les algues vertes (PLAV), qui constitue de fait le cadre général de lutte contre les marées vertes.

I. LES PLANS DE LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES (PLAV), OUTILS DE LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À LA LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES, DONT LES RÉSULTATS SONT LIMITÉS PAR LA LENTE ÉVOLUTION DES PRATIQUES AGRICOLES

Si les évolutions entre le programme Prolittoral d'une part et les deux PLAV d'autre part ont permis, quoique trop lentement, de fixer un cadre permettant d'unir les acteurs locaux et l'État autour d'un même dispositif, le pilotage du PLAV 2 doit encore être amélioré.

A. UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES BASÉE SUR LE VOLONTARIAT : LA LENTE MISE EN ŒUVRE DES PLAV ET SES DIFFICULTÉS

1. Les prémisses : la mise en place du plan Prolittoral

Jusqu'au début des années 2000, il n'existait pas de réelle politique publique de prise en compte des marées vertes. Le centre d'étude et de valorisation des algues (CEVA) avait pourtant mené dès sa création en 1982 un suivi systématique des bassins versants et des dynamiques des échouages, ainsi que des études visant à mieux appréhender le phénomène.

Un suivi homogène à l'échelle de la Bretagne permettant la comparaison entre bassins versants n'est pleinement mis en œuvre qu'à partir du **programme Prolittoral en 2002, suite à la signature d'une charte par la région Bretagne, les quatre départements bretons et l'agence de l'eau Loire Bretagne sur la période 2002-2006**. Ce programme peut être considéré comme une **première étape vers les plans de lutte contre les algues vertes**, dont il constitue une ébauche.

Plusieurs éléments du programme Prolittoral seront en effet repris dans les plans de lutte contre les algues vertes (PLAV), et notamment **l'organisation en trois volets : volet préventif visant à limiter les apports en azote en amont, volet curatif de ramassage des algues sur les plages et volet transversal devant développer les connaissances sur les marées vertes.**

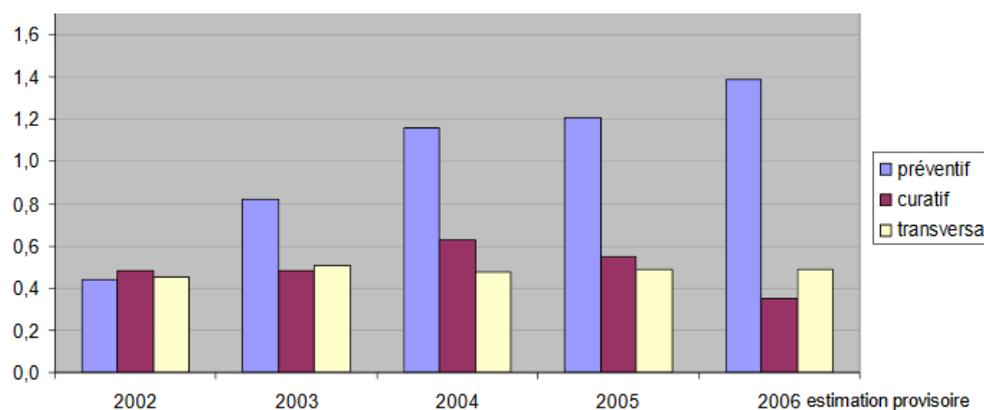
Les principes du programme Prolittoral seront repris dans les PLAV, et notamment le recours au volontariat individuel, et non à la réglementation, comme principal levier afin d'inciter les agriculteurs à limiter les rejets azotés.

Les montants accordés au programme Prolittoral, **17 millions d'euros sur 2002-2006 dont 10 millions pour le seul volet préventif**, étaient cependant bien en deçà de ceux qui seront par la suite accordés aux PLAV. En outre, du fait d'une insuffisante appropriation par les acteurs locaux et des difficultés de mise en œuvre du volet préventif face notamment à la réticence du secteur agricole, **les dépenses effectives en fin de programme étaient largement inférieures à celles prévues.**

Le bilan du programme dressé par le CEVA¹ fait état d'une importante sous-consommation des crédits. **Environ 10 millions d'euros au total ont été consommés, soit 60 % du montant prévu** dans la charte pour la période 2002-2006.

Exécution financière du programme Prolittoral en 2006

(en millions d'euros)



Source : CEVA, 2007

Le volet curatif est celui dont l'exécution financière a été la plus faible, seuls 65 % des montants prévus ayant été consommés. Le volet préventif a lui aussi été fortement sous-exécuté, à hauteur de 70 % des crédits prévus.

¹ CEVA, bilan du programme Prolittoral, septembre 2007.

2. Depuis 2011, la lutte contre la pollution aux nitrates passe essentiellement par les plans de lutte contre les algues vertes (PLAV)

À la suite du programme Prolittoral, **le premier plan de lutte contre la prolifération des algues vertes a été lancé en 2009 pour la période 2010-2015**. Ses objectifs ont été inscrits dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du Bassin Loire-Bretagne. **Un deuxième PLAV a pris le relais en 2017 et, bien que devant se terminer initialement en 2021, devrait être prolongé dans le prochain contrat de plan État-région.**

a) Le maintien de l'organisation en trois volets vise à renforcer l'engagement des agriculteurs

Tout comme le programme Prolittoral, les PLAV sont constitués de trois volets distincts, complémentaires les uns des autres. **L'État, à la différence des autres financeurs, contribue à l'ensemble des volets.**

Le premier axe est un volet préventif visant à réduire les flux d'azote vers les baies à horizon 2027. Cela passe par une accélération et une **évolution des exploitations agricoles vers des systèmes et des pratiques favorables à la maîtrise des fuites azotées** en direction des cours d'eau.

Le deuxième axe est curatif et se traduit par un **financement des actions de ramassage systématique des algues vertes échouées sur les plages, qui doit intervenir entre 24 et 48 heures après leur dépôt** pour éviter la fermentation et la formation de sulfure d'hydrogène. Le plan algues vertes prévoit également d'encourager la valorisation des algues ramassées, en épandage sur les champs ou par méthanisation.

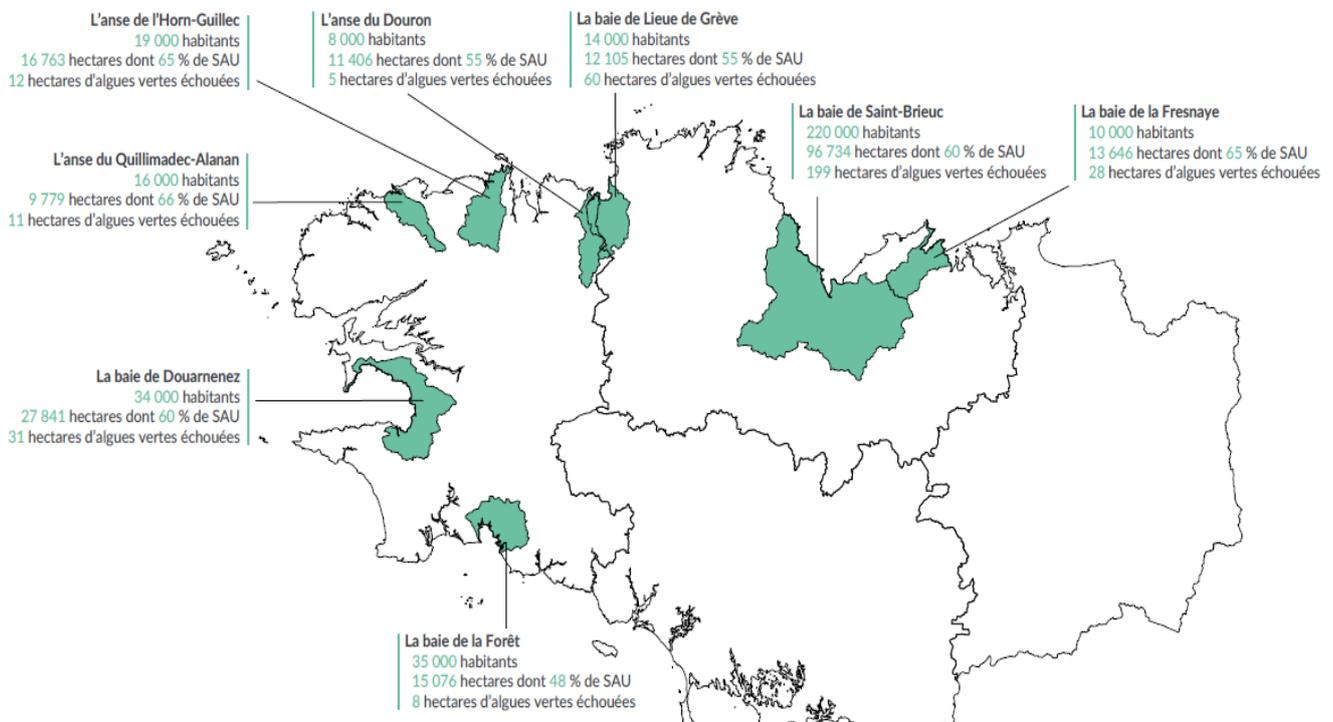
Enfin, le PLAV comporte un **volet scientifique afin d'encourager la recherche sur la prolifération et la valorisation des algues vertes.**

Les plans de lutte fonctionnent sur la base du volontariat : les agriculteurs des baies concernées doivent signer un engagement portant sur des évolutions concernant leurs pratiques agricoles, afin de bénéficier des actions de conseil et des aides apportées dans le cadre des chantiers collectifs financées par le PLAV. Cet engagement conditionne aussi les aides directes de droit commun versées au titre du PLAV.

b) La construction des projets à l'échelle des baies par le biais de chartes de territoires

Le PLAV est centré sur les bassins versants. Il est décliné sur **huit projets de territoire, correspondant à huit baies prioritaires bretonnes, regroupant 10 % des exploitations de la région et 240 000 habitants**. Ces baies sont celles de la Fresnaye, de Saint-Brieuc, de la Lieue de Grève, du Douron, de l'Horn-Guillec, de Quillimadec, de Douarnenez et enfin la baie de la Forêt.

Territoires engagés dans les plans de lutte contre les algues vertes



Source : observatoire de l'environnement en Bretagne

Ces « **baies algues vertes** » désignent également la structure qui assure la coordination et le pilotage du projet de territoire, décliné dans une **charte de territoire**, et des actions menées par l'ensemble des acteurs locaux.

c) La mise en œuvre échelonnée du PLAV 1 suivie d'une rupture avant la mise en place du deuxième plan de lutte a limité l'efficacité des actions menées

Le premier plan de lutte contre les algues vertes a été signé en 2010. Toutefois, sa mise en œuvre concrète sur les territoires s'est étalée jusqu'en 2013. **Le montant total prévu initialement s'établit à 117 millions d'euros dont 77,7 apportés par les financeurs du PLAV et 39,4 millions d'euros par les porteurs de projet et les maîtres d'ouvrage.**

L'établissement d'une charte de territoire propre à chaque « baie algues vertes » s'appuie sur la **réalisation préalable d'un diagnostic de territoire puis l'élaboration d'un projet de territoire**. Les baies de Saint-Brieuc et de la Lieue de Grève avaient déjà lancé des actions de réduction des fuites de nitrates depuis le début des années 2000, et ont pu signer une charte de territoire dès 2011. **Les autres chartes de territoires n'ont été mises en œuvre qu'après 2013.**

Si le PLAV 1 couvre officiellement la période de 2010 à 2015, la réalité de mise en œuvre des actions sur le terrain a été beaucoup plus tardive.

Le rapport rendu en 2015 par la mission commune CGAEER-CGEDD¹ constate que, sur ces trois ans, une dynamique a déjà été mise en place sans être toutefois totalement aboutie. Elle souligne « *la volonté des élus locaux [des différentes baies] de faire aboutir le plan et la réalité de leur engagement* ». **La mission avait recommandé de prolonger le plan jusqu'au 31 décembre 2016** afin de l'achever dans les meilleures conditions possibles, et de commencer dès 2015 la préparation du prochain PLAV.

Ces recommandations n'ont malheureusement pas été suivies. Si une lettre-instruction à l'attention du préfet de région et de la gouvernance régionale du plan algues vertes pour fixer les principales orientations politiques du futur plan 2017-2021 a été signée par les ministres concernés dès la fin 2015, **le projet de cadre général n'a été validé qu'un an plus tard, et ce sans que le PLAV 1 n'ait été prolongé**. La signature des projets de territoires est intervenue au cours du premier semestre 2018.

De l'avis de l'ensemble des acteurs consultés par le rapporteur spécial, **l'absence de continuité entre les deux PLAV a été très préjudiciable aux actions mises en œuvre depuis 2013**. La mission régionale souligne ainsi que le « *stop-and-go* » entraîné par cette rupture, en lieu et place de la transition qui aurait dû être davantage anticipée, a été **particulièrement contreproductif du point de vue de la dynamique du plan**. Le rapporteur spécial souligne la nécessité de tirer les leçons de cette transition manquée, alors que le PLAV 2 devait se terminer en 2021 et que la question de l'officialisation de sa reconduction reste pendante.

<p>Recommandation n° 1 : S'assurer de la continuité des financements et des actions afin d'éviter les effets de rupture entre PLAV 2 et PLAV 3.</p>
--

¹ Évaluation du volet préventif du plan 2010-2015 de lutte contre les algues vertes en Bretagne. Bilan et propositions. CGEDD-CGAEER, mai 2015.

B. UNE GOUVERNANCE QUI A ÉVOLUÉ ENTRE LES PLAV 1 ET 2 MAIS QUI DOIT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE

1. Le pilotage trop limité du PLAV 1 a conduit à son élargissement en 2017

Le premier plan de lutte contre les algues vertes se caractérisait par une **gouvernance essentiellement descendante, le projet étant construit au niveau national à 80 % puis amendé localement**. Le comité de pilotage du plan (Copil) était composé exclusivement des partenaires financiers, c'est-à-dire État, agence de l'eau Loire-Bretagne et conseil régional de Bretagne.

Les porteurs de projets et maîtres d'ouvrage locaux, et en premier lieu les collectivités des baies ainsi que les représentants des agriculteurs, ont cependant considéré que leur participation à la gouvernance du plan s'imposait, afin de disposer d'une capacité à influencer sur les décisions et d'être responsabilisés à hauteur de leur engagement dans le dispositif.

La mise en place du PLAV 2 a donc permis une refonte de la gouvernance régionale. Le comité de pilotage a été élargi aux élus locaux, au monde agricole au travers de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne **et au monde associatif** par le biais d'Eau et rivières de Bretagne (ERB)¹.

Cette évolution vers une **coconstruction des projets avec l'ensemble des acteurs** permet selon le rapporteur spécial de davantage s'adapter aux territoires et à leurs spécificités. Toutefois, plusieurs acteurs rencontrés expriment le **sentiment de ne pas être suffisamment associés aux décisions** et insistent sur la nécessité de rapprocher la gouvernance du terrain.

Le rapporteur spécial considère cependant que la **liberté laissée aux acteurs de chaque baie de définir les actions à mettre en œuvre limiterait la cohérence de l'action de l'État**, dès lors que la **coordination des programmes financiers entre les différentes baies serait plus complexe et donc moins lisible**. En outre, des enveloppes locales seraient plus rigides, alors que **l'avantage du PLAV est précisément sa souplesse, notamment afin de s'adapter aux variations interannuelles des échouages d'algues**.

Plus qu'une refonte de la gouvernance allant dans le sens de financements entièrement à la main de l'échelon local, il importe **d'achever la réforme de la gouvernance entamée en 2017 en garantissant toutes les possibilités d'action offertes par le système actuel pour maintenir les dynamiques locales**.

¹ Eau et Rivières de Bretagne est une association de protection de l'environnement fondée en 1969. Elle représente plus de 1 200 adhérents et travaille avec une centaine d'associations membres.

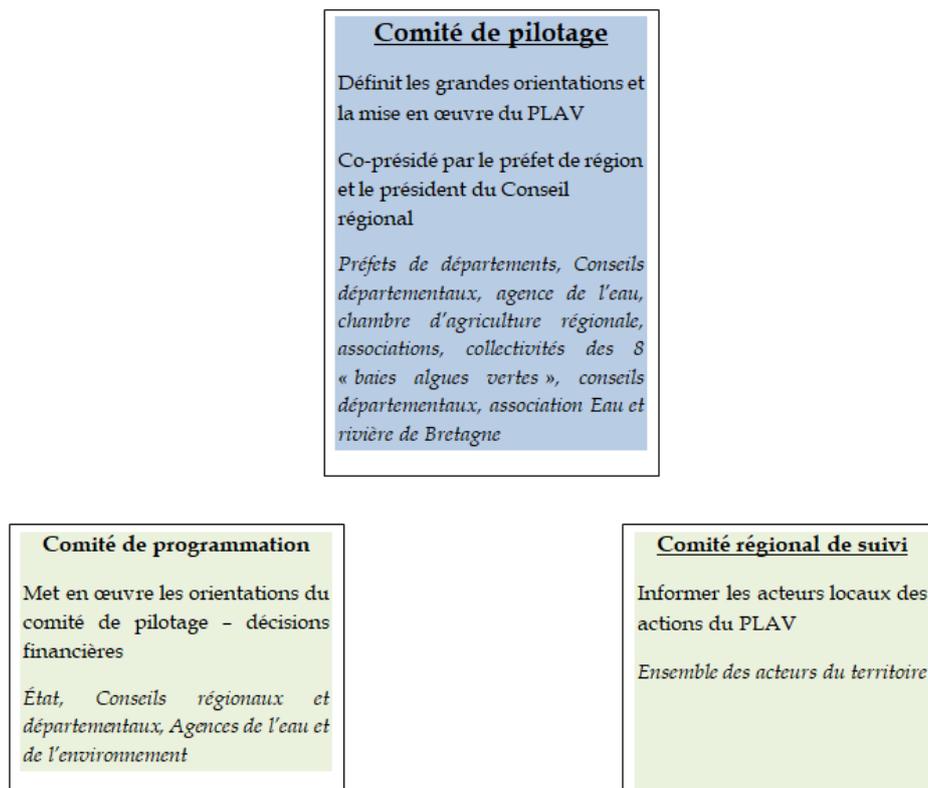
Recommandation n° 2 : Renforcer le rôle des porteurs de projets dans le processus décisionnaire tout en maintenant le cadre général actuel de gouvernance.

2. Une comitologie plus inclusive mais moins lisible qui nécessite d'améliorer la coordination entre acteurs

a) Un fonctionnement par comités peu lisible

Le plan de lutte contre les algues vertes s'appuie sur trois structures : le comité de pilotage, chargé de la définition de l'organisation générale et de la mise en œuvre du plan ; le comité de programmation, qui réunit les différents partenaires financiers et a un pouvoir décisionnaire en matière de financement ; le comité régional de suivi qui a essentiellement un rôle d'information.

Schéma de la gouvernance du PLAV 2



Source : commission des finances

Cependant, l'essentiel des décisions sont prises lors des **comités techniques, réunions préparatoires au comité de pilotage**, réunissant les animateurs et techniciens des baies. Les élus locaux participent également à des réunions en amont du comité de pilotage, animées par les partenaires financiers et plus particulièrement par les services de l'État.

Cette **superposition des niveaux de décision et d'information**, si elle permet d'associer l'ensemble des acteurs, manque de lisibilité et complexifie le processus d'arbitrage. Une évaluation menée par des cabinets d'étude à la demande du comité de pilotage en 2020¹ souligne notamment le **déficit de coordination entre le comité de pilotage et le comité régional de suivi**, et propose de **supprimer ce dernier** au profit d'une « *communication renforcée et régulière sur l'avancement du PLAV* ».

Cette étude propose également la **mise en place de comités de pilotage départementaux**, complémentaires du comité de pilotage régional. Le rapporteur spécial considère en effet cette solution comme de nature à **renforcer la fluidité des échanges** et à les approfondir sur chacun des projets de territoires. Dans cette hypothèse, **le comité régional devrait se concentrer uniquement sur les sujets transversaux** du PLAV, les décisions financières revenant de toute façon au comité de programmation.

Recommandation n° 3 : Simplifier la gouvernance et renforcer le rôle des comités techniques à l'échelon départemental.

b) Une coordination efficiente mais dont les outils doivent être renforcés

La coordination technique et administrative du PLAV, incluant la programmation et la diffusion des dispositifs régionaux, mais également l'animation du réseau des porteurs de projets ainsi que la communication grand public, est assurée par les services des différents financeurs.

L'évaluation à mi-parcours fait état d'une « **bonne adéquation des moyens humains aux besoins du PLAV 2** [...] bien dimensionnée tant au regard du nombre d'acteurs à coordonner qu'eu égard au nombre de sollicitations directes de la part des porteurs de projets ». Les moyens humains accordés à la **coordination du PLAV par les services de l'État sont estimés à 3,6 équivalents temps plein (ETP), complétés par 2 ETP assurés par les autres financeurs**.

¹ Évaluation à mi-parcours du Plan de Lutte contre la prolifération des Algues Vertes (PLAV) en Bretagne, décembre 2020.

Moyens humains accordés au suivi et à la coordination du PLAV 2 (en ETP)

État				Conseil régional	Agence de l'eau	Conseils départementaux
Mission régionale et interdépartementale sur l'eau (MIRE)	Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF)	Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)	Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) et direction départementale de la protection des populations (DDPP)			
1,6	1,3	0,5	0,2	0,7	0,5	0,6

Source : commission des finances d'après l'évaluation à mi-parcours du PLAV

Côté État, la coordination est plus particulièrement réalisée par la **mission régionale et interdépartementale de l'eau (MIRE)**. Celle-ci est une spécificité bretonne depuis sa création en 2001 et a vocation à **coordonner toutes les actions de l'État en matière de qualité de l'eau**, dont le Plan Nitrates et les plans algues vertes. Grâce à son **rattachement au secrétariat général aux affaires régionales**, elle bénéficie d'un fonctionnement interservices et garantit un travail d'échange entre l'ensemble des services de l'État impliqués.

Le rapporteur spécial souligne que **cette spécificité doit être conservée et que les moyens affectés à la MIRE qui intervient à l'échelle régionale doivent être maintenus** dans le temps. Cependant, les moyens dont bénéficient les services de l'État à **l'échelon départemental sont extrêmement limités (0,2 ETP environ) et devraient être renforcés afin de fluidifier les échanges entre le niveau départemental et régional.**

Recommandation n° 4 : Maintenir les moyens humains de la mission régionale et interdépartementale de l'eau (MIRE) et les renforcer à l'échelle départementale.

Au-delà des moyens humains, les outils de coordination et d'animation doivent être renforcés, malgré les améliorations constatées depuis le PLAV 1.

Concernant le suivi, l'évaluation à mi-parcours a permis de mettre en évidence la nécessité de **s'appuyer sur des indicateurs communs à l'ensemble des baies** et surtout de construire un réel tableau de bord des actions du PLAV 2 au niveau de chaque baie mais également consolidé au niveau régional.

Recommandation n° 5 : Renforcer les outils de coordination régionale en établissant un tableau de suivi régulièrement mis à jour sur la base d'indicateurs communs.

Plus largement, la **diffusion des informations d'un comité à l'autre doit être fluidifiée, notamment par la mise en place d'outils numériques communs.**

II. UN ENGAGEMENT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT PERMETTANT DE FÉDÉRER LES ACTEURS LOCAUX

Le PITE permet à l'État de disposer d'un outil budgétaire efficace, souple et garantissant une action cohérente. Mais son articulation avec les financements amenés par les autres partenaires du PLAV pâtit d'une insuffisante lisibilité.

La ventilation des crédits doit par ailleurs être améliorée pour accroître la performance du plan.

A. UN FINANCEMENT DES PLAV COCONSTRUIT AVEC DES ACTEURS LOCAUX MAIS COMPLEXE POUR LES COLLECTIVITÉS ET LE MONDE AGRICOLE

Les montants accordés lors de la signature du PLAV 1 étaient de **95 millions d'euros pour la période 2010-2015, dont seuls 60 % ont été consommés. Tenant compte de cette sous-consommation, le PLAV 2 s'élève à 60 millions d'euros, également sur cinq ans.**

1. Un financement pluriannuel réparti entre l'État et les collectivités territoriales

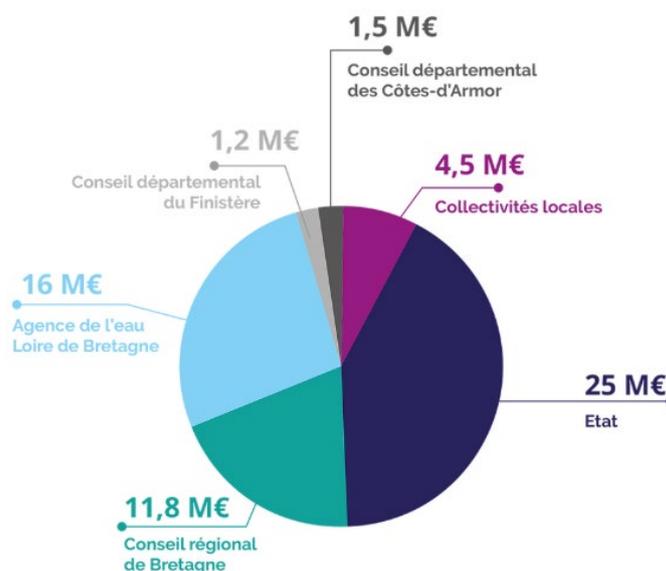
Le **financement du PLAV est partagé entre l'État, le conseil régional de Bretagne, l'agence de l'eau Loire-Bretagne, les conseils départementaux du Finistère et des Côtes d'Armor ainsi que les communes et EPCI.**

L'État finance environ 40 % du PLAV, le reste étant réparti entre collectivités selon un schéma de partenariat.

Selon ce schéma initial, l'agence de l'eau Loire Bretagne est le deuxième financeur global du PLAV, à hauteur de 30 % environ, et le conseil régional le troisième, à hauteur de 20 %. Les communes et EPCI des bassins « algues vertes » financent également 4,5 millions d'euros, essentiellement au travers des actions de traitement des algues échouées.

Financement du PLAV 2 selon le schéma de partenariat

(en millions d'euros)

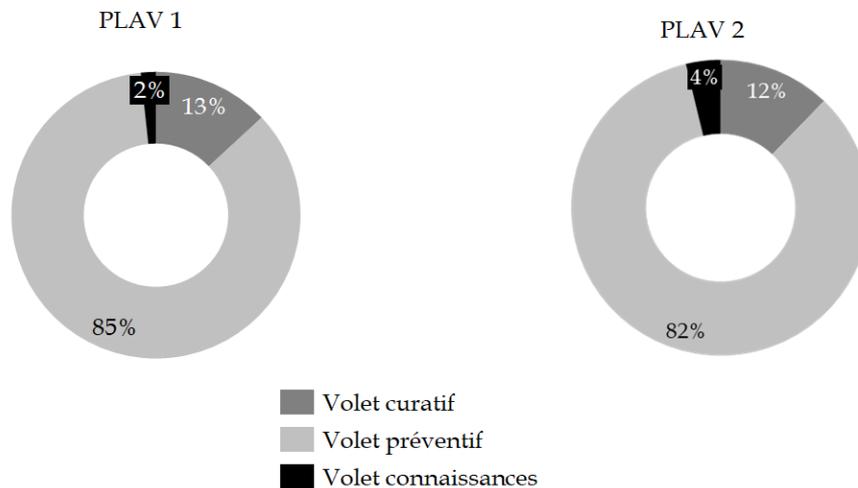


Source : Agir pour les algues vertes en Bretagne, site du PLAV

2. Une maquette financière qui a évolué entre les PLAV 1 et le PLAV 2

La répartition des financements est restée globalement stable pour les trois volets entre les deux plans de lutte contre les algues vertes. **Le volet préventif concentre l'essentiel des moyens (85 % dans le premier PLAV et 82 % dans le deuxième).**

Répartition des financements des PLAV entre les trois volets



NB : dans la maquette budgétaire du PLAV 2 telle que présentée lors de sa conception, 2 millions d'euros restaient à financer, soit environ 2 %.

Source : commission des finances

Plus de 40 % des montants du PLAV 2 sont des aides directes aux agriculteurs, lesquelles, à l'exception des « aides innovantes » financées exclusivement par l'État, sont des aides de droit commun.

Le volet préventif comporte de nouvelles actions dans le PLAV 2, mises en œuvre par le biais des projets de territoires. Ainsi, certaines actions destinées aux agriculteurs, les **aides innovantes** (notamment les **chantiers collectifs** de couverts ou la « **boucle vertueuse** » qui seront décrits plus bas) sont renforcées, de même que le **conseil individuel aux agriculteurs** afin de réorienter leurs pratiques agronomiques vers une production limitant la pression azotée.

L'essentiel des financements du volet préventif - hors aides directes - du PLAV 2 est consacré au **suivi et à l'animation du plan**. Le développement du **conseil individuel aux agriculteurs, réalisé par des prestataires privés ou par la chambre d'agriculture, représente le deuxième poste de dépenses**. Les dépenses à destination de la maîtrise du foncier **représentent 1,8 % du montant accordé au PLAV**, dont plus de la moitié consacrée à l'acquisition de foncier, essentiellement par les collectivités territoriales.

Répartition des financements du volet préventif du PLAV 2 hors aides directes

(en millions d'euros)

Projets	Montant accordé
Conseil individuel agricole	5,7
Animation et suivi	4,7
Animation collective	4,1
Coordination générale	2,3
Foncier (animation et acquisition)	1,8
Actions innovantes (dont chantiers collectifs et « boucle vertueuse »)	1,7
Communication	1,1

Source : commission des finances d'après les informations transmises par la MIRE

Les porteurs de projets locaux soulignent la complexité des procédures de financement liée à la multiplicité des financeurs. Si la **dématérialisation des demandes d'aides** constitue un progrès, permettant une transition automatique des dossiers entre les financeurs, la procédure d'appel à projet devrait être davantage harmonisée entre les différents partenaires.

Le rapporteur spécial propose qu'un **guichet unique numérique, par le biais d'un portail commun aux financeurs**, soit mis en place. Cette évolution, réclamée par les acteurs, devrait permettre davantage de **simplicité et de lisibilité**.

<p>Recommandation n° 6 : Mettre en place un portail numérique à destination des porteurs de projets centralisant les demandes de financement pour l'ensemble des initiatives éligibles au PLAV.</p>
--

B. UN FINANCEMENT DE L'ÉTAT PAR LE PITE QUI DOIT ÊTRE CONSERVÉ

1. Le PITE, un instrument budgétaire *ad hoc* porté par le programme 162 de la mission Cohésion des territoires

Le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE)**, créé en 2006, est composé de **sept actions territorialisées** répondant à des enjeux divers. Le PITE présente deux grandes caractéristiques qui le distinguent des autres programmes budgétaires :

- il se compose **d'actions répondant à des enjeux locaux spécifiques**, dont la mise en œuvre est limitée à un périmètre géographique donné et ne correspondant pas à une politique publique nationale ;

- il est **financé par des contributions issues de programmes de différents ministères, rendus fongibles au niveau de chaque action**. Le PITE a ainsi vocation à **mutualiser des moyens** déjà consacrés par chaque ministère à la réalisation de l'action et non à créer de nouvelles lignes de dépenses.

Comme l'a souligné le rapporteur spécial dans un précédent rapport de contrôle, si le PITE est **dérogatoire à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**¹, « *elle fait suite à une demande spécifique du ministère de l'intérieur de disposer d'un outil permettant de pallier les inconvénients du cloisonnement par programme des crédits budgétaires relevant d'un même ministère* »².

Ce programme représente un **faible enjeu budgétaire en termes de montants de crédits et dans l'ensemble, les crédits du PITE tendent à diminuer depuis la création du programme**. Initialement doté de près de 149 millions d'euros en AE et de 85 millions d'euros en CP pour huit actions en 2006, son montant total en 2021 est de 41 millions d'euros en AE et 40,5 millions d'euros en CP. En loi de finances pour 2021³, le **programme a subi une baisse des AE à hauteur de 9,7 %, mais a bénéficié d'une hausse des CP de 5,2 %**.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Un nouvel élan pour le programme des interventions territoriales de l'État (PITE), rapport d'information n° 604 (2016-2017) de M. Bernard DELCROS, fait au nom de la commission des finances, juillet 2017.

³ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

**Évolution par action des crédits du programme 162
« Interventions territoriales de l'État »**

(en milliers d'euros)

Action	LR 2018		LFI 2019		LFI 2020		PLF 2021		Évolution 2021/2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
02 - Eau et agriculture en Bretagne	7 147	6 110	2 285	1 783	1 984	1 784	1 976	1 974	0,0%	0,0%
04 - PEI en Corse	17 813	20 213	27 323	17 833	16 833	17 866	16 768	17 780	0,0%	0,0%
06 - Marais poitevin	1 105	1 717		1 594		1 446	0	0		-100,0%
08 - Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe	2 133	2 105	1 987	1 981	5 000	5 000	3 000	3 000	-40,0%	-40,0%
09 - Plan littoral 21	967	225	3 974	2 477	4 822	4 463	5 944	4 448	23,8%	0,1%
10 - Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane					16 853	7 462	11 970	11 366	-28,7 %	53,0 %
11 - Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire					60	700	59	696	0,0 %	0,0 %
12 - Service de secours à Wallis-et-Futuna							1 276	1 276		
Total	29 165	30 370	35 569	25 669	43 552	36 721	40 996	40 542	-9,7 %	5,2 %

En gris, action supprimée. En vert, action créée en PLF 2021.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

2. L'action 02 Eau et agriculture en Bretagne, support de la participation de l'État à la lutte contre les algues vertes

La part « État » du financement de la lutte contre les algues vertes passe entièrement par l'action 02 du PITE, dénommée « Eau et agriculture en Bretagne ». Il s'agit de l'action la plus ancienne du programme, inscrite depuis 2006. Elle ne compte que pour 4,8 % des crédits accordés au PITE en loi de finances pour 2021 avec 1,876 million d'euros. Toutefois, ces chiffres ne tiennent pas compte du transfert en gestion de 5 millions d'euros, soit deux tiers du montant de l'action.

a) *Un financement par des crédits ministériels d'origines diverses*

Lors de sa création en 2006, l'action Eau et agriculture en Bretagne ne comportait que **trois axes** :

- **axe 1 : Inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement ;**

- **axe 2 : Mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux** et faire appliquer les solutions correctives par l'action réglementaire. Cet axe, quoique conservé aujourd'hui, vise désormais à faire appliquer des « solutions collectives » et non plus correctives, changement révélateur de la différence d'approche de l'État depuis la mise en œuvre des PLAV ;

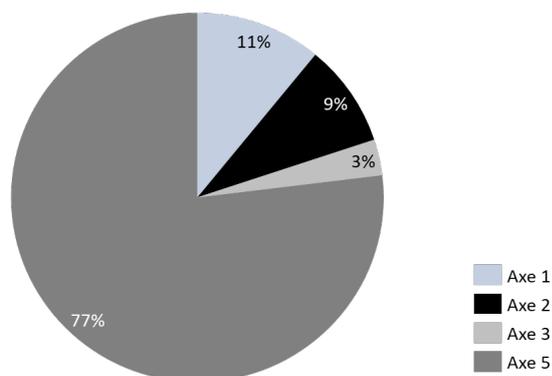
- **axe 3 : Améliorer l'évaluation des résultats**, développer le retour d'expérience et amplifier la gestion prospective et le pilotage à long terme.

À ces trois axes s'est ajouté un quatrième, portant les dispositifs spécifiquement prévus pour les neuf bassins versants visés par le « plan d'urgence nitrates ». Cet axe est aujourd'hui clos.

Aujourd'hui, le PLAV est supporté quant à lui par l'axe 5, intitulé « lutter contre la prolifération des algues vertes en application du plan algues vertes ».

Ventilation des crédits de l'action Eau et agriculture en Bretagne en 2020

(en %)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La création de l'action 02 – eau et agriculture en Bretagne a donné lieu en 2006 aux contributions de **sept programmes pour la mise en œuvre des 3 premiers axes**.

Programmes contributeurs lors de la mise en place de l'action Eau et agriculture en Bretagne du PITE

Programme	Intitulé	Ministère
154	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
227	Valorisation des produits agricoles et régulation des marchés	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
153	Gestion des milieux et biodiversité	Ministère de la transition écologique
181	Prévention des risques et lutte contre les pollutions	Ministère de la transition écologique
228	Veille et sécurité sanitaires	Ministère des solidarités et de la santé
112	Aménagement du territoire	Ministère de la cohésion des territoires

Source : commission des finances

L'introduction de l'axe 5, dédié au plan de lutte contre les algues vertes, s'est accompagnée d'une contribution complémentaire du programme 154 (Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires). Les dépenses de collecte des algues remboursées aux communes ont été financées par un transfert, non pérenne, en provenance du programme 122 - concours spécifiques et administration de la mission Relations avec les collectivités territoriales.

Depuis 2018, le programme 149 - compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture finance par un transfert en gestion le PLAV, à hauteur de 5 millions d'euros.

Le suivi des crédits par programme contributeur n'a pas été mis en place lors de la création de l'action, et il est donc difficile aujourd'hui de retracer les crédits initialement versés par chacun des ministères.

b) Une variété de mesures financées par l'action Eau et agriculture en Bretagne

(1) Un poids important des dépenses de transfert

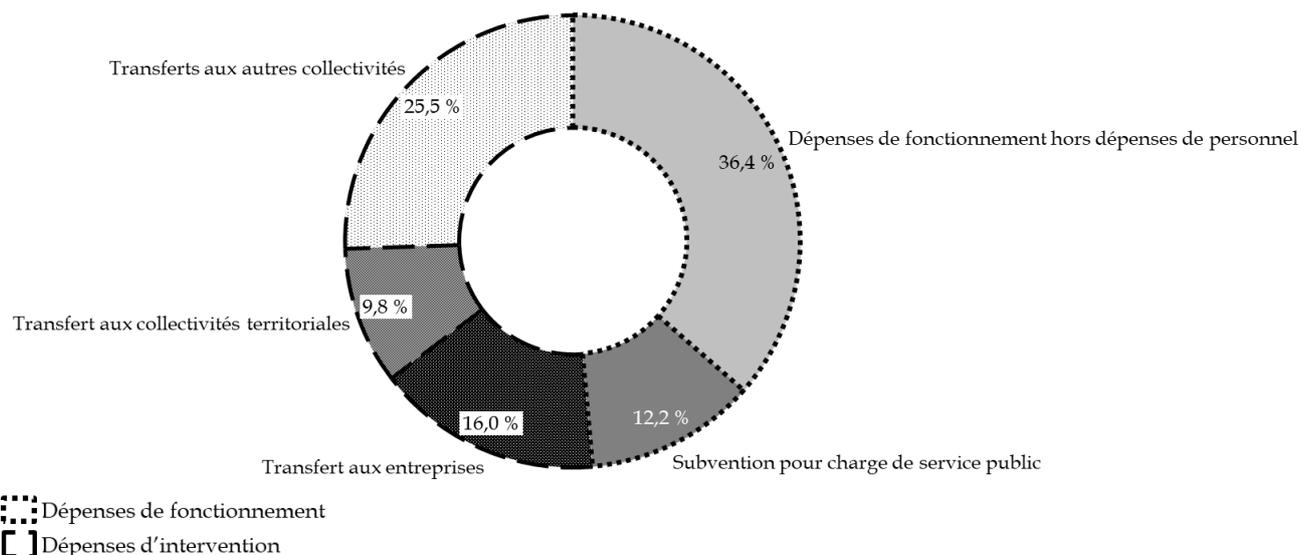
Comme indiqué, l'État contribue à hauteur de 40 % au financement du PLAV, via le PITE. Il contribue cependant de manière différenciée aux différents volets.

L'État finance seul le volet curatif, au travers de remboursements aux collectivités territoriales (dépenses de transfert). Pour 2020, le montant mobilisé était de **1,07 million d'euros en AE et CP**. À chaque programmation, un **montant prévisionnel de 1,3 million d'euros, correspondant à la moyenne pluriannuelle du PLAV 1, est fléché vers le volet curatif au titre de l'axe 5**, auxquels s'ajoutent 50 000 euros pour les actions de ramassage dans le Morbihan, hors PLAV.

Le PITE finance également une partie du volet recherche du PLAV, à hauteur de 200 000 euros annuels. **S'agissant du volet préventif du plan, l'État contribue annuellement à hauteur de 3,7 millions d'euros pour l'ensemble des huit baies.**

Les dépenses de transfert représentent environ la moitié des dépenses de l'action Eau et agriculture en Bretagne, essentiellement à destination des collectivités. L'action ne finance pas de dépense de personnel (titre 2).

Ventilation des dépenses de l'action Eau et agriculture en Bretagne par titre et par catégorie en 2021 hors PLAV



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le graphique ci-dessus, élaboré sur la base des documents budgétaires ne prend toutefois pas en compte les cinq millions versés à l'axe 5 lors du transfert en gestion, et n'est donc pas entièrement représentatif.

La subvention pour charge de service public correspond à une **subvention à l'agence régionale de santé** au titre des axes 2 et 3 de l'action Eau et agriculture en Bretagne, établie sur la base d'une convention annuelle¹. Elle s'élevait à 240 000 euros en 2021 et pourraient être augmentée à hauteur de 270 000 euros en 2022.

Les transferts aux collectivités territoriales financent les actions de ramassage et de traitement des algues. Les autres transferts recouvrent quant à eux des financements versés à l'institut national de la recherche agronomique (INRA), à la chambre régionale d'agriculture de Bretagne et au conservatoire de l'eau.

(2) Le PITE finance les seules aides du PLAV n'étant pas de droit commun

Les partenaires financiers ont mis en place pour le PLAV 2 un **décroisement des aides afin de simplifier les dossiers de subvention**. Il est donc désormais plus facile de retracer l'origine des différents financements, difficulté qui a été soulevée par l'ensemble des acteurs à l'issue du PLAV 1.

Le financement apporté par le PITE constitue la principale valeur ajoutée du PLAV, dans la mesure où les financements apportés par le conseil régional et par l'agence de l'eau sont des aides de droit commun.

Concernant le ramassage des algues vertes échouées, il est désormais pris en charge à 100 % sur fonds PITE, tout comme la moitié des frais de traitement de ces algues.

Concernant le volet préventif du PLAV, l'État finance au travers du PITE plusieurs dispositifs destinés à limiter les fuites de nitrates en améliorant les pratiques agricoles.

Ceux-ci portent notamment sur le conseil agricole ciblé pour les exploitants sur différentes thématiques (diagnostic individuel, changement de système, gestion de l'herbe, gestion de l'azote et gestion de l'interculture), des chantiers collectifs de semis précoces de couverts végétaux et le remplacement pour congés ou formation des exploitants agricoles.

Ainsi, les chantiers collectifs sont financés par le fonds PITE, et notamment les semis de couverts précoces. Ces **semis précoces, qui réduisent les lessivages pendant les pluies d'hiver**, permettent de capter une partie des nitrates et de limiter l'érosion des sols. Plus le couvert végétal est implanté tôt, plus il permet de piéger l'azote avant l'hiver. **L'intégralité des frais découlant des semis précoces est prise en charge par le PITE**, à

¹ Comme pour tous les organismes bénéficiant d'une charge de service public, au titre du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

l'exception des semences. Le paiement des prestations est généralement assuré par des **financements aux entreprises de travaux agricoles (ETA) ou aux coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA)**.

Les chantiers collectifs de semis précoces sont un succès auprès des agriculteurs *« car ils permettent aux agriculteurs de répondre présents sur des priorités d'actions des baies tout en leur permettant de s'alléger des contraintes de travail au niveau de leur exploitation »*¹. Sur la seule baie de St Brieuc, **6 000 hectares de couverts précoces ont été semés en 2020, ce qui représente 400 agriculteurs et 31 ETA et CUMA**. Plus généralement, **les chantiers collectifs de semis précoces concernaient en 2019 le triple des surfaces implantées en 2017**.

La boucle vertueuse

La « boucle vertueuse » est un dispositif mis en œuvre dans le cadre du PLAV 2 dans deux baies « algues vertes », la Lieue de Grève et le Douron². Elle permet de promouvoir des pratiques agricoles vertueuses.

Elle s'appuie sur un projet d'exploitation construit avec l'agriculteur. **Un agriculteur mettant en place des pratiques et techniques limitant les fuites de nitrates bénéficie de prestations en compensation.**

La boucle vertueuse fonctionne par un **système de points**, correspondant à une aide de *minimis* autorisée par l'Union européenne. La mise en place d'actions vertueuses, comme la couverture hivernale des sols, la conversion en biologique ou l'aménagement bocager, permet à l'exploitant d'accumuler des points. Chaque agriculteur bénéficie d'un chéquier lui permettant de faire financer différentes prestations (par exemple la fertilisation assistée par drone, ou le sursemis de prairie), en fonction des points accumulés.

Un point équivaut à 75 euros, entièrement financés sur crédits PITE. Les prestations sont réalisées par des entreprises de travaux agricoles (ETA) ou des coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA), qui font elles-mêmes les demandes de financement auprès des services de l'État. L'exploitant ne perçoit donc aucune somme en direct et la CUMA ou l'ETA est bénéficiaire de l'aide et assume l'engagement vis-à-vis des partenaires financiers.

Au cours des trois dernières années, 529 000 euros en AE et 418 000 euros en CP ont été consacrés annuellement aux semis et à la boucle vertueuse dans les Côtes d'Armor, et 246 000 euros en AE et 230 000 euros en CP dans le Finistère.

Le PITE finance également des dispositifs de conseils individuels aux agriculteurs, effectués par des prestataires privés et par la chambre d'agriculture.

¹ Réponse au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial à la chambre régionale d'agriculture.

² Arrêté préfectoral 2018-16996 du 6 décembre 2018.

La DRAAF Bretagne gère plusieurs actions, dont les campagnes de **mesure de reliquats azotés dans les cours d'eau** (234 000 euros en AE et 147 100 euros en CP pour 2020), le coût d'une campagne annuelle de mesure oscillant entre 150 et 200 000 euros. La DRAAF finance également des actions spécifiques à certains territoires, et notamment les études préliminaires à la mise en place de paiements pour services environnementaux (PSE) à hauteur de 60 000 euros. Enfin, elle conventionne avec des organismes de conseil agréés pour réaliser des interventions thématiques dans les exploitations agricoles, à hauteur de 500 000 euros en 2020 en AE et 285 000 euros en CP.

Le secrétariat aux affaires régionales gère différentes actions de recherche ainsi que des aides aux investissements à destination des collectivités, des actions d'animation et de suivi, des aides directes aux agriculteurs, ces dernières s'élevant à 2 millions d'euros en AE et en CP en 2020.

3. La facilité de gestion et la souplesse du PITE, un atout permettant de s'adapter aux besoins du terrain

Le PITE est selon le rapporteur spécial l'outil le mieux adapté pour financer la lutte contre les algues vertes. Il permet de prendre en compte les spécificités des actions locales tout en garantissant la cohérence de l'action de l'État en réunissant des crédits de différents ministères.

Il garantit un **pilotage plus réactif en laissant au préfet une marge de manœuvre bienvenue**, à la fois pour orienter les financements en les adaptant davantage au territoire mais également pour garantir une flexibilité intra et interannuelle du fait de la fongibilité des crédits entre actions.

Les **montants accordés par le biais du PITE permettent de catalyser la participation des autres acteurs**, en particulier locaux. Ainsi dans le cas des algues vertes, les montants apportés par le PITE constituent la réelle valeur ajoutée du plan de lutte, et permettent d'orienter les aides de droit commun apportées par les autres acteurs, agence de l'eau et conseil régional en premier lieu, au service d'un objectif commun de limitation de fuite des nitrates.

Le rapporteur spécial considère **qu'il serait regrettable de revenir à un fléchage ministériel**, qui, s'il serait certes plus conforme aux termes de la LOLF, priverait le préfet d'un outil dont la souplesse a fait ses preuves.

En outre, s'agissant de projets aussi étendus dans le temps que la lutte contre les algues vertes, **l'usage du PITE permet une forme de sanctuarisation des crédits.**

Enfin, le PITE offre une **réelle visibilité politique aux actions menées par l'État**, davantage que ne le ferait une action ministérielle, d'autant plus que la complexité du problème implique nécessairement une gestion interministérielle. Il permet également une **plus grande lisibilité budgétaire** par rapport à une pluralité de financements en provenance de différents programmes.

Recommandation n° 7 : Conserver le PITE comme outil de financement d'initiatives interministérielles, notamment afin de financer le plan de lutte contre les algues vertes.

C. UNE AMÉLIORATION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS ACCORDÉS AU PLAV

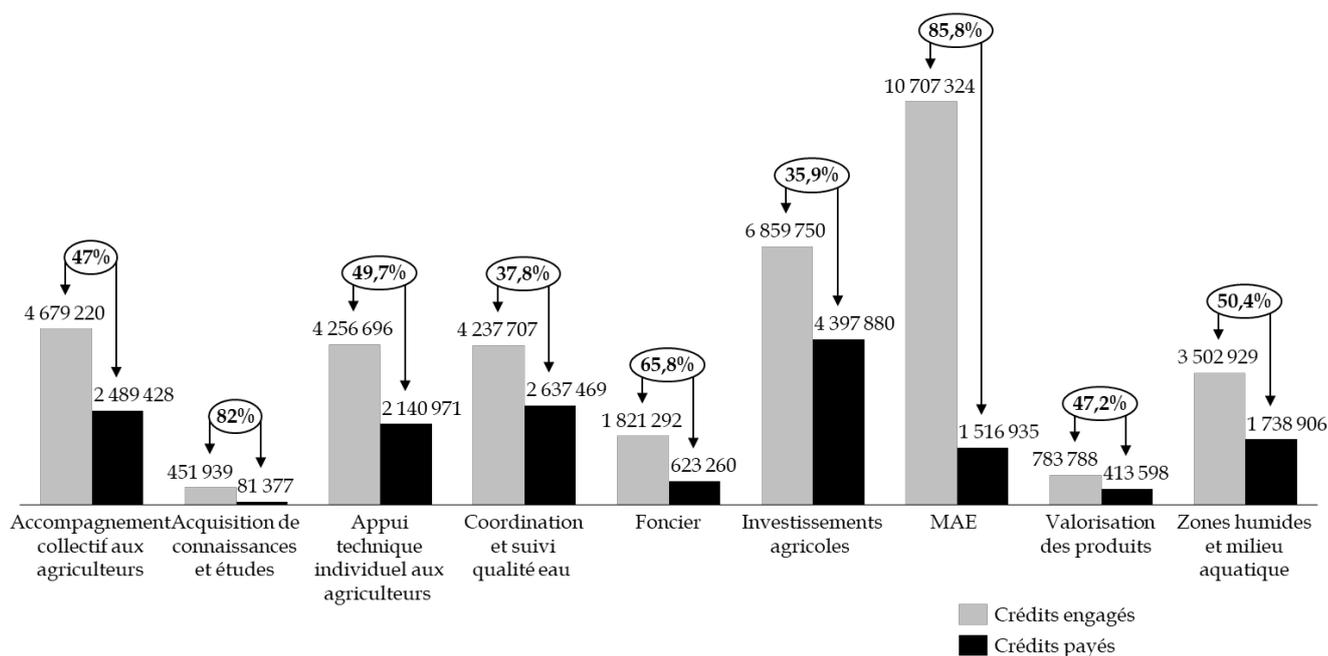
Si la référence pour le grand public reste celle des montants initialement prévus lors du premier plan de lutte, à savoir 117 millions d'euros dont 39 apportés par les porteurs de projets, auxquels s'ajoutent les 60 millions prévus sur la période 2017-2021, la réalité des dépenses budgétaires est nettement inférieure. En effet, du fait d'une importante sous-consommation des crédits du PLAV 1, les dépenses effectives ont été à peine supérieures à un tiers de ce qui était prévu. **La réduction des montants inscrits au PLAV 2 a tenu compte de ce constat et la baisse des crédits est donc uniquement faciale.**

1. La sous-exécution budgétaire du PLAV 1 a entraîné la réduction des moyens du PLAV 2

Si le PLAV 1 prévoyait 117 millions d'euros de 2010 à 2015, seuls 50 millions d'euros ont réellement été consommés à la fin du premier plan. Ainsi, en 2015, les montants engagés représentaient 42 % du total des financements figurant dans les maquettes présentées lors de la conception du PLAV 1. Les dépenses réalisées par les différents financeurs représentent ainsi 36,2 millions d'euros sur le volet préventif, auxquels s'ajoutent 15 millions d'euros apportés par les maîtres d'ouvrage en autofinancement.

Exécution des différentes actions du PLAV 1 à la fin 2015

(en euros)



Source : commission des finances d'après le bilan régional du PLAV 1

Cette sous-consommation des crédits de paiement est partiellement imputable à la **lenteur de la mise en place du PLAV**. Ainsi, les premières chartes de territoire ayant été signées par les baies en 2011, et la plupart d'entre elles en 2013, **l'exécution du PLAV 1 a en réalité été limitée sur trois ans**.

La sous-exécution concerne uniquement le volet préventif du PLAV 1. Elle découle notamment de la **mise en place tardive de la réforme de la politique agricole commune après 2014**, qui a retardé la contractualisation des mesures agro-environnementales (MAE), aides de droit commun mobilisées dans le cadre du PLAV 1 à partir de 2015 seulement, d'où une exécution des crédits concentrée en fin d'exécution, à hauteur de 34 % en 2015, contre seulement 8 % en 2014.

La consommation a également été freinée par la **lenteur de l'appropriation des outils par les agriculteurs et des diagnostics de territoires préalables**. Selon le centre de ressources et d'expertise scientifique sur l'eau en Bretagne (Creseb), on constatait dès 2015 « une combinaison de signaux encourageants, que ce soit au travers de l'analyse des pratiques de fertilisation, de la pression azotée ou de la qualité de l'eau »¹. Toutefois, **en 2015, à peine plus de la moitié des agriculteurs des baies algues vertes (63 %) étaient engagés dans le PLAV**. Ce taux pourrait apparaître satisfaisant mais n'était pas suffisant pour prétendre à une réelle

¹ Bilan du PLAV 1, CRESEB, 2017.

transformation des pratiques agricoles, indispensable à l'atteinte des objectifs de pression azotée.

À l'inverse, **les montants consommés pour le volet curatif ont été supérieurs à ceux prévus dans la maquette initiale du PLAV**, dans la mesure où ils sont assimilables à des dépenses de guichet et dépendent du volume d'algues échoué et ramassé par les collectivités territoriales. Ainsi, **15,1 millions d'euros avaient été consommés en juin 2016, contre 12,4 millions initialement prévus, en complément de 6,4 millions d'euros financés par les collectivités.**

Le volet scientifique a été également légèrement sur-exécuté, 1,8 million d'euros ayant été dépensés contre 1,6 million prévus initialement.

2. Une meilleure consommation des crédits du PLAV 2 qui témoigne de l'appropriation des outils par les acteurs locaux

La baisse des montants entre les PLAV 1 et 2, du fait du passage à **95 millions d'euros sur 5 ans à 60 millions pour 2017-2020 se révèle donc en trompe l'œil du fait de la sous-consommation des crédits.**

En outre, **la sous-consommation des crédits a persisté après la mise en place du PLAV 2. La faiblesse de l'exécution découle en partie de l'interruption entre les deux plans, qui a interrompu les dynamiques qui avaient pu se nouer antérieurement.**

Ainsi, l'action 02 - eau et agriculture en Bretagne a bénéficié de reports de crédits à hauteur de 2 millions d'euros en CP en 2017, et a restitué des crédits sans emploi en fin d'exercice à hauteur de 872 724 euros en AE et 2,104 271 en CP en 2017, puis 120 000 euros en AE et 796 700 euros en CP en 2018.

Cette situation semble aujourd'hui résorbée, dans la mesure où les reports de crédits se sont élevés à seulement 12 427 euros en CP en 2020.

Exécution de l'action Eau et agriculture en Bretagne en 2020 hors PLAV

(en millions d'euros)

Axe	Dépenses en CP	Dépenses en AE
Axe 1 : Inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement	1,02	1,01
Axe 2 : Mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux	0,746	0,711
Axe 3 : Améliorer l'évaluation des résultats	0,207	0,248
Total	1,974	1,976

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les montants accordés ne sont pas suffisants pour permettre une réelle réorientation des pratiques agricoles. Celle-ci implique d'accompagner financièrement les agriculteurs et d'associer la filière agroalimentaire, en particulier au regard des montants accordés par le biais des aides de la PAC. Le rapporteur spécial considère que les crédits doivent être alignés avec les ambitions qui devraient être celles du prochain PLAV, en évitant le retour à la sous-consommation qui avait marqué les deux plans précédents. Pour cela, une concertation entre tous les acteurs permettrait de déterminer un équilibre entre les moyens financiers accordés au PLAV et la capacité des acteurs à utiliser ces crédits vers des actions davantage innovantes.

Recommandation n° 8 : Engager dès maintenant une concertation avec l'ensemble des acteurs afin de déterminer le niveau de crédits nécessaire à la mise en place d'un plan de troisième génération plus ambitieux.

**Exécution de l'action 02 – Eau et agriculture en Bretagne
entre 2016 et 2020**

(en milliers d'euros)

		2016		2017		2018		2019		2020	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Axe 1	Recherche-développement										
	Initiatives innovantes	148	237	94	196	90	115	507	226	156	124
	Mesures agro-environnementales (MAE)	1 000	1 000			1 000	1 000	1 343	120	450	585
Axe 2	Connaissance des milieux	180	180	170	170	222	222	238	196	119	152
	Fonctionnement de la police de l'eau	494	447	484	462	446	486	343	344	323	329
	Contrôles renforcés	71	70	88	63	80	78	67	69	69	67
	Police de l'eau-équipement			33	33	14	14	0,394	0,394		
	Police de l'eau-formation		0,060	8	8	3	3	6	6	4	0,835
	Police ICPE-fonctionnement	144	154	74	83	44	44	36	40	33	30
Axe 3	Étude santé et environnement	50	50	51	52	58	58	72	72	90	90
	Suivi et évaluation			31	1	1	31	150	62	141	114
	Prétraite-reconversion			1	1						
	Captage-interconnexion		2	51	7		2		22		
Axe 5 PLAV	Ramassage algues	1 054	1 054	1 709	1 709	1 162	1 162	1 480	1 480	1 070	1 070
	Analyse des reliquats	240	385	351	98	163	174	143	164	234	147
	Projets de territoires hors Agence de services et de paiement (ASP)	943	744	1 597	832	761	974 038	1 250	907	1 498	1 275
	Projets de territoire - ASP	6 093	4 393	1 065	200	2 400	1 200	1 265	3 307	2 041	1 997
	Fonctionnement du comité scientifique	40	147		8	507	267		152	55	180
Total	10 737	8 983	5 888	4 121	7 147	6 110	7 210	7 455	6 888	6 423	

Source : commission des finances

Concernant le **rythme de consommation des crédits**, il est également dépendant du **transfert en gestion qui alimente l'axe 5 au début de l'été**. Toutefois, s'agissant du reste de l'action, la consommation des crédits est assurée de façon régulière. Depuis 2019, les remboursements aux collectivités sont prévus en deux temps, pour les dépenses constatées au 30 juin (incluant celles de l'automne des années précédentes) puis au 30 septembre. Selon le contrôleur budgétaire chargé du BOP 162 auditionné par le rapporteur spécial, il s'agit d'un « *système fluide qui permet de répondre plus rapidement aux besoins de trésorerie des collectivités, mais également d'accélérer la consommation du PITE en cours d'année et de mieux maîtriser la fin de gestion* ».

III. LA DIFFICILE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PLAV DU FAIT DU TEMPS DE RÉPONSE DES MILIEUX

Dans la mesure où il est difficile d'intervenir sur les facteurs naturels, météorologie et morphologie des baies, **la lutte contre la prolifération des ulves est uniquement concentrée sur la réduction de la teneur en nitrates des eaux**, afin de priver d'azote les algues.

Toutefois, **l'évolution de la concentration en nitrates des eaux littorales est un phénomène complexe, soumis à de nombreux facteurs plus ou moins maîtrisables** et notamment, comme décrit plus haut, les conditions météorologiques.

A. LA TENEUR DES EAUX EN AZOTE : UN INDICATEUR PERTINENT MAIS LIMITÉ

1. Le « Q90 », indicateur actuel de la qualité de l'eau utilisé dans le programme de performance

L'évaluation de l'action 02 Eau et agriculture en Bretagne est basée dans les documents budgétaires sur le **percentile 90 (Q90)** calculé sur chaque point de suivi. Il s'agit de la **concentration en nitrate non-dépassée par 90 % des mesures**, ou en d'autres termes au seuil de concentration des eaux en nitrates pour laquelle 90 % des concentrations mesurées sont inférieures.

La cible définie par le programme annuel de performance pour 2021 est de **33,1 milligrammes de nitrate par litre d'eau** en moyenne pour l'ensemble des baies algues vertes, et devrait être en 2027 de **20 mg de nitrates par litre**. Ce seuil est toutefois considéré comme largement insuffisant par les associations environnementales, notamment Eaux et rivières de Bretagne, et certaines études scientifiques qui préconisent un **objectif de 10 mg par litre**.

Objectif de concentration en nitrates des cours d'eau des huit baies du plan algues vertes

(en mg/l)

Année	2018	2019	2020	2021	2023	2027
Concentration-cible	39,2	36,1	34,4	33,1	30,5	20

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Lors du lancement du PLAV 1, les indicateurs retenus reposaient essentiellement sur un **objectif de réduction de 30 % des concentrations en nitrates sur cinq ans par rapport aux concentrations moyennes annuelles 1999-2003**. Les modélisations réalisées par l’Ifremer ont déterminé par la suite les seuils de concentrations nécessaires à la réduction des proliférations d’algues vertes. Celles-ci sont variables selon les sites (de 10/15 mg/l sur les sites les plus sensibles à 20/25 mg/l).

Lors de la construction de leur projet de territoire, les baies ont fixé un objectif de qualité d’eau chiffré, à horizon 2021 et 2027, défini à l’échelle de la baie ou des différents exutoires de la baie. Selon les territoires, outre le Q90, les **objectifs sont parfois fixés sur différentes variables, notamment la concentration moyenne annuelle ou printanière ou le flux printanier pondéré sur trois ans**.

Cette variation limite d’ailleurs les comparaisons entre bassins versants. Le rapporteur spécial considère que la mise en place d’un **indicateur commun à toutes les baies permettrait de consolider les informations**.

Atteintes des objectifs de teneur en nitrates des eaux d’ici 2027

(en %)

Baie	Indicateur retenu	Atteinte des objectifs 2027
Douron	Q 90	23 %
Horn-Guillec	Q 90	60 %
La Fresnaye	Q 90	82 %
Lieue de Grève	Q 90	46 %
Saint-Brieuc	Q 90	82 %
Douarnenez	Concentration moyenne printanière (mai-sept., mg/l)	63 %
La Forêt	Q 90	Valeurs références pour 2027 non encore retenues
Quillimadec-Alanan	Q 90	85 %

Source : commission des finances d’après Dreal, OEB, 2020

La concentration en azote, si elle doit rester le principal indicateur, doit être appréhendée avec certaines précautions. Ainsi, un rapport de 2003 de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques¹, indique que des phénomènes d'eutrophisation peuvent se produire pour des concentrations en azote largement inférieures à celles prévues dans le PLAV. Selon ce rapport, lorsque la concentration en phosphore n'est pas limitante, l'eutrophisation peut se produire dès que la concentration en nitrates dépasse 1 mg/l.

2. Qui doit être appréhendé sur le temps long

L'évolution des concentrations doit s'apprécier à moyen terme. En effet, les flux de nitrates transitant par les sols puis par les nappes d'eau souterraines avant de rejoindre les cours d'eau, **le temps de réponse des milieux**, plus ou moins longs selon les bassins versants, est conséquent.

L'INRAE estime à une durée de **10 à 15 ans en moyenne le temps nécessaire pour que la réduction des fuites d'azote à la source produise des effets complets vers les masses d'eau littorales.** Cette donnée, particulièrement importante à prendre en compte dans toute évaluation, impose une action dans la durée. Ainsi, **les teneurs en nitrates enregistrées aujourd'hui sont, pour l'essentiel, le résultat d'actions engagées il y a plusieurs années.** En d'autres termes, les teneurs mesurées en 2021 reflètent les pratiques lors de la mise en place du PLAV 1.

Ainsi, si les concentrations en nitrates ont baissé dans l'ensemble des baies dès la période 2010-2015, ces résultats ne peuvent être mis au crédit du PLAV 1. Un rapport d'étape du PLAV publié en 2018 par le secrétariat aux affaires régionales de Bretagne² considérait que ces évolutions, pour satisfaisantes qu'elles puissent être, étaient liées à une action continue et ancienne, *« sans qu'il soit possible de distinguer précisément les effets du cadre réglementaire et ceux des actions contractuelles »*.

Il n'est donc pas possible de se baser sur le Q 90 comme seul indicateur des avancées du PLAV car il faut tenir compte de cette inertie des milieux. Le fait de ne faire figurer que la moyenne annuelle du Q 90 comme indicateur dans les documents budgétaires ne permet pas de rendre compte de la complexité de la mesure de la qualité de l'eau et conduit les parlementaires à avoir une vision tronquée de la situation. La MIRE indique notamment que cela *« impose des analyses, voire des justifications, annuelles de son évolution, qu'il est bien difficile, pour ne pas dire impossible, de relier à des actions précises et récentes »*³.

¹ Rapport sur «la qualité de l'eau et de l'assainissement en France par M. Gérard MIQUEL, Sénateur, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Mars 2003.

² Plan de lutte contre la prolifération des algues vertes 2017-2021, Rapport d'étape, secrétariat aux affaires régionales de la préfecture de Bretagne, 6 décembre 2018.

³ Réponse au questionnaire adressé par le rapporteur spécial.

C'est pourquoi le rapporteur spécial recommande **d'enrichir les documents budgétaires par d'autres indicateurs de suivi des pratiques agricoles, et en particulier la pression azotée et les volumes épandus**, qui figurent déjà parmi les indicateurs de suivi établis dans le cadre du PLAV par la MIRE.

Recommandation n° 9 : Compléter l'indicateur figurant dans les documents budgétaires par un suivi annuel de la pression azotée et des volumes épandus, afin d'améliorer l'information des parlementaires et du grand public.

3. Des données insuffisantes

Le centre d'étude et de valorisation des algues (CEVA) a souligné à plusieurs reprises que le taux de nitrate dans les cours d'eau et les eaux souterraines est un paramètre pertinent à suivre, à condition de **l'adapter au contexte du cours d'eau, de la masse d'eau côtière dans laquelle se jette le cours d'eau et du bassin versant**.

Le CEVA a identifié un manque de données de flux azotés issus des bassins versants. Ces lacunes freinent notamment la mise en place des modélisations développées par le CEVA afin d'anticiper les échouages et l'évolution de la biomasse algale. Le CEVA note toutefois qu'il ne s'agit pas tant des paramètres importants à suivre que de la fréquence à laquelle ils sont enregistrés, « *afin de comprendre les liens de cause à effet entre les apports des cours d'eau et le phénomène d'eutrophisation et de mettre en place des mesures de gestion efficace* »¹. Le rapport considère qu'il serait nécessaire de mesurer le flux journalier de nitrate, mais également de phosphate aux exutoires des principaux cours d'eau se jetant dans les baies à algues vertes.

Là encore, le rapporteur spécial note que **ce constat est antérieur à la mise en œuvre du PLAV 2 et aurait dû être intégré plus tôt**. Dès 2015, le CGEDD² estimait « *vital de structurer et partager les données à l'échelle des bassins-versants* ».

¹ Réponse au questionnaire adressé au CEVA par le rapporteur spécial.

² Évaluation du volet préventif du plan 2010-2015 de lutte contre les algues vertes en Bretagne. Bilan et propositions. CGEDD-CGAEER, mai 2015.

B. LA QUALITÉ DES EAUX RESTE BIEN EN DEÇÀ DES OBJECTIFS, ENTRAÎNANT UNE LASSITUDE PROGRESSIVE DES ACTEURS LOCAUX

1. Le ralentissement actuel de la réduction des teneurs en azote remet en question l'atteinte des objectifs de qualité de l'eau en 2027

Depuis 20 ans, les teneurs en nitrates des eaux littorales des baies « algues vertes » ont sensiblement diminué. Selon un rapport du CGEDD¹, en 2018, 80 % de points de captage évalués présentaient une concentration moyenne en nitrates inférieure à 50 mg de nitrates, contre seulement 50 % des stations en 1998.

La courbe de la réduction de la teneur en azote des eaux n'est cependant pas linéaire. **L'inflexion de la courbe est plus faible lorsque les concentrations sont déjà basses**, ce qui explique que les concentrations actuelles semblent atteindre un **plateau**. Selon le rapport du CGEDD précité, si la baisse des teneurs en nitrates est très marquée jusqu'en 2011, en 2018 les trois quarts des stations présentent des concentrations qui restent élevées avec une valeur du Q 90 supérieure à 25 mg / L.

Ce constat n'est cependant pas propre aux baies algues vertes, ni même à la Bretagne. Un récent rapport² fait état d'une « *efficacité questionnée* » de la politique de réduction des nitrates en France, dans la mesure où « *les résultats en termes de teneur en nitrates des eaux superficielles et souterraines restent très loin des objectifs et semblent ne plus s'améliorer* ».

Ainsi, en Bretagne, **80 % des plans d'eau de plus de 50 hectares sont toujours caractérisés comme « à risque »** quant à l'atteinte du bon état pour le paramètre « trophie » dans l'état des lieux du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

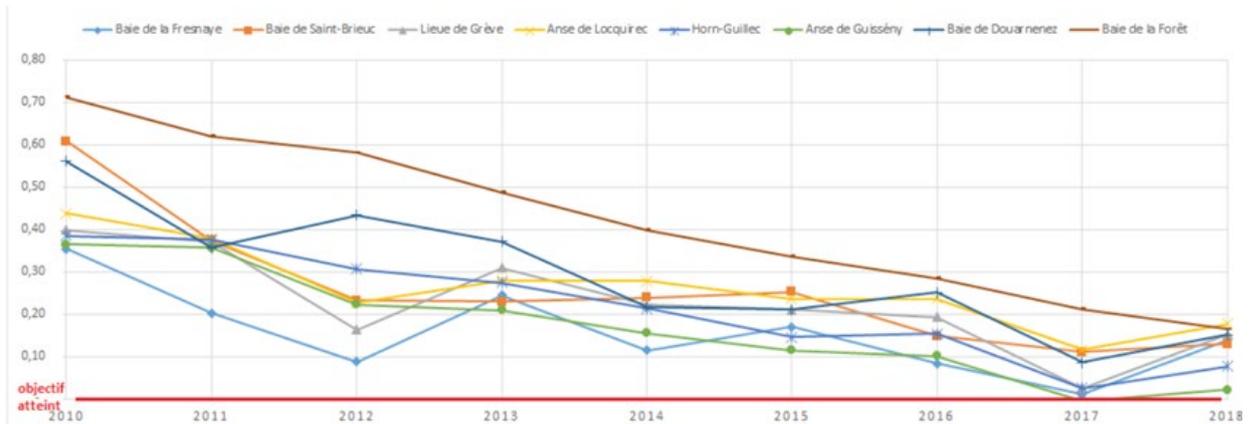
Non seulement toutes les baies concernées par le PLAV n'ont pas atteint les objectifs de qualité de l'eau prévus pour 2021, mais les courbes des teneurs en nitrates semblent également remonter pour l'intégralité d'entre elles sur les dernières années.

Le rapporteur spécial souligne la **fragilité de la crédibilité des objectifs de qualité de l'eau prévus en 2027**, si la poursuite des actions du PLAV 2 ne se donne pas les moyens d'aller plus loin.

¹ CGEDD, Avis délibéré du 30 mai 2018 - Révision du programme d'actions régional nitrates de la région Bretagne.

² Contribution à l'évaluation des programmes d'actions pour la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole. Examen de la mise en œuvre de quelques mesures et des dérogations préfectorales. Identification de voies de progrès, Rapport CGEDD n° 013362-01, CGAAER n° 20034, novembre 2020.

Écart entre les teneurs en nitrates en 2018 et les objectifs de qualité de l'eau prévus pour 2021 dans les baies algues vertes

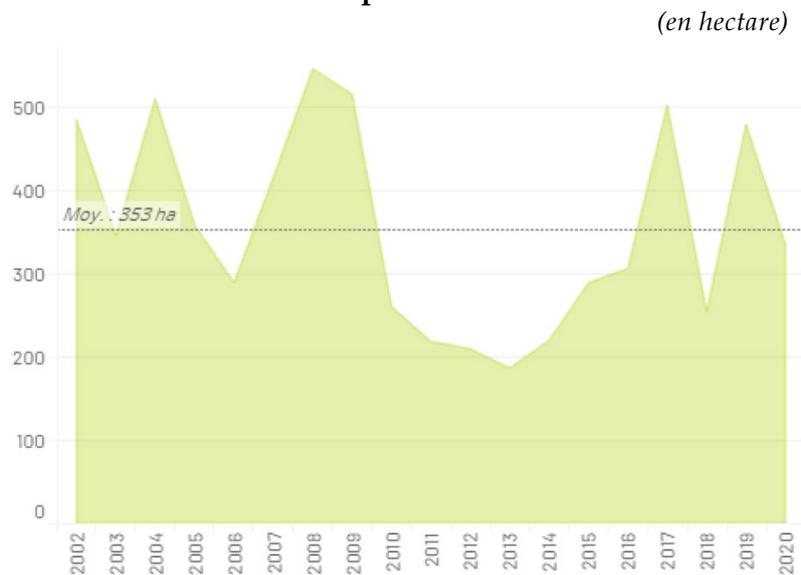


Source : DREAL Bretagne, 2019. NB : le seuil rouge correspond aux objectifs fixés pour 2021

2. Dix ans après la mise en œuvre du PLAV, et du fait d'échouages persistants, le découragement de certains acteurs locaux

Compte tenu des facteurs climatiques énoncés plus haut, la mesure du volume d'algues vertes échouées annuellement ne peut être considérée comme le seul indicateur, les variations interannuelles étant extrêmement contrastées selon les années et sans lien direct avec la teneur en nitrates des eaux. Il est difficile de déduire du volume d'algues échouées une tendance significative sur les vingt dernières années, dans la mesure où la **baisse qui s'est amorcée depuis 2010 a été interrompue par des échouages très importants en 2017 et 2019.**

Surface couvertes par les échouages d'ulves dans les baies algues vertes depuis 2002



Source : CEVA ; DREAL Bretagne

Si, pour reprendre les termes évoqués par le CEVA lors de son audition par le rapporteur spécial, il s'agit d'une forme « *d'injustice des proliférations* » indépendante de l'avancement du PLAV, ces échouages ainsi que le temps de réponse des milieux rendent difficile la compréhension des actions par les parties prenantes.

L'absence de corrélation mesurable entre les efforts consentis sur la réduction des épandages et les échouages dans certaines baies est ressentie comme particulièrement décourageante par les acteurs locaux et les responsables de l'action publique.

Ainsi, les services de l'État entendus par le rapporteur spécial soulignent que **la dynamique de volontariat sur laquelle est basée le PLAV semble également avoir atteint sa limite**. Tous les agriculteurs susceptibles d'adhérer aux mesures contractuelles l'ont en effet fait au cours des dernières années.

L'enjeu principal pour les prochaines années est de **remobiliser les acteurs**, particulièrement les agriculteurs et la filière agroalimentaire, afin de maintenir et surtout d'approfondir les dynamiques de changements des pratiques agricoles qui ont commencé à être mises en place au travers des deux PLAV.

C. CENTRER L'ÉVALUATION DU PLAV SUR L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES AGRICOLES EN CONSTRUISANT DES BASES DE DONNÉES FIABLES

Au-delà des indicateurs de qualité des eaux, le rapporteur spécial considère que **le suivi de la performance du PLAV doit essentiellement passer par l'analyse des pratiques agricoles**. Il souligne le manque de données actuelles sur le sujet.

Cette faiblesse des données est d'autant moins compréhensible que les administrations disposent dans le cadre du Plan nitrates d'un grand nombre d'informations, et notamment de la déclaration des flux d'azote épandus permettant de définir précisément la pression azotée.

En outre, le service régional de l'information statistique et économique (SRISE) de la DRAAF Bretagne a publié en 2018-2019 une enquête « Bassins versants »¹, financée par l'agence de l'eau, les précédentes enquêtes ayant eu lieu en 2004 et 2011. Les conclusions de cette enquête doivent servir de support aux évolutions du PLAV.

Recommandation n° 10 : Établir des indicateurs statistiques réalistes consolidés pour l'ensemble des baies permettant de suivre annuellement les pratiques agricoles et l'origine des fuites de nitrates.

La constitution d'une base de données sur les reliquats d'azote à l'échelle de chaque exploitation, dite « **action reliquats** », financée entièrement par le PITE, constitue un premier pas en ce sens. Elle permet de **construire un indicateur par rapport à des exploitations tests**, des échantillons étant ensuite prélevés dans chaque exploitation. Cette méthode permet de déterminer au mieux l'origine des fuites d'azote et déclenche automatiquement un conseil agronomique par la chambre régionale d'agriculture pour les exploitations identifiées comme étant à l'origine des fuites. Le rapporteur spécial considère qu'une initiative comme celle-ci devrait être davantage valorisée et développée.

Le rapporteur spécial estime notamment que devraient être publiées des **cartes de résultats superposant les pressions agricoles et les teneurs en nitrates des eaux**, recommandation qui figure par ailleurs dans le rapport du CGEDD de 2018².

¹ Enquête régionale 2018 sur les pratiques agricoles dans les bassins versants en Bretagne - Des pratiques culturelles toujours en évolution, DRAAF Bretagne, janvier 2021.

² CGEDD, Avis délibéré du 30 mai 2018 - Révision du programme d'actions régional nitrates de la région Bretagne.

TROISIÈME PARTIE

DES FINANCEMENTS À MIEUX CIBLER POUR ACCÉLÉRER L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES AGRICOLES ET UN CADRE BUDGÉTAIRE À CONSOLIDER

Au vu du temps de réaction des milieux naturels et d'adaptation des filières agricoles, la prolongation du PLAV 2 puis la mise en œuvre d'un PLAV 3, jusqu'en 2027 *a minima*, doivent permettre de réorienter plus efficacement les aides financières vers une transition pour des usages plus vertueux, en complément d'une évolution réglementaire indispensable.

I. DES ACTIONS INSUFFISAMMENT CIBLÉES VERS UN CHANGEMENT DES PRATIQUES AGRICOLES

A. UN FINANCEMENT DES ACTIONS CURATIVES ENFIN SATISFAISANT

Dans le cadre du PLAV 1, les frais de ramassage et transport des algues vertes par les communes et les EPCI étaient remboursés à hauteur de 100 % par l'État, sur fonds PITE uniquement. Le **taux de prise en charge des frais de traitement était quant à lui évalué chaque année au regard des crédits disponibles** ; le taux d'accompagnement par l'État étant donc fluctuant annuellement. Il était de **50 % entre 2010 et 2013, mais de 35 % en 2014 et 45 % en 2016**. En 2015, le taux de financement du traitement par l'État n'était que de 15 %, du fait d'une trop faible disponibilité des crédits PITE.

Deux collectivités ont donc déposé des **recours devant le tribunal administratif de Rennes**, Saint Briec agglomération en janvier 2015 et Lannion Trégor Communauté en mai 2017. Dans le premier cas, l'État a été condamné¹ à payer la totalité des frais de ramassage des algues de 2014 à 2016. Le ministère de la transition écologique a versé en juin 2018 une indemnisation de 466 982 euros à l'agglomération de Saint Briec. Dans le second cas, à la suite d'un règlement à l'amiable, l'État a versé en 2018 une indemnité de 193 876 euros à Lannion Trégor Communauté.

Ces contentieux ont constitué une **forte source d'incertitude budgétaire**. Il importait donc de trouver un accord pérenne sur le financement du volet curatif. Dans le cadre du PLAV 2, un accord avec les collectivités a donc été trouvé. **Des taux constants de prise en charge ont été retenus, soit 100 % des frais de ramassage et de transport, et 50 % des frais de traitement**. Les remboursements sont effectués par les préfectures de

¹ Tribunal administratif de Rennes, Saint Briec agglomération, 9 février 2018.

département, au travers d'une dotation à chaque collectivité en fonction des justificatifs fournis.

Les montants inscrits chaque année sont d'environ **1,3 million d'euros en moyenne**. Ils permettent de couvrir l'intégralité des besoins, y compris lors d'échouages de grande ampleur comme en 2019. Le rapporteur spécial se félicite de l'accord **trouvé, qui préserve les finances des petites communes tout en améliorant la prévisibilité du budget**.

B. UNE ORIENTATION DES FINANCEMENTS VERS LES ACTIONS PRÉVENTIVES QUI DOIT ÊTRE RENFORCÉE

1. Malgré le volet préventif du PLAV, des pratiques agricoles qui doivent encore évoluer

En termes d'évolutions des pratiques agricoles, **les résultats du PLAV 2 sont contrastés**. Ainsi, **entre 2014 et 2017, la quantité d'azote minéral épandue continuait à être en hausse dans la moitié des baies algues vertes**. Seule **10 % de la SAU était concernée par une contractualisation en MAEC**. Point satisfaisant toutefois, **la part des exploitations agricoles converties à l'agriculture biologique est en très nette augmentation**. Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement une diminution des fuites de nitrates, et ne constitue en soi pas un indicateur suffisant.

En outre, on constate une **grande variabilité des résultats selon les territoires**. Si près d'un millier d'exploitants agricoles sont concernés par au moins une action du volet préventif du PLAV 2, ceux-ci ne sont pas également répartis. En outre, ce chiffre est globalement en diminution, car le **bilan du PLAV 1 faisait état de plus de 1 800 exploitations concernées**. Si cette diminution correspond en partie à l'amélioration du ciblage des actions, elle ne doit pas masquer un tassement de l'investissement des agriculteurs.

Localement, des fragilités ont pu être relevées dans les dynamiques de mobilisation. Outre l'absence de données pour certaines baies, l'adhésion des agriculteurs peut nécessiter des efforts supplémentaires, en partie en raison du contexte agricole, voire historique, des baies.

Selon l'évaluation à mi-parcours, sur l'ensemble du PLAV 2, 19 accompagnements individuels, financés par le PITE, avaient été réalisés sur la baie de Concarneau, soit **11 % des exploitants éligibles**. Ce nombre s'élevait à **plus de 250 sur la baie de Saint-Brieuc, soit plus de 20 % des exploitants, ce qui représente les deux tiers des 400 conseils individuels mis en œuvre depuis 2017**.

**Principaux indicateurs utilisés actuellement dans le suivi du PLAV
sur les territoires des baies**

Indicateur	Données
Part des surfaces en prairies et évolution des assolements depuis 2016	33 % de la SAU soit + 2,9 %
Surfaces en agriculture biologique en 2019	6,3 % de la SAU et 9,4 % des exploitations contre 2,3 % de la SAU en 2013
Évolution de la quantité totale d'azote épandue entre 2014 et 2017	Stabilité sur la moyenne des baies mais hausse dans 25 % d'entre elles
Évolution de la quantité d'azote minéral épandue entre 2014 et 2017	Stabilité sur la moyenne des baies mais hausse dans 50 % d'entre elles
Part des exploitations ayant contractualisé dans le cadre des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) en 2018	10 % des surfaces et 9% des exploitations
Évolution des surfaces concernées par les chantiers collectifs de couverts végétaux sur les territoires des baies en 2019	17 % de la SAU contre 5,9 % en 2017

Source : commission des finances d'après les documents de suivi du PLAV

Ce constat résulte notamment d'un **déficit d'implication des acteurs économiques**, et particulièrement des **filières agroalimentaires**. Or, la **diminution des apports en nitrates ne peut être l'affaire des seuls exploitants**. Les agriculteurs engagés dans l'amélioration des pratiques doivent être soutenus par l'ensemble de la filière, ce qui n'est pour l'heure pas le cas. Or, il n'est pas de changement de modèle agricole possible sans l'implication des filières agroalimentaires.

Si la connaissance des enjeux par les agriculteurs des bassins versants algues vertes s'améliore, elle reste insuffisante. En 2018, selon l'enquête « Bassins versants » conduite par la DRAAF Bretagne¹, **les nitrates constituent l'enjeu le plus souvent cité par les agriculteurs dans les bassins versants (88 %)**, suivi par les pesticides (63 %), puis les milieux aquatiques et zones humides (41 %).

Afin de davantage mettre l'accent sur le volet préventif, plusieurs pistes déclinées ci-après doivent être encouragées.

¹ Enquête régionale 2018 sur les pratiques agricoles dans les bassins versants en Bretagne - Des pratiques culturelles toujours en évolution, DRAAF Bretagne, janvier 2021.

2. Une meilleure prise en compte des questions foncières

Le rapporteur spécial considère en premier lieu que **l'outil foncier doit être davantage utilisé**. Actuellement, l'action 02 du PITE couvre la convention triennale 2018-2021 avec le conservatoire du littoral. **Le PITE ne finance aucune acquisition foncière, mais des actions d'animation en amont des transactions ainsi que de concertation entre agriculteurs et élus locaux** afin d'établir un diagnostic sur les enjeux des acquisitions par le conservatoire du littoral.

Les attentes concernant le sujet foncier sont cependant fortes, dans un contexte de **pression foncière élevée**. L'ensemble des acteurs rencontrés par le rapporteur spécial a indiqué que l'éloignement du foncier du siège de l'exploitation freine la mise en œuvre de pratiques « vertueuses ».

Le rapport CGEDD-CGAEER de 2015¹ avait soulevé trois pistes afin de davantage prendre en compte ce sujet dans le cadre du PLAV 2 : une **réorientation plus marquée des actions de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) sur des priorités environnementales** ; le développement des réserves foncières au profit des collectivités à des fins environnementales, et le développement des échanges amiables. Le rapport concluait qu'il était nécessaire d'accélérer la mise en place des outils prévus. **Ces constats sont toujours aussi pertinents actuellement.**

Recommandation n° 11 : organiser un schéma de transmission du foncier axé sur le respect de priorités environnementales, réunissant la Safer et l'ensemble des partenaires du PLAV.

Les collectivités soulignent qu'elles n'ont pas les moyens de mener de réelles actions de préemption, y compris lorsqu'il s'agit de constituer des réserves foncières afin de préserver des zones humides. Ainsi, dans la baie de Lannion, seuls 30 hectares ont été préemptés en 2020. De telles surfaces restent anecdotiques au regard des besoins.

3. Recourir davantage à la conditionnalité

Dans le prolongement de ces questions foncières, il serait possible de **conditionner l'achat de terrains agricoles par de nouveaux exploitants au respect de pratiques environnementales**. Actuellement, une partie des aides soutenant les jeunes agriculteurs pour leur première installation est financée

¹ Évaluation du volet préventif du plan 2010-2015 de lutte contre les algues vertes en Bretagne. Bilan et propositions. CGEDD-CGAEER, mai 2015.

par des crédits nationaux. Dans les baies algues vertes, elles pourraient être conditionnées au respect des engagements du PLAV.

Recommandation n° 12 : conditionner, dans les zones les plus à risques, les aides à l'installation jeune agriculteur à des engagements visant à la mise en œuvre de pratiques vertueuses, notamment concernant l'épandage.

En amont, des **actions de formation dans les lycées agricoles** devraient permettre d'aborder le sujet de la gestion des nitrates et de la construction de pratiques vertueuses. Des actions de formation existent déjà, mais elles sont **rares et reposent sur le volontariat** et la bonne volonté des établissements. Ces formations pourraient selon le rapporteur spécial bénéficier de financements au titre du PITE.

Recommandation n° 13 : financer par le biais du PITE des actions de formation dans les lycées agricoles de la région afin de sensibiliser les futurs exploitants à la gestion des flux de nitrates.

C. MIEUX ARTICULER LES AIDES DU PLAV ET LES FINANCEMENTS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Le PLAV 1 mobilisait quasiment exclusivement des aides de droit commun, et en particulier les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC). La nécessité de **développer davantage les aides innovantes aux agriculteurs** est apparue lors du bilan en 2015, et a entraîné un renforcement des financements dans le cadre du PLAV 2. Un **montant de 22 millions d'euros sur les 5 ans a donc été réservé aux aides directes aux exploitants, dont environ 5 millions par l'État** (au travers de l'axe 1 de l'action 02 du PITE, et non de l'axe 5).

Ces 22 millions sont en partie consacrés à des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et à des mesures financées dans le cadre du **plan de développement rural breton (PDRB)**. Dans ce dernier cadre, un appel à projet spécifique aux baies algues vertes a été lancé en 2019 pour des investissements structurants dans le cadre du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAEA) financé dans le cadre du PDRB.

Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)

Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) permettent **d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement de pratiques combinant performance économique et performance environnementale** ou dans le maintien de telles pratiques lorsqu'elles sont menacées de disparition.

Leur rémunération est fondée sur les surcoûts et manques à gagner qu'impliquent le maintien ou le changement de pratiques. Le montant d'aide calculé par hectare et par an est versé en contrepartie d'un certain nombre d'obligations définies dans un cahier des charges.

L'enveloppe de fonds européens consacrée aux MAEC au niveau national entre 2015 et 2022 est d'environ 200 millions d'euros par an. L'État apporte un cofinancement de 25 %, ce qui représente entre 2015 et 2021 près de 300 millions d'euros. Par ailleurs, d'autres financeurs apportent des cofinancements, en particulier les collectivités (Communes, Départements, Régions) ou les Agences de l'eau.

Trois types de mesures sont proposés : des mesures systèmes : le cahier des charges s'applique sur la totalité ou presque de l'exploitation ; des mesures localisées sur les parcelles où sont localisés les enjeux ; des mesures de protection des ressources génétiques pour les races menacées de disparition.

Source : site du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2021

Les MAEC « système » permettent d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement de pratiques limitant notamment la pression azotée. Elles fonctionnent par une contractualisation quinquennale.

Si les MAEC sont un outil relativement efficace, elles ne peuvent être le seul, ne serait-ce que parce que **les MAEC utilisables dans le cadre du PLAV ne concernent pas l'ensemble des productions des baies algues vertes**. En particulier, **les productions légumières et l'élevage hors sol, ne disposent pas de MAEC liées à l'enjeu « nitrates »**. À l'inverse, les MAEC systèmes sont plus adaptées aux productions laitières, pour lesquelles le taux de contractualisation s'élève à 30 % en moyenne en Bretagne.

Sur l'ensemble du territoire des baies algues vertes, **en 2019, seule 10,5 % de la surface agricole utile (SAU) est engagée en MAEC (soit 12 677 hectares et 9 % des exploitations)**. Cette proportion est **identique à celle de l'ensemble de la Bretagne**, ce qui tend à montrer qu'il n'y a pas « d'effet baie algues vertes ».

La moitié des surfaces agricoles ayant donné lieu à une contractualisation dans le cadre d'une MAEC est située dans les baies de Saint-Brieuc et de la Lieue de Grève. Ces taux restent faibles et reflètent l'inadaptation partielle des MAEC dans le cas spécifique des baies algues vertes.

De plus, il semble que l'on ait atteint un **plafond du nombre d'agriculteurs susceptibles d'adhérer, indépendamment du montant de l'enveloppe des MAEC systèmes**. Les MAEC sont en effet perçues par les agriculteurs comme contraignantes, perception accentuée par une crainte de pénalités lorsque les engagements ne sont pas tenus.

En outre, **les montants en jeu dans le cadre des MAEC ne constituent qu'une faible part des financements apportés par la PAC**, pour la plupart d'entre eux en l'absence de toute conditionnalité environnementale. Pour la seule année 2018, **la région Bretagne a bénéficié de 434 millions d'euros d'aides de la PAC**, soit 6,5 % de l'enveloppe nationale.

Les aides de droit commun ne sont pas selon le rapporteur l'outil le mieux adapté à la lutte contre les algues vertes. En revanche, **les aides innovantes financées pour l'instant uniquement par le PITE à hauteur de 1,7 million d'euros, apparaissent beaucoup plus adaptées**, notamment les chantiers collectifs de semis précoce et le dispositif de boucle vertueuse décrit plus haut. Ces dispositifs, venant en complément des aides de droit commun, sont un succès. **Leur poids dans les aides du PLAV doit être renforcé, au titre des financements apportés par l'État comme des autres partenaires financiers**, et en premier lieu le conseil régional et l'agence de l'eau Loire Bretagne.

Recommandation n° 14 : renforcer la part des aides innovantes financées par le PLAV.

Le rapporteur spécial souligne par ailleurs **l'intérêt de l'expérimentation en cours du dispositif Paiement pour services environnementaux (PSE)**. Comme les MAEC, les PSE fonctionnent dans le cadre d'une contractualisation sur cinq ans sur base de volontariat, pendant lesquels les **agriculteurs sont rémunérés par des acteurs publics, y compris des collectivités territoriales, ou privés** pour des actions contribuant à restaurer ou maintenir des écosystèmes. Les paiements accordés dans le cadre d'un PSE peuvent prendre la forme d'une subvention, d'un financement direct du privé ou de contrepartie en nature.

À la différence des MAEC, dont le montant global est fixé sur cinq ans, les agriculteurs engagés dans un PSE sont **évalués chaque année** et sont rémunérés suivant l'effectivité du résultat, ce qui constitue selon le rapporteur spécial un élément très positif.

Une expérimentation nationale, déclinée à l'échelle de trois baies algues vertes, est en cours de déploiement par les agences de l'eau. L'intérêt a été partagé par l'ensemble des acteurs auditionnés, la chambre régionale d'agriculture ayant notamment souligné que les PSE constituent « *de réelles opportunités de reconnaissance pour les agriculteurs concernant leur action en faveur de l'environnement* ».

Il convient pour l'instant de tempérer les enthousiasmes, dans la mesure où ce dispositif incitatif ne bénéficie que de 150 millions d'euros pour l'ensemble du territoire national.

Si le résultat de l'expérimentation était concluant, des crédits actuellement dévolus aux MAEC pourraient être réorientés vers les PSE, mais l'enveloppe globale du PLAV devrait impérativement être accrue, les PSE devant venir en complément des aides de droit commun et non en substitution.

Recommandation n° 15 : effectuer dès que possible un suivi de l'expérimentation des paiements pour services environnementaux en cours.

II. L'AMBITION DES PLANS DE LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES DOIT ÊTRE POURSUIVIE ET RÉHAUSSÉE

A. UNE PROLONGATION DU PLAV 2 JUSQU'EN 2023 QUI DOIT ÊTRE OFFICIA LISÉE

Le PLAV 2 devait initialement se terminer en 2021, sans que n'ait été anticipée sa suite. Afin de ne pas reproduire l'erreur de 2015-2016, sa **prolongation de « deux à trois ans » a été décidée lors d'une réunion interministérielle début 2020¹**. Cette prolongation doit être actée dans le prochain contrat de plan État-région signé avec la Bretagne. La négociation de cet accord ayant été retardée du fait de la crise sanitaire,

Toutefois, l'accord régional signé en février 2021² ne fixe pas de date et précise que « *le contrat de plan, en cohérence avec les engagements pris dans le Contrat d'action publique, apporte un appui aux axes essentiels que sont l'eau et la mise en œuvre du plan breton pour l'eau (...) et au prolongement de la lutte contre les algues vertes* ». Selon les services de l'État, cette absence de mention de durée répond à une volonté d'éviter de limiter dans le temps le PLAV.

¹ *Compte rendu de la réunion interministérielle du 22 janvier 2020 ; Suivi des politiques publiques prioritaires de l'État en région - Région Bretagne ; secrétariat général du Gouvernement.*

² *Accord d'orientation stratégique État-région pour la mise en œuvre du plan de relance en Bretagne et le futur contrat de plan 2021-2027, 18 février 2021.*

À l'heure actuelle, si la prolongation du PLAV 2 est considérée comme allant de soi par l'ensemble des acteurs, **il n'existe toujours aucune décision officielle actant sa poursuite au-delà de 2021**. Le rapporteur spécial appelle à **mettre fin à cette incertitude le plus rapidement possible**, et ce d'autant plus que les arbitrages budgétaires pour 2022 sont en cours de construction. **Ils ne doivent pas se baser sur une simple reconduction tacite.**

Recommandation n° 16 : officialiser dès que possible la prolongation du PLAV 2 jusqu'en 2023.

Au-delà des deux prochaines années, la lenteur de la réduction des teneurs en azote des eaux bretonnes ainsi que celle des changements de pratiques dans les différentes filières agricoles et agroalimentaires impliquent **d'ancrer la lutte contre les algues vertes dans le long terme.**

Il est évident que la dynamique enclenchée lors des deux PLAV doit être prolongée et approfondie, afin de tenir compte de l'inertie du milieu et de la nécessité de modifier en profondeur le système agricole breton. Le rapporteur spécial propose de mettre en place un troisième plan de lutte contre les algues vertes, après une période de transition du fait de la prolongation du PLAV 2. **Celui-ci pourrait s'étendre *a minima* jusqu'en 2027, afin de suivre le contrat de plan État-région 2027.**

Le rapporteur spécial estime que la construction d'un nouveau plan, et non la simple prolongation du PLAV 2, est pleinement justifiée par les évolutions qu'il recommande, ainsi que celles ressortant de l'évaluation à mi-parcours du PLAV 2.

Recommandation n° 17 : engager dès maintenant l'élaboration d'un troisième plan de lutte contre les algues vertes 2023-2027, tenant compte des différentes évaluations du PLAV 2 menées jusqu'à présent avec des moyens financiers et humains plus ambitieux.

B. AU-DELÀ DES BAIES ALGUES VERTES, PRENDRE EN COMPTE LES AUTRES SECTEURS CONNAISSANT DES MARÉES VERTES

Si le PLAV se concentre sur les départements du Finistère et des Côtes d'Armor, **des marées vertes sont de plus en plus fréquentes sur le reste de la côte Atlantique**, surtout dans le Morbihan, mais aussi dans le Pays de Loire et jusqu'en Normandie.

Il convient **d'identifier le plus rapidement possible les territoires concernés** et de réfléchir à une mise en œuvre rapide de politique de lutte contre les algues vertes à l'échelle des bassins versants concernés.

Afin de tenir compte des expériences passées, le rapporteur spécial souligne que **l'État et l'ensemble des acteurs sur l'ensemble de la côte Atlantique ne doivent pas attendre une dégradation aussi avancée** que celle ayant déclenché la mise en place du PLAV dans les deux départements concernés. Dès 2020, *« face aux quelques problèmes d'accumulations d'algues rencontrés sur certains secteurs, le préfet a sollicité les communes pour des actions de communication, de fermeture de sites et de retrait des dépôts. Cette demande n'a pas toujours été bien perçue, l'État étant accusé d'intervenir uniquement sur le volet curatif »*¹. Toutefois, **l'action 2 du PITE sert d'ores et déjà à financer le ramassage d'algues vertes dans le Morbihan, à hauteur de 50 000 euros en 2020.**

La réflexion sur le périmètre géographique de la lutte contre les algues vertes est d'autant plus nécessaire que, dans la plupart des bassins versants, les territoires touchés par les algues vertes sont essentiellement des **sites sur vasières**. Le ramassage des algues y est plus complexe ainsi que l'identification des causes de marées vertes.

Le centre de ressources et d'expertise scientifique sur l'eau de Bretagne (Creseb)² a montré que, concernant le **golfe du Morbihan, plus de la moitié des flux d'azote dans les eaux du Golfe sont extérieurs au territoire**, et, contrairement à ce qui est observable dans les Côtes d'Armor, les flux d'azote sont majoritairement d'origine sédimentaire. Les programmes d'actions prévus par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du golfe du Morbihan ne porteront donc que sur un tiers des sources d'azote. Cela ne dispense toutefois pas les acteurs locaux, mais surtout l'État, de mettre en place une réelle politique agricole limitant l'épandage d'effluents entraînant des fuites de nitrates sur ces territoires.

Il est donc crucial **d'ouvrir une réflexion plus large sur le sujet, de recenser et structurer les programmes d'actions locaux menés afin de réduire les nitrates d'origine agricole.**

¹ Réponse au questionnaire envoyé par le rapporteur spécial au Conseil départemental du Morbihan.

² Creseb, *Quel rôle du sédiment dans les proliférations algales ? Note de synthèse, 2017.*

Recommandation n° 18 : Identifier les territoires et les actions menées sur l'ensemble des secteurs littoraux concernés par les marées vertes afin de mettre en place suffisamment tôt des programmes d'action adaptés.

C. UNE INDISPENSABLE ÉVOLUTION RÉGLEMENTAIRE

Les acteurs entendus par le rapporteur spécial soulignent pour la plupart que **le PLAV semble avoir atteint ses limites du point de vue de la contractualisation avec les agriculteurs**. D'autre part, et comme indiqué plus haut, le cadre réglementaire applicable dans les baies algues vertes est celui applicable à l'ensemble de la Bretagne.

Le développement d'une réglementation *ad hoc* a longtemps été refusé par le monde agricole. Les préfets successifs ont ainsi considéré que la voie d'un renforcement réglementaire constituait un obstacle à la mobilisation du monde agricole, indispensable pour faire évoluer les pratiques.

Le rapporteur spécial estime que, si les actions de volontariat ont permis d'enclencher une dynamique positive, **une nouvelle réglementation adaptée doit désormais être mise en place en complément**. Celle-ci doit être progressive et doit progressivement accompagner les agriculteurs non volontaires à modifier leurs pratiques, dans le cadre du PLAV.

La mise en œuvre d'un volet réglementaire ciblé sur les baies algues vertes permettrait notamment de tirer les conclusions du contentieux actuel engagé devant le tribunal administratif de Rennes dans le cadre du recours de l'association Eau et rivières de Bretagne sur l'arrêté préfectoral définissant le 6^{ème} programme d'actions régional nitrates (PAR 6).

Les conclusions du rapporteur public présentées en audience jeudi 1^{er} avril 2021 ont souligné le besoin de « *mesures plus contraignantes* » pour lutter contre les nitrates d'origine agricole et ont demandé au tribunal l'annulation du PAR 6 « *en tant que l'arrêté attaqué n'a pas abaissé le bilan azoté global ni précisé les conditions dans lesquelles un basculement du plan algues vertes de l'incitatif au réglementaire pourrait intervenir* ».

Le rapporteur spécial souligne que **la pression azotée reste trop importante, et les volumes épandus sont en hausse. Il convient donc d'abaisser les plafonds d'épandage autorisés**, en particulier dans les installations ICPE.

Recommandation n° 19 : Mettre en œuvre rapidement une réglementation renforcée et spécifique aux baies algues vertes, ciblée sur les exploitants non engagés dans une démarche de réduction des fuites de nitrates, allant de pair avec un accompagnement des agriculteurs dans le cadre du PLAV.

***D. REDONNER AUX SERVICES DE L'ÉTAT LES MOYENS DE CONTRÔLE
AFIN DE RÉDUIRE DRASTIQUEMENT LES FUITES DE NITRATES***

La question de la réglementation doit aller de pair avec celle des contrôles. Il serait en effet inutile de durcir la réglementation dans les baies algues vertes si les exploitations agricoles ne sont pas régulièrement contrôlées afin de s'assurer qu'elles respectent les mesures prévues par le programme régional d'action nitrates.

**Les contrôles prévus au niveau national
par le programme d'action nitrates (PAN)**

Trois types de contrôles évaluent l'application du programme d'actions nitrates, et permettent de s'assurer du respect de la réglementation en la matière.

- D'une part, les contrôles effectués au titre de la **conditionnalité des aides de la PAC** sont réalisés par les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), et au moins 1% des agriculteurs concernés sont contrôlés.

- D'autre part, les contrôles sur les élevages soumis à la réglementation des **installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)** sont réalisés par les directions départementales de la protection des populations (DDPP).

- Enfin, les **contrôles effectués auprès de l'ensemble des agriculteurs au titre de la police de l'environnement** sont réalisés les DDTM.

Le rapport du CGEDD de 2020 précité souligne l'insuffisance des synergies entre ces différents dispositifs, relevant de trois politiques publiques distinctes ayant leurs propres logiques. Il recommande de renforcer le cadre général des contrôles, et de produire des synthèses annuelles des résultats de contrôles utilisables pour le pilotage du PAN. Ces constats, effectués à l'échelle nationale, sont transposables à celle de la région Bretagne.

Au cours du PLAV 1 une **stratégie de pression de contrôle accrue a été mise en place dans les territoires algues vertes**, avec un taux de contrôle de 50 % dans les élevages ICPE, soit un contrôle tous les deux ans de 2010 à 2015. Pour ce faire, les moyens humains des services de contrôle ont été renforcés.

Cependant, du fait des mouvements de personnels et de la baisse des crédits budgétaires, **les effectifs de contrôle ont été considérablement érodés et sont aujourd'hui similaires à d'autres départements non concernés par le PLAV**. Seuls 0,2 ETP sont aujourd'hui affectés au suivi du PLAV dans les DDTM et DDPP des Côtes d'Armor et du Finistère.

Ainsi, **1 124 exploitations ICPE étaient contrôlées par les services départementaux dans les Côtes d'Armor et le Finistère en 2010. En 2014, elles n'étaient plus que 571**, soit une diminution paradoxale de moitié.

Le rapporteur spécial considère qu'il est crucial de renforcer les moyens de ces services avant toute évolution réglementaire.

Recommandation n° 20 : Renforcer les moyens des services de contrôle, DDTM et DDPP, dans les préfectures des départements concernés par le PLAV.

Un tel renforcement est également souhaité par les acteurs locaux, et notamment la chambre régionale d'agriculture, afin de faire en sorte que les quelques exploitations à l'origine de fuites de nitrates ne limitent pas les résultats attendus du fait de l'amélioration des pratiques des autres exploitants.

Dans le cadre du PLAV 2, une **nouvelle stratégie de ciblage des contrôles** a été définie. Elle consiste à **définir des sous-bassins prioritaires**, présentant de fortes concentrations en nitrates, grâce notamment à des sondes à nitrates, pour lesquelles les services de l'État ont investi en 2016. Cette stratégie ne génère pas d'augmentation de la pression moyenne de contrôle pour les agriculteurs mais se traduit par un ciblage plus fort sur certains sous-bassins versants.

En réalité, d'après l'évaluation à mi-parcours¹, en 2020, seule la baie de La Forêt était effectivement engagée dans les contrôles ciblés, notamment du fait d'un déficit de matériel. D'après cette évaluation, **seuls 27 contrôles ont été réalisés en 2018** sur cette baie, 39 étant prévus pour 2020. Si cette stratégie de contrôle ciblé semble cohérente, elle ne semble pas pouvoir donner de résultats entièrement satisfaisants sans augmentation des effectifs de contrôle et sans un investissement initial, certes coûteux, dans des instruments adaptés.

Au-delà des contrôles ciblés, le rapporteur spécial suggère de **mieux utiliser les documents dont disposent les administrations**, notamment les déclarations des flux, ainsi que les résultats des campagnes d'action reliquats mentionnées plus haut. Un **croisement systématique des différentes**

¹ Évaluation à mi-parcours du Plan de Lutte contre la prolifération des Algues Vertes (PLAV) en Bretagne, décembre 2020.

déclarations fournies par les exploitants agricoles permettrait de déterminer les aberrations et d'améliorer l'efficacité des contrôles sur place dans un second temps.

Recommandation n° 21 : Accroître les contrôles sur pièces dans les baies algues vertes en utilisant l'ensemble des données disponibles.

III. UN CADRE BUDGÉTAIRE QUI DOIT ÊTRE DAVANTAGE LISIBLE

La gestion budgétaire du PITE est fortement contrainte par les modalités actuelles de transfert des financements en gestion. Il est indispensable de normaliser cette gestion, pour permettre une transparence accrue du système de financement du PLAV.

A. UN CADRE BUDGÉTAIRE À NORMALISER EN METTANT FIN AU TRANSFERT EN GESTION

1. Un mode de gestion complexe et peu transparent

En loi de finances initiale, le budget de l'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » du programme 162 s'élève seulement à environ **deux millions d'euros en AE et en CP** (1,976 million d'euros en loi de finances pour 2021). Sur ces deux millions, 1,02 finance le soutien apporté aux agriculteurs, notamment pour la mise en œuvre des aspects du plan de développement rural breton qui contribuent indirectement à l'amélioration de la qualité de l'eau. Le reste est destiné à des programmes scientifiques de renforcement des connaissances sur la thématique « algues vertes » et l'évaluation des programmes.

Lors du vote de la loi de finances, l'axe 5 de l'action 02, qui finance le PLAV, n'est donc pas doté. Depuis 2018, le financement du PLAV, soit 5 millions d'euros en AE et en CP et donc les deux tiers de l'action, intervient par voie de transfert en gestion en provenance du programme 149 – compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture.

Selon l'administration, ce mode de gestion résulte d'un choix concerté intervenu entre la direction du budget et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation dans le cadre des travaux de préparation du projet de loi de finances pour 2018. Elle est cependant dénoncée non seulement par le rapporteur spécial dans tous les rapports budgétaires, mais également par les gestionnaires de l'action.

Le transfert en gestion intervient en effet de plus en plus tard dans l'année, en juillet pour l'année 2020, ce qui entraîne un manque de disponibilité de crédits pour assurer les échéances à la date normale. Ce retard peut être pallié par l'usage de la fongibilité des crédits entre les différents axes de l'action, notamment au profit de l'axe 5 dès le début de gestion en l'attente de la mise à disposition des crédits dédiés au PLAV.

Cette fongibilité n'est pas toujours suffisante, et **l'absence de crédits en début d'année a impliqué d'importantes avances de trésorerie** en 2019 et 2020. Le responsable de programme a procédé à des avances de trésorerie au profit de l'action 02, à hauteur de 1,6 million d'euros en AE et 31,8 millions d'euros en CP en 2019, puis 800 000 euros en AE en 2020 dans l'attente du transfert.

Au-delà de son caractère tardif, le transfert en gestion soulève d'autres difficultés, notamment concernant la programmation budgétaire. En début d'année, le responsable du budget opérationnel de programme (BOP) ne dispose de délégations de crédits que par rapport aux crédits notifiés, et non par rapport aux 7 millions dont disposera l'action après le transfert. **Ce dernier doit présenter les dépenses prévues au titre de l'année en regard des crédits notifiés** sans inclure les demandes de reports et les transferts en gestion.

En outre, l'exécution des crédits souffre également de **l'incertitude liée au transfert en gestion**, qui, parce qu'il ne figure pas dans la loi de finances, demeure chaque année incertain et **limite la visibilité du responsable de BOP**. La gestion conduit ainsi chaque année à une **faiblesse de l'exécution à la fin du premier semestre**. Mi-2020, seuls 258 500 euros en AE et 495 700 euros en CP avaient été consommés pour l'ensemble de l'action 02.

Le caractère tardif des crédits nécessaires pour payer la campagne d'actions de mars conduit par ailleurs à ne pouvoir respecter les objectifs de paiement rapides fixés par le responsable de programme en début d'année.

2. Un rebasage souhaitable qui donnerait plus de poids à l'autorisation budgétaire parlementaire

Les modalités de gestion liées au transfert de crédits en cours d'année sont difficilement compréhensibles, et ce d'autant plus que les 5 millions d'euros sont renouvelés annuellement. Elles n'apportent aucune garantie, ni quant au montant qui sera *in fine* transféré en faveur du plan ni quant au calendrier de ce versement.

Cette situation résulte vraisemblablement d'une volonté de la part du ministère de l'agriculture de s'assurer que, lors de l'extinction du PITE, les 5 millions transférés annuellement resteront au ministère. Elle est néanmoins regrettable.

Le rapporteur spécial demande depuis plusieurs années un **rebasage des crédits, qui permettrait de clarifier la gestion et d'aligner celle de l'action 02 sur l'ensemble des actions du PITE**. Celles-ci sont toutes basées sur des contributions issues de ministères différents, et il est heureux que tous ne souhaitent pas procéder à des transferts en gestion, sous peine de transformer le PITE en boîte noire dans laquelle les modalités de gestion seraient difficilement compréhensibles.

En outre, ce rebasage permettrait de **restaurer l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement, qui ne se prononce actuellement en loi de finances initiale que sur un tiers de l'action Eau et agriculture** en Bretagne et ne peut se pencher sur les crédits du PLAV que lors de l'examen de la loi de règlement.

À défaut, il semble indispensable **d'anticiper la date du transfert pour permettre au responsable de BOP de disposer le plus tôt possible des crédits**. En 2017, le secrétariat général du ministère de l'intérieur a ainsi confirmé la nécessité de pouvoir disposer de l'abondement dès le début du printemps afin d'entreprendre les actions liées au plan. Force est de constater que ce n'est toujours pas le cas.

Recommandation n° 22 : Mettre fin à la pratique du financement du PLAV par un transfert en gestion ou à défaut anticiper plus largement le transfert qui ne doit pas avoir lieu après le printemps.

B. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DU SYSTÈME DE FINANCEMENT DU PLAN DE LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES

Le PLAV 1 se caractérisait par une fongibilité des crédits apportés par les différents financeurs. Celle-ci brouillait le cadre budgétaire en ne permettant pas de déterminer les responsabilités financières de chacun des acteurs.

Les acteurs ont donc souhaité que le PLAV 2 permette un **décroisement des financements entre les partenaires financiers**, afin de simplifier le conventionnement avec les différents bénéficiaires. Comme indiqué plus haut, le PITE ne finance désormais que très ponctuellement les porteurs de projets algues vertes, tandis que certains dispositifs sont entièrement pris en charge sur fonds PITE.

Ce décroisement des aides a été accueilli avec satisfaction par les porteurs de projets. Il n'est cependant pas complètement abouti. Le financement des prestataires de conseil individuel agricole est par exemple encore partagé entre différents financeurs, et notamment l'État.

Le suivi financier du PLAV, déjà peu lisible du fait de la pluralité des financeurs, s'en est par ailleurs trouvé complexifié, son actualisation et son suivi représentant un travail considérable. L'analyse à mi-parcours du PLAV 2¹ souligne que le décroisement *« 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 »*.

Le rapporteur spécial souligne la **nécessité de clarifier les responsabilités financières de chacun des financeurs**. La mise en place d'un tableau de suivi régulièrement actualisé et commun à l'État, la région Bretagne, l'agence de l'eau et les conseils départementaux devrait permettre une consolidation des données de bilan financier. Cette recommandation est formulée de longue date, notamment lors de l'évaluation du PLAV 1, et apparaît également dans l'évaluation de mi-parcours.

Recommandation n° 23 : Mettre en place un tableau de suivi budgétaire, régulièrement mis à jour et publié sur le site du PLAV, commun à tous les financeurs, afin de clarifier les responsabilités financières de chacun.

¹ Évaluation à mi-parcours du Plan de Lutte contre la prolifération des Algues Vertes (PLAV) en Bretagne, décembre 2020.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Lundi 12 avril, déplacement à Rennes

Préfecture de Bretagne

- M. Emmanuel BERTHIER, préfet de la région Bretagne.

Secrétariat général aux affaires régionales de la Préfecture de Bretagne

- M. Philippe MAZENC, secrétaire aux affaires régionales de la Préfecture de Bretagne.

Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) de la Préfecture de Bretagne

- M. Michel STOUMBOFF, directeur ;

- M. François GEAY, directeur adjoint ;

- M. Jean-Michel PRÉAU, chef du service régional de l'agriculture, de la forêt et du bois.

Direction régionale des finances publiques de Bretagne

- M. Didier JARNIGON, contrôleur budgétaire régional.

Conseil Régional de Bretagne

- M. Loïg CHESNAY-GIRARD, président du Conseil régional ;

- M. Jonathan MORICE, directeur de l'environnement, de l'eau et de la biodiversité ;

- Mme Catherine YERLES ; cheffe du service de l'Eau.

Association Eau et rivières de Bretagne

- M. Jean-Yves PIRIOU, vice-président d'Eau et rivières de Bretagne ;

- M. Arnaud CLUGERY, directeur.

Mardi 13 avril, déplacement à Saint-Brieuc

Table-ronde d'élus locaux

- M. Jean-Luc BARBO, président de la commission locale de l'eau ;
- M. Thierry ANDRIEUX, président du Pays de Saint-Brieuc ;
- M. François PONCHON, président du comité de pilotage de baie de la Lieue de Grève ;
- M. Franck JUBERT, chargé de mission à Saint-Brieuc ;
- Mme Solenne LE DU, chargée de mission à Lannion Trégor communauté.

Agence de l'eau Loire Bretagne

- M. Martin GUTTON, directeur général ;
- M. Jean PLACINES, directeur délégué Armorique ;
- M. Jérôme MARTIN, adjoint au directeur.

Chambre régionale d'agriculture de Bretagne

- Mme Edwige KERBORIOU, vice-présidente ;
- Mme Christine TOUZET, élue du territoire de Saint-Brieuc ;
- Mme Dominique LOUBÈRE, cheffe du service environnement.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mission interdépartementale et régionale de l'eau (MIRE)

- M. Jean-Louis BOURDAIS, chargé de mission MIRE ;
- M. Fabrice ROTH, adjoint au chargé de mission ;
- Mme Sophie MORIN, gestionnaire comptable et budgétaire.

Centre d'étude et de valorisation des algues (CEVA)

- Mme Stéphanie PEDRON, directrice du CEVA ;
- M. Sylvain BALLU, chargé de mission sur les marées vertes.

Direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT)

- M. Olivier JACOB, directeur ;
- M. Jean-Gabriel DELACROY, sous-directeur ;
- M. Sébastien AUDEBERT, chef du bureau des moyens de l'administration territoriale.