

N° 466

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 février 2022

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le suivi des recommandations du rapport « Algues vertes en Bretagne, de la nécessité d'une ambition plus forte »,

Par M. Bernard DELCROS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klingler, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. DES PROGRÈS DANS LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES MARÉES VERTES GRÂCE À UNE CONJONCTURE RENDANT INDISPENSABLE UNE ACTION RAPIDE DE L'ÉTAT	9
A. LE CONSTAT PARTAGÉ D'UNE POLITIQUE LACUNAIRE DE L'ÉTAT DANS LA LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES EN BRETAGNE	9
1. Une révision réglementaire rendue obligatoire par la décision du tribunal administratif de Rennes	9
2. Un constat d'insuffisance partagé par les rapports de la commission des finances du Sénat et de la Cour des comptes et la chambre régionale de Bretagne	10
B. DE RAPIDES AMÉLIORATIONS À SOULIGNER	11
1. La révision du programme d'actions régional de lutte contre la pollution par les nitrates (PAR 6).....	11
2. Des améliorations concernant la gouvernance et l'animation du PLAV	13
3. La révision de la PAC a permis l'usage d'outils adaptés à la spécificité des territoires algues vertes, sans aller suffisamment loin.....	14
II. MAIS DES AVANCÉES QUI DEMEURENT TRÈS INSUFFISANTES POUR INCITER À UN RÉEL CHANGEMENT DES PRATIQUES AGRICOLES.....	15
A. UN PÉRIMÈTRE DES PLANS DE LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES QUI LAISSE DE CÔTÉ CERTAINS TERRITOIRES.....	15
B. DES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES ENCORE TROP LIMITÉES.....	16
1. Un maintien des contractualisations volontaires au cours des prochaines années, malgré le déploiement prévu des ZSCE.....	16
2. Quelle stratégie pour le foncier agricole dans les baies algues vertes ?	18
C. DES MOYENS TOUJOURS TROP FAIBLES, DES CONTRÔLES TROP PEU NOMBREUX.....	19
1. Une transparence financière encore lacunaire.....	19
2. La hausse budgétaire à venir pour le PLAV ne peut dispenser d'une réorientation des financements de la PAC dans les territoires algues vertes.....	20
3. Des effectifs de contrôle toujours très insuffisants	22
ANNEXES	25
ANNEXE N°1 : TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS	25
ANNEXE N°2 : RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	28
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	41

L'ESSENTIEL

Le sénateur Bernard Delcros, rapporteur spécial des programmes 112 et 162 de la mission « Cohésion des territoires », a mené au premier semestre 2021 un contrôle budgétaire portant sur le financement de la politique de lutte contre les algues vertes en Bretagne, intitulé *Algues vertes en Bretagne, de la nécessité d'une ambition plus forte*¹. Il formulait **23 recommandations** afin d'améliorer l'efficacité de la politique de lutte contre la prolifération des algues vertes.

Près de dix mois après la publication de ce rapport, le constat demeure nuancé : des avancées ont été obtenues, mais elles ne sont pas suffisantes.

Des améliorations rapides ont été favorisées par les publications rapprochées et convergentes des rapports du Sénat et de la Cour des comptes sur le financement de la politique de lutte contre les algues vertes d'une part et par **l'arrêt du tribunal administratif de Rennes en juin 2022** enjoignant à l'État de prendre des mesures supplémentaires d'autre part. En revanche, malgré ces avancées, on constate toujours une inadéquation entre les moyens consacrés à la lutte contre la prolifération des algues vertes et les enjeux, ainsi qu'un **déséquilibre entre les volumes de crédits du PLAV et ceux du droit commun de la politique agricole commune (PAC)**. D'autre part, la mise en place d'une réglementation, limitée pour l'instant aux seuls agriculteurs volontaires, **restreint l'ampleur du renforcement réglementaire** à la fois nécessaire et souhaité par de nombreux acteurs.

Application des recommandations du rapport *Algues vertes en Bretagne*

Recommandations dont la mise en œuvre est en cours ou achevée	Recommandations dont la mise en œuvre est partielle	Recommandations non mises en œuvre à ce jour
		

¹ Rapport d'information de M. Bernard Delcros, fait au nom de la commission des finances du Sénat. N° 633 (2020-2021) - 26 mai 2021. <https://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-633-notice.html>.

I. DES PROGRÈS NOTABLES AU COURS DES DERNIERS MOIS

La mise en œuvre d'un PLAV 2022-2027 est désormais officialisée dans le contrat de plan État-région 2021-2027. Plusieurs nouveaux outils vont être déployés, notamment une **nouvelle « mesure agroenvironnementale et climatique »** (MAEC) qui devrait être spécifiquement centrée sur les algues vertes.

D'autre part, le dispositif de **paiements pour services environnementaux (PSE)**, dont l'expérimentation financée par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne est en cours sur trois baies algues vertes, devrait être complété par un **dispositif analogue financé par l'État** au travers du programme des interventions territoriales de l'État (PITE). Il devrait être doté de 4 millions d'euros par an à partir de 2022. L'objectif est que 40 % des agriculteurs des baies algues vertes soient engagés dans une forme de contractualisation visant à la lutte contre la pollution par les nitrates d'ici 2024. Cet objectif est ambitieux, mais il n'est pas certain qu'il soit réellement atteignable sur la base du seul volontariat.

Dans sa décision du 4 juin 2021, le tribunal administratif de Rennes considère qu'un *« renforcement des actions mises en œuvre demeure nécessaire afin de restaurer durablement la qualité de l'eau en Bretagne »* et enjoint à l'État d'y procéder *« dans les quatre mois »*. En outre, la décision du tribunal rend obligatoire *« la définition précise d'un mécanisme de mise en œuvre de mesures réglementaires contraignantes supplémentaires »*. Le préfet de Bretagne a donc signé un **nouvel arrêté en novembre 2021** modifiant le programme d'actions régional de lutte contre la pollution par les nitrates (PAR 6). La principale innovation est la création au plus tard en juillet 2022 de programmes d'actions spécifiques à chaque baie « algues vertes », sous la forme de zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE).

II. MAIS DES AVANCÉES QUI DEMEURENT INSUFFISANTES POUR UN RÉEL REcul DU PHÉNOMÈNE DES MARÉES VERTES

Au-delà du ramassage des algues qui ne traite pas le problème en amont, **les actions préventives restent lacunaires dans les vasières du Morbihan**, grandes oubliées du PAR 6 révisé. Par ailleurs, si la mise en place des ZSCE peut constituer un outil intéressant, **les nouvelles mesures réglementaires qui y seront déployées ne seront pas contraignantes avant 2025 au plus tôt**. D'ici là, seuls les exploitants volontaires seront concernés. Il n'est donc pas certain que cela permette à court terme de progresser efficacement en matière de lutte contre les pollutions par les nitrates.

Le rapporteur spécial approuve la **hausse de 6 millions d'euros (soit un doublement des crédits)** qui devrait être accordée après 2022 à la lutte contre les algues vertes au travers du PITE, dont 2 millions dédiés au renforcement de l'accompagnement des agriculteurs. En revanche, **les montants consacrés à la lutte contre la pollution par les nitrates sont sans commune mesure par rapport aux aides de droit commun de la PAC**, accordées pour l'essentiel en l'absence de toute conditionnalité environnementale, qui pourraient s'élever en Bretagne à 426 millions d'euros en 2022. Seule une réorientation des crédits de la PAC vers davantage d'aides conditionnées au respect de pratiques agricoles prenant en compte le contexte environnemental spécifique de ces territoires permettrait d'agir efficacement et durablement contre la pollution par les nitrates. De plus, le rapporteur spécial regrette que **les moyens consacrés aux effectifs de contrôle ne soient pas augmentés**, alors qu'un renforcement des contrôles doit constituer une priorité pour accompagner les évolutions réglementaires.

Le sénateur Bernard Delcros, rapporteur spécial des programmes 112 et 162 de la mission « Cohésion des territoires », a mené au premier semestre 2021 un contrôle budgétaire portant sur le financement de la politique de lutte contre les algues vertes en Bretagne, intitulé *Algues vertes en Bretagne, de la nécessité d'une ambition plus forte*¹.

Il formulait **23 recommandations** afin d'améliorer l'efficacité de la politique de lutte contre les marées vertes, en particulier au travers du plan de lutte contre les algues vertes (PLAV). Dix jours après la parution de ce rapport au nom de la commission des finances du Sénat, le **tribunal administratif de Rennes** enjoignait au préfet de la région Bretagne de renforcer les mesures réglementaires de lutte contre les algues en modifiant le sixième programme régional d'actions de lutte contre les nitrates (PAR 6). Enfin, la **Cour des comptes et la chambre régionale des comptes de Bretagne** publiaient en juillet 2021 un rapport thématique sur le même sujet², aux conclusions convergentes avec celles du rapporteur spécial.

Cette conjonction a permis la mise en œuvre rapide de certaines des mesures recommandées par le rapport de contrôle budgétaire. Près de dix mois après la publication de ce dernier, il était nécessaire de dresser un **panorama des évolutions** concernant la politique de lutte contre les algues vertes **ainsi que des changements restant à mettre en œuvre.**

I. DES PROGRÈS DANS LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES MARÉES VERTES GRÂCE À UNE CONJONCTURE RENDANT INDISPENSABLE UNE ACTION RAPIDE DE L'ÉTAT

A. LE CONSTAT PARTAGÉ D'UNE POLITIQUE LACUNAIRE DE L'ÉTAT DANS LA LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES EN BRETAGNE

1. Une révision réglementaire rendue obligatoire par la décision du tribunal administratif de Rennes

L'association Eau et rivières de Bretagne avait attaqué devant le tribunal administratif de Rennes l'arrêté du 2 août 2018 portant sixième programme d'actions régional en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole (PAR 6). Elle estimait notamment que le PAR 6 ne comportait aucune mesure spécifique relative à la lutte contre les algues vertes.

¹ Rapport d'information de M. Bernard Delcros, fait au nom de la commission des finances du Sénat. N° 633 (2020-2021) - 26 mai 2021. <https://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-633-notice.html>.

² La politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne – Cour des comptes - juillet 2021.

Dans sa décision du 4 juin 2021¹, le tribunal administratif a considéré que « *si des mesures contraignantes ont effectivement été mises en œuvre dans le sixième programme d'actions [...], un renforcement des actions mises en œuvre demeure nécessaire afin de restaurer durablement la qualité de l'eau en Bretagne, de limiter les fuites de nitrates à un niveau compatible avec les objectifs de restauration et de préservation de la qualité des eaux et, de prévenir au maximum le phénomène des marées vertes* ».

En conséquence, **le tribunal a annulé le PAR 6 en enjoignant au représentant de l'État de le modifier et de le compléter dans les quatre mois** suivant le jugement. Le PAR 6 modifié devrait désormais prévoir « *toute mesure supplémentaire utile de maîtrise de la fertilisation azotée et de gestion adaptée des terres agricoles dans les bassins versants situés en amont des sites littoraux concernés par les problématiques d'algues vertes* ».

En outre, **le tribunal a rendu obligatoire « la définition précise d'un mécanisme de mise en œuvre de mesures réglementaires contraignantes supplémentaires en cas de constat d'échec des mesures encouragées par le PLAV »**, rejoignant ainsi la **recommandation 19 du rapporteur spécial**, suggérant de 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 et allant de pair avec un accompagnement des agriculteurs dans le cadre du PLAV.

2. Un constat d'insuffisance partagé par les rapports de la commission des finances du Sénat et de la Cour des comptes et la chambre régionale de Bretagne

La Cour des comptes a publié en juillet 2021 les résultats de ses travaux menés avec la chambre régionale des comptes de Bretagne² sur les effets de la politique publique de lutte contre les algues vertes. Ses constats, convergents avec ceux du rapporteur spécial, sont ceux d'une insuffisance générale, la Cour relevant ainsi « *une politique de lutte aux objectifs mal définis et aux effets incertains sur la qualité des eaux* », « *des actions sur les pratiques, les systèmes et les milieux aux effets encore limités* » ou encore « *des améliorations de pratiques culturelles réelles mais inférieures aux objectifs des PLAV* ».

Tout comme le relevait le rapporteur spécial, la Cour des comptes insistait sur la **faiblesse des montants consacrés au PLAV**, très faibles par rapport aux aides de la politique agricole commune (PAC), pour l'essentiel accordées sans spécificités liées aux territoires algues vertes. La Cour souligne ainsi que « *des évolutions de système plus ambitieuses [sont] entravées par l'insuffisance des aides de droit commun* ». L'absence

¹ Tribunal administratif de Rennes, *Eau et rivières de Bretagne*, n° 1806391, 4 juin 2021.

² *La politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne – Cour des comptes - juillet 2021.*

d'amélioration suffisante de la qualité de l'eau pourrait notamment conduire au lancement d'une procédure d'infraction à l'encontre de la France. Plus inquiétant, la Cour indique que « *l'ambition [des PLAV] s'est même réduite entre 2010 et 2017* ».

S'agissant plus spécifiquement du volet financier des PLAV, elle indique que **les montants** « *relèvent en partie de l'affichage* », faute notamment de bilan financier consolidé des PLAV, rejoignant ainsi la recommandation n° 23 du rapporteur spécial.

La Cour des comptes a analysé en détail l'exécution des plans de lutte contre les algues vertes, et en a déduit que, sur les 95 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 73 millions d'euros en crédits de paiement (CP) consacrés officiellement à la lutte contre les algues vertes, « *seuls 13,7 millions d'euros constituent la spécificité du PLAV et correspondent à des dépenses destinées à prévenir les fuites d'azote d'origine agricole sur les territoires* ».

La Cour des comptes a rédigé **11 recommandations**¹, selon cinq orientations :

- étendre la lutte contre la prolifération des algues vertes au-delà des huit baies bretonnes concernées par les plans de lutte ;
- définir des objectifs évaluable et en suivre la réalisation à l'échelle des bassins versants ;
- redéfinir les leviers incitatifs au changement des pratiques et des systèmes agricoles ;
- mobiliser les leviers du foncier agricole et des filières agroalimentaires ;
- adapter et faire respecter la réglementation.

B. DE RAPIDES AMÉLIORATIONS À SOULIGNER

1. La révision du programme d'actions régional de lutte contre la pollution par les nitrates (PAR 6)

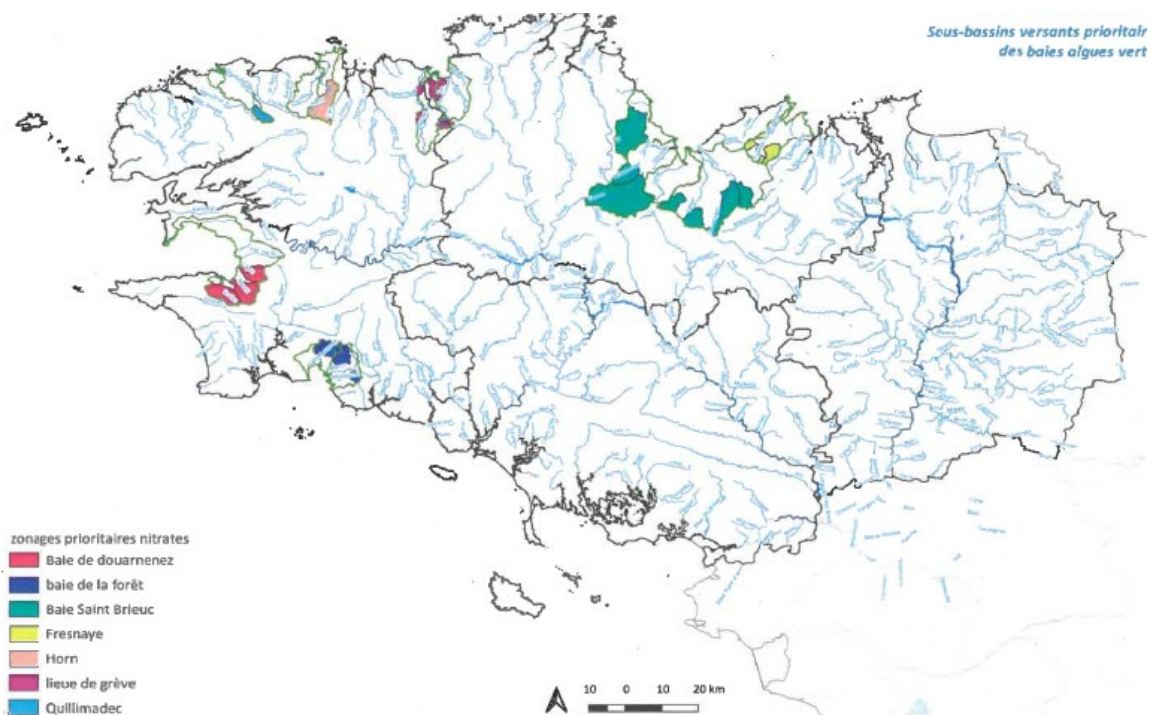
À la suite du jugement du tribunal administratif de Rennes, le préfet de la région Bretagne a signé un **nouvel arrêté préfectoral**² en **novembre 2021** modifiant le PAR 6. Cet arrêté fait suite à une concertation menée de juillet à octobre 2021 et devrait constituer la « brique algues vertes » du futur PAR 7, dont l'arrêté préfectoral sera signé en juillet 2022 et pour lequel les concertations locales sont toujours en cours.

¹ Cf. annexe 2.

² Arrêté du 18 novembre 2021 modifiant l'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.

La principale avancée de cette version est la mise en place de **nouvelles mesures réglementaires dans l'ensemble des « baies algues vertes »**. L'arrêté prévoit notamment l'obligation de faire procéder à un contrôle technique pour les ouvrages de stockage des effluents d'élevage ; la définition d'un seuil d'alerte pour les reliquats azotés post-absorption (RPA) et de mesures correctives en cas de dépassement ; les couvertures végétalisées permanentes (bandes enherbées) le long des cours d'eau, dont la largeur est portée à 10 mètres ; les épandages de digestats issus de la méthanisation et enfin des prescriptions concernant les situations de surpâturage.

Territoires concernés par la révision du programme régional d'actions



Source : arrêté du 18 novembre 2021

Au-delà d'un renforcement des réglementations existantes, la modification du PAR 6, et c'est là sa principale innovation, prévoit que **doivent être pris des arrêtés au plus tard en juillet 2022 pour des programmes d'actions spécifiques à chaque baie algues vertes, sous la forme de zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE)**. La création de ces zones, prévues à l'article R.211-83 du code de l'environnement, y autorise le **déploiement de mesures réglementaires renforcées** afin de lutter contre la pollution par les nitrates.

La possible mise en place de ZSCE figurait déjà dans le document fixant le cadre général du PLAV « *en cas d'absence d'atteinte des objectifs de moyens* » ainsi qu'un constat d'échec à l'issue de l'analyse des indicateurs et de la dynamique territoriale par le comité de pilotage (COPIL) du PLAV et enfin, à l'issue du PLAV, en cas d'absence d'atteinte des objectifs de qualité de l'eau mais également d'atteinte des objectifs de moyens, c'est-à-dire des actions mises en œuvre, l'absence d'atteinte des objectifs de qualité de l'eau seule ne conduisant qu'au renouvellement des plans d'actions et non à la mise en œuvre d'un volet réglementaire ». **Les contrats territoriaux et les arrêtés préfectoraux ZSCE devraient signés au cours de l'été 2022.**

2. Des améliorations concernant la gouvernance et l'animation du PLAV

Le rapporteur spécial avait souligné dans son rapport la nécessité d'officialiser rapidement la prolongation du PLAV au-delà de 2021, et surtout de **préparer le prochain plan de lutte (recommandation n°1)**. Cette observation figure également dans le rapport de la Cour des comptes, qui soulignait que « *l'absence d'engagement sur le financement des actions au-delà de 2021 place à nouveau les différents bassins versants dans une situation dommageable d'incertitude* ».

L'existence d'un PLAV 2022-2027 est désormais officialisée dans le contrat de plan État-région 2021-2027, actuellement au stade de la consultation auprès du public. En outre, les contrats de territoires signés entre les baies et l'agence de l'eau Loire-Bretagne pour la période 2022-2024 constituent également une clarification bienvenue de l'engagement public dans la lutte contre les algues vertes.

Concernant les instances du PLAV, la recommandation n°3 du rapporteur spécial proposait une simplification de la gouvernance et un renforcement du rôle des comités techniques à l'échelon départemental. Dans le PLAV 2022-2027, **le comité régional de suivi sera supprimé** et devrait être remplacée par des points presses annuels. Des comités de pilotage départementaux ont par ailleurs été instaurés pour les deux départements des Côtes d'Armor et Finistère. Ce faisant, **le département est désormais remplacé comme échelon de référence**, ce qui correspond également à une recommandation partagée par la Cour des comptes et le rapporteur spécial.

En outre, la Cour des comptes notait que « *les moyens humains consacrés au soutien technique et à la coordination locale des actions* » et que « *l'État n'a pas joué pleinement son rôle d'accompagnateur et d'animateur de ces acteurs locaux* ». Pour répondre à ce dernier aspect, **un expert de haut niveau, placé directement sous l'autorité des préfets des départements des Côtes d'Armor et du Finistère, a été recruté et est entré en fonction en novembre 2021**. Celui-ci doit être le représentant des services de l'État et le

point de contact des élus et des associations pour toutes les problématiques liées aux algues vertes relevant du niveau départemental, dans la mesure où les enjeux interrégionaux restent du ressort de la MIRE. Cet expert n'est pas financé par le PITE, mais par les financements propres aux préfetures. **Le rapporteur spécial se félicite de cette innovation, sous réserve que cette nomination permette réellement de fluidifier la coordination départementale** et que l'articulation entre les différents services de l'État ne s'en trouve pas complexifiée.

3. La révision de la PAC a permis l'usage d'outils adaptés à la spécificité des territoires algues vertes, sans aller suffisamment loin

Le plan stratégique national (PSN) pour la PAC 2023-2027, transmis par la France à la Commission européenne en décembre 2021 a pour ambition de davantage tenir compte des enjeux liés à la pollution par les nitrates dans l'attribution des aides. Une **nouvelle « mesure agroenvironnementale et climatique » (MAEC)**, proposée par la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) Bretagne **devrait être spécifiquement centrée sur les algues vertes**. Une nouvelle MAEC « protection de la biodiversité » devrait également être mise en place à l'échelle nationale.

À l'heure actuelle, les MAEC « systèmes » ne se sont pas révélées particulièrement adaptées aux enjeux spécifiques des bassins versants algues vertes. Le taux de contractualisation, d'environ 10 % des exploitants, est identique au reste de la Bretagne, et très localisé dans les baies de St Brieuc et de la Lieue de Grève. **Cette MAEC dédiée donnera donc plus de visibilité et de lisibilité aux enjeux « nitrates » dans les baies algues vertes**, et constitue à ce titre un progrès. Mais, dans la mesure où le cadre et le cahier des charges sont toujours en cours d'élaboration, il convient d'être prudent.

Les objectifs avancés par les services de l'État sont ambitieux : ces derniers **visent un taux de contractualisation avec les agriculteurs des baies algues vertes de 40 % en 2024¹**. Cependant, **rien à l'heure actuelle ne garantit une adhésion massive des agriculteurs**. Les MAEC demeurent perçues par les agriculteurs comme contraignantes, perception accentuée par une crainte de pénalités lorsque les engagements ne sont pas tenus.

¹ Audition du secrétaire général aux affaires régionales de Bretagne, le 18 janvier 2021.

II. MAIS DES AVANCÉES QUI DEMEURENT TRÈS INSUFFISANTES POUR INCITER À UN RÉEL CHANGEMENT DES PRATIQUES AGRICOLES

Si ces changements, et en particulier la mise en place de ZSCE, constituent la première étape vers une réelle prise en compte des enjeux, **plusieurs points cruciaux, en particulier le maintien du principe du volontariat dans les baies algues vertes, l'insuffisance des contreparties financières en comparaison des aides de droit commun de la PAC et l'absence de moyens supplémentaires consacrés aux effectifs de contrôle limitent l'ampleur des évolutions.**

A. UN PÉRIMÈTRE DES PLANS DE LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES QUI LAISSE DE CÔTÉ CERTAINS TERRITOIRES

La recommandation n° 18 consistait à identifier les territoires et les actions menées sur l'ensemble des secteurs littoraux concernés par les marées vertes au-delà des seules baies concernées aujourd'hui, afin de mettre en place suffisamment tôt des programmes d'action adaptés. Cette **recommandation ciblait les échouages sur vasières en Morbihan, mais également les marées vertes en Loire-Atlantique.** Il s'agissait également de la première recommandation de la Cour des comptes : *« pour étendre la lutte contre la prolifération des algues vertes à tous les sites d'échouages d'algues vertes, notamment sur vasières, intégrer dans les contrats territoriaux des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) un volet de lutte contre les fuites d'azote assorti d'objectifs évaluables ».*

Les vasières constituent, pour reprendre les mots évoqués lors de l'audition de la Cour des comptes¹, une **« zone grise » contournée par la révision du PAR 6.** Concernant les vasières, les difficultés techniques de ramassage des algues sont évoquées comme un des principaux freins. Dans cette optique, les services de l'État ont confirmé la mise en place d'une expérimentation grâce à des prototypes de bateaux de ramassage d'algues en mer, afin d'anticiper les échouages. Cette expérimentation, d'abord limitée à Saint-Brieuc, devrait être dans un second temps étendue aux vasières du Morbihan.

Au-delà du ramassage des algues, qui ne traite pas le problème en amont, les actions préventives restent lacunaires dans ces territoires, et les vasières du Morbihan sont absentes du PAR 6 révisé.

Le rapporteur spécial ne peut que renouveler l'expression de ses craintes concernant ces territoires. L'État et l'ensemble des acteurs ne doivent pas attendre une dégradation aussi avancée que celle ayant déclenché la mise en place du PLAV dans les actuelles baies « algues vertes ». Si ces territoires semblent peu désireux d'intégrer le dispositif du

¹ Audition de la Cour des comptes, 11 janvier 2021.

PLAV, il est **indispensable de s'inspirer des actions menées dans les baies algues vertes, par le biais de contrats de territoires notamment**, en parallèle d'un soutien financier public renforcé.

B. DES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES ENCORE TROP LIMITÉES

1. Un maintien des contractualisations volontaires au cours des prochaines années, malgré le déploiement prévu des ZSCE

L'arrêté du 18 novembre 2021 précité prévoit que **certaines mesures figurant dans les programmes d'actions, cadre des ZSCE, puissent être rendues obligatoires après trois ans si les objectifs de réduction de la pollution par les nitrates ne sont pas atteints.**

Cela signifie concrètement que **le déploiement des ZSCE se fera en deux temps** : une première phase contractuelle de trois ans minimum, à partir de 2022, puis éventuellement à partir de 2025 un dispositif réglementaire rendant obligatoire la mise en œuvre de certaines mesures pour les exploitations agricoles qui auront refusé tout engagement dans le nouveau PLAV. L'échelon choisi est donc celui de l'exploitation agricole, qui présente l'avantage de placer chaque exploitant en situation de responsabilité et de lui permettre de bénéficier d'un accompagnement proche du terrain.

Le basculement du contractuel vers le réglementaire, loin d'être une rupture, s'inscrit dans la logique inhérente aux PLAV. Le PAR 6 précisait ainsi qu'en « *cas d'échec d'un projet de territoire, des dispositions réglementaires particulières seront prises, sur les bassins concernés* ».

Les ZSCE constituent un outil intéressant, à condition qu'elles recouvrent des actions suffisamment innovantes et efficaces par rapport au cadre existant. À défaut d'une réelle adaptation de chaque ZSCE à la situation locale, leur valeur ajoutée pourrait être très limitée. Dans le Finistère, le bassin versant du Kermorvan est ainsi intégré à une ZSCE depuis 2011, sans que cela ne se soit véritablement traduit par un changement opérationnel et par une amélioration drastique de la qualité de l'eau. **Sans une réelle adaptation baie par baie des mesures adossées à ces zones, il est à craindre qu'elles ne constituent qu'un outil parmi d'autres, uniquement à destination des exploitants déjà engagés pour limiter les fuites de nitrates.**

La Cour des comptes a suggéré dans son rapport que le contenu de ces ZSCE se fonde sur une logique agronomique, en s'inspirant du bassin versant contentieux des Échelles en Ille-et-Vilaine, pour lequel des mesures réglementaires plus ciblées et plus adaptées ont été mises en œuvre.

Le maintien du seul principe du volontariat ne peut cependant constituer l'unique solution, dans la mesure où les exploitants non volontaires ne peuvent freiner la dynamique d'ensemble initiée par les agriculteurs ayant contractualisé. La Cour des comptes le note également dans son rapport : *« sans une perspective crédible d'action réglementaire contraignante, les exploitants agricoles sont naturellement peu incités à entrer dans la démarche et à consentir à des objectifs ambitieux »*. La modification du PAR 6 ne portera vraisemblablement pleinement ses fruits qu'à l'issue de la phase volontaire, c'est-à-dire après 2025 au plus tôt.

Le futur PAR 7 ne devrait pas aller plus loin sur cet aspect, ce que regrette le rapporteur spécial. Le programme d'actions national (PAN 7) n'ayant toujours pas fait l'objet d'un arrêté ministériel, la chambre régionale d'agriculture de Bretagne a indiqué ne pas vouloir *« s'associer aux travaux qui viseraient à engager une énième révision non obligatoire »*.

Les axes de progrès identifiés par l'administration en amont de la construction du PAR 7 sont en effet assez nombreux. Mais il semblerait que peu d'entre eux seront réellement mis en œuvre, dans la mesure où le **dossier de concertation du PAR 7 indique d'ores et déjà que plusieurs mesures sont abandonnées ou non applicables** telles que :

- mettre en place une organisation visant à limiter le cheptel animal, dans les zones à enjeux, à hauteur des capacités de réception du milieu ;
- instaurer l'éco-conditionnalité des « autorisations » d'exploiter, y compris en régime déclaration, qui constituait pourtant une des recommandations de la Cour des comptes ;
- passer d'une logique d'obligation de moyens à une logique d'obligation de résultats ;
- réduire les fuites d'azote sur les parcours de volailles « plein-air ».

Les axes de progrès dans la lutte contre les fuites de nitrates envisagés dans le futur PAR 7

ACTIONS À L'ÉCHELLE DES SIÈGES D'EXPLOITATION	MESURES DE RENATURATION DES ESPACES (LIMITATION TRANSFERT VERS LES COURS D'EAU)	PRATIQUES AGRO-ENVIRONNEMENTALES (Systèmes à basses fuites d'azote)
<p>Contrôle des ouvrages de stockage d'effluents → diagnostics de l'étanchéité (certification par un tiers) + obligation de remise en conformité</p> <p>Réduction des fuites d'azote sur les parcours de volaille plein air</p> <p>Suppression des situations de sur-pâturage</p>	<p>Bandes enherbées élargies (10 ou 20m au lieu de 5m aujourd'hui)</p> <p>Ceintures de bas fond renforcées (mise en place de prairies fauchées) et export</p> <p>Zones tampon à l'exutoire des drains agricoles</p> <p>Reconquête des espaces stratégiques de dénitrification (remise en herbe des Zones Humides, ...)</p>	<p>Date de destruction des couverts végétaux repoussée</p> <p>Des apports d'azote par culture encadrés (approche agronomique)</p> <p>Calendrier d'épandage affiné</p> <p>Couverture des sols plus efficace</p> <p>Gestion des rotations de cultures améliorée (proscrire les rotations à risques)</p> <p>Mesures des reliquats azotés post-récolte pour guider l'action</p> <p style="text-align: center;">→ Vers une certification environnementale des exploitations agricoles ?</p>

Source : dossier de concertation du PAR 7

2. Quelle stratégie pour le foncier agricole dans les baies algues vertes ?

La Cour des comptes mettait en avant la « *politique foncière agricole inadaptée aux enjeux environnementaux des baies* », alors que « *les évolutions du foncier agricole dans les baies algues vertes restent très limitées* », rejoignant ainsi la **recommandation n° 11** du rapporteur spécial, c'est-à-dire l'organisation d'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.

Des réflexions sont en cours au sein des services de l'État dans le cadre de la préparation du programme pluriannuel d'actions (PPAS) 2022-2027 de la Safer qui doit aboutir au premier semestre 2022. Une révision du schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) est également programmée en 2023. **Il est cependant peu probable que ces dispositions s'inscrivent dans une stratégie globale**, permettant au travers de la gestion des parcelles de concourir effectivement à la réduction des flux azotés dans les bassins versants algues vertes. La question foncière est en effet plus large que celle des restitutions de terres par la Safer. En particulier, **les collectivités territoriales mettent en avant d'insuffisants moyens pour la mise en œuvre de mesures de préemption efficace** : la construction d'une vision foncière implique donc d'associer dès maintenant les collectivités.

C. DES MOYENS TOUJOURS TROP FAIBLES, DES CONTRÔLES TROP PEU NOMBREUX

1. Une transparence financière encore lacunaire

Le suivi budgétaire du PLAV, propre à chaque financeur, n'est pas harmonisé, ce qui complexifie le calcul de la participation totale des différents partenaires. Cette situation favorise **l'affichage de montants parfois éloignés de ceux réellement consommés**. Elle favorise aussi des **effets de substitution**, une part des montants considérés comme intégrés au PLAV correspondant en réalité à des dépenses qui auraient été réalisées en l'absence de plan.

Le **recommandation n° 23** du rapporteur spécial était donc de 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. La Cour des comptes a par la suite formulé une recommandation identique, c'est-à-dire l'établissement d'un suivi financier consolidé des actions de lutte contre les algues vertes ainsi que de bilans annuels publiés.

Le rapporteur spécial considère que **la publication de ces informations constitue, au-delà de la gestion des financeurs, un enjeu de transparence auprès du grand public**. Il est regrettable que ces données ne soient pas publiées, d'autant que la DRAAF Bretagne a mené récemment un important travail de recensement des dépenses. Dès lors que cet outil existe, la publication ne représente pas une charge, alors que son bénéfice pour l'information des acteurs est indéniable.

S'agissant de la 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, il semble **que celle-ci n'ait pas eu d'écho pour l'instant, au motif que la fongibilité des crédits entre les différents axes de l'action 02 - Eau et agriculture en Bretagne du programme 162 de la mission « Cohésion des territoires » serait suffisante** pour pallier les difficultés liées au caractère tardif du transfert en gestion. Force est de constater que ce n'est pas toujours le cas, et que **les acteurs sur le terrain ont mis en évidence plusieurs retards liés à ce mode de gestion**.

2. La hausse budgétaire à venir pour le PLAV ne peut dispenser d'une réorientation des financements de la PAC dans les territoires algues vertes

a) Un renforcement souhaitable du dispositif expérimental des paiements pour services environnementaux

Dès le printemps 2021, une demande de crédits supplémentaires a été portée par le préfet de région Bretagne à hauteur de **4 millions d'euros par an**, soit plus qu'un doublement par rapport aux montants engagés par l'État sur le volet préventif du PLAV, à savoir 3,4 millions d'euros. **Cette hausse n'a cependant pas été accordée en loi de finances initiale pour 2022¹**, le ministre s'étant notamment opposé à un amendement déposé en ce sens à l'Assemblée nationale.

Toutefois, le dispositif de **paiements pour services environnementaux (PSE)**, dont l'expérimentation financée par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne est en cours sur trois baies algues vertes, devrait être complété par un **dispositif analogue financé par l'État au travers du programme 162** de la mission « Cohésion des territoires » (programme des interventions territoriales de l'État ou « PITE »). Les territoires algues vertes souhaitant mettre en place un dispositif PSE peuvent ainsi candidater jusqu'à la fin du mois de février 2022. La contractualisation des agriculteurs dans le cadre des projets PSE qui seront financés par le PITE est prévue à l'automne 2022.

Les deux appels à projets, celui financé par l'État et celui financé par l'Agence de l'eau, ont vocation à fusionner. Le montant accordé en 2022 pour la mise en place d'un appel à projets PSE algues vertes par l'Agence de l'eau est de 5 millions d'euros. Concernant le financement de l'État pour son propre appel à projets, l'estimation initiale fournie par les services de l'État était de 10 millions d'euros à engager en 2022 pour 5 ans, soit 2 millions d'euros de CP annuels. Les besoins ont été ensuite réévalués à 20 millions d'euros à engager en 2022 pour les PSE. **In fine, 4 millions d'euros annuels devraient être accordés sur la période 2022-2027, l'objectif étant que 25 % des exploitations des baies algues vertes, soit environ 675 exploitants, soient amenés à contractualiser dans le cadre des PSE.**

Le rapporteur spécial avait souligné **l'intérêt que pouvait représenter l'outil PSE**, dans la mesure où les agriculteurs engagés dans un PSE sont évalués chaque année et rémunérés suivant l'effectivité du résultat. Il réitère néanmoins sa recommandation sur la nécessité d'effectuer un suivi et un bilan rapide de l'expérimentation.

¹ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

En outre, malgré l'utilité des PSE et surtout les 4 millions d'euros annuels accordés, soit le plafond autorisé par la Commission européenne en matière d'aides d'État agricoles, il demeure une interrogation sur l'adéquation entre le montant des crédits et les enjeux. Si la cible de contractualisation est de 25 % des 2 700 agriculteurs des baies algues vertes, le montant moyen accordé par exploitation devrait être de **6 000 euros environ par an, ce qui constitue un point de départ mais ne peut constituer la principale réponse aux insuffisances relevées par le rapporteur spécial et la Cour des comptes.**

b) Une hausse des crédits dédiés spécifiquement aux baies algues vertes qui ne peut répondre à elle seule à la problématique de la pollution par les nitrates

La nécessité de crédits spécifiques aux baies algues vertes fait désormais consensus. Les services de l'État ont estimé que **le besoin de crédits complémentaires pour le seul volet préventif du PLAV hors PSE, et en particulier pour les « actions innovantes »** (conseil individuel et chantiers collectifs de semis de couverts notamment) était de **2 millions d'euros annuels**. Bien que cette estimation ait par la suite été réévaluée à 3 millions d'euros, les 2 millions supplémentaires devraient être accordés¹.

Estimation initiale par les services de l'État des besoins de crédits supplémentaires portés par le programme 162

(en millions d'euros)

		PLAV 2	Prévision PLAV 2022-2027	Évolution
Volet curatif		1,3	1,7	+ 0,4
Volet recherche		0,3	0,5	+ 0,2
Volet préventif	Dont PSE	3,4	9,8	+ 6,4
	Hors PSE	3,4	5,8	+ 2,4
Total		5	12	+ 7

Source : commission des finances d'après la MIRE

Concernant le volet préventif, la hausse devrait majoritairement être orientée vers l'accompagnement financier des exploitations dans le cadre des nouvelles dispositions réglementaires du PAR 6 modifié, ainsi que vers la mise en place des ZSCE.

¹ Audition du secrétaire général aux affaires régionales de Bretagne, le 18 janvier 2021.

Estimation par les services de l'État de la ventilation des crédits supplémentaires demandés pour le volet préventif

(en millions d'euros)

Financement PAR 6 modifié	1
Financement ZSCE et contrats de territoires	4
Dispositifs d'accompagnement direct des exploitants (hors PSE)	0,8
Total	5,8

Source : commission des finances d'après la MIRE

Concernant la mise en place de la **nouvelle MAEC « algues vertes »**, les premières évaluations étaient d'environ 5 millions d'euros sur la base des exploitations potentiellement concernées, et 3 millions d'euros devraient être finalement accordés. Sur le plan budgétaire, les crédits utilisés ne devraient pas être inscrits sur le programme 162, dont les crédits devraient être exclusivement dédiés aux actions mentionnées ci-dessus.

Le rapporteur spécial sera attentif à la traduction de ces engagements budgétaires dans la prochaine loi de finances.

Toutefois, les montants consacrés à la lutte contre la pollution par les nitrates sont sans commune mesure par rapport aux aides de droit commun de la PAC, essentiellement en l'absence de toute conditionnalité environnementale, qui pourraient s'élever en Bretagne à 426 millions d'euros en 2022.

Seule une réorientation des crédits de la PAC dans ces territoires vers davantage d'aides conditionnées au respect de pratiques agricoles prenant en compte le contexte spécifique de ces baies permettrait d'agir efficacement et durablement contre la pollution par les nitrates.

3. Des effectifs de contrôle toujours très insuffisants

Le rapporteur spécial l'a souligné précédemment, la question de la réglementation ne peut être séparée de celle des contrôles des exploitations agricoles, afin de s'assurer que celles-ci respectent les mesures prévues par le PAR. Dans la mesure où seuls 0,2 équivalents temps plein (ETP) sont aujourd'hui affectés au suivi du PLAV dans les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et des directions départementales de la protection des populations (DDPP) des Côtes d'Armor et du Finistère, la recommandation n° 20 consistait à renforcer les moyens de ces services. Le tribunal administratif l'a également souligné : « l'efficacité de ces mesures [réglementaires] est très fortement tributaire de la qualité et de l'intensité du suivi et des contrôles mis en œuvre par les services de l'État, en particulier par les inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement ».

Le constat effectué par la Cour des comptes est également sévère que celui du rapporteur spécial : « *La baisse significative des effectifs a entraîné au niveau régional, une chute de 40 % des contrôles et de 44 % dans les Côtes d'Armor et le Finistère entre 2010 et 2018. Cette régression des contrôles est encore plus marquée dans les bassins versants algues vertes : - 73 %. La Cour constate qu'aucune stratégie partagée et coordonnée entre les collectivités chargées de la mise en œuvre du plan de lutte et les services de l'État n'existe en matière de contrôle des exploitations* ».

Le rapporteur spécial regrette l'absence d'évolution sur ce sujet. Les effectifs de contrôles n'ont en effet pas cru et devraient, d'après ses informations, demeurer stables par la suite ou n'évoluer que marginalement, malgré les demandes de renforcement des services concernés. **Les besoins ont été évalués par les services de la préfecture de Bretagne à 2 ETP pour le seul volet nitrates** des contrôles des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Concernant l'accès aux bases de données par les services de contrôle, il ne semble pas constituer un réel objectif pour le ministère de l'agriculture, du fait des réticences de la profession agricole. Ce sujet n'étant pas propre aux baies algues vertes, la Cour des comptes a indiqué qu'elle devait transmettre prochainement au Parlement le résultat de ses travaux sur les ICPE agricoles, qui développera plus précisément cet aspect.

Le renforcement des moyens de contrôle demeure indispensable et doit constituer une priorité, parallèlement aux évolutions réglementaires.

ANNEXES

ANNEXE N°1 : TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Recommandation	État de mise en œuvre	Destinataire
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.	Mis en œuvre	Ensemble des partenaires du PLAV
Préparer un troisième plan de lutte contre les algues vertes 2023-2027, tenant compte des différentes évaluations du PLAV 2 menées jusqu'à présent.	En cours de mise en œuvre	Ensemble des partenaires du PLAV
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.	Partiellement mis en œuvre	État - Ensemble des partenaires du PLAV
Simplifier la gouvernance et conforter le rôle des comités techniques à l'échelon départemental.	En cours de mise en œuvre	Ensemble des partenaires du PLAV
Renforcer la place des porteurs de projets dans le processus décisionnaire tout en maintenant le cadre actuel de gouvernance.	Partiellement mise en œuvre	Ensemble des partenaires du PLAV
Maintenir les moyens humains de la mission régionale et interdépartementale de l'eau (MIRE) et les renforcer à l'échelle départementale.	Mise en œuvre	État
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.	Mis en œuvre	Direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) et ministères contributeurs
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.	Non mis en œuvre	DMAT et ministères contributeurs
Mettre en place un portail numérique à destination des porteurs de projets, centralisant les demandes pour l'ensemble des initiatives financées par le PLAV.	Non mis en œuvre	Ensemble des partenaires du 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.	Non mis en œuvre	Services de l'État (DRAAF, MIRE)
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 3e génération plus ambitieux, doté de moyens humains et financiers suffisants.	Mise en œuvre partielle	Ministères contributeurs - ministère du budget
Renforcer la part des « aides innovantes » financées par le PLAV.	En cours de mise en œuvre - mise en œuvre partielle	Services de l'État (MIRE)
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.	Mise en œuvre partielle	Préfet
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.	Non mis en œuvre	DRAAF
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.	Non mis en œuvre	Conseil régional de Bretagne
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.	Non mis en œuvre	Ministère de l'agriculture
Renforcer les moyens des services de contrôle, DDTM et DDPP, dans les préfectures des départements concernés par le PLAV.	Non mis en œuvre	Ministères contributeurs et ministère du budget
Accroître les contrôles sur pièces dans les baies algues vertes en utilisant l'ensemble des données disponibles.	Non mis en œuvre	Ministère de l'agriculture

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.	Non mis en œuvre	MIRE - ensemble des partenaires du PLAV
Établir des indicateurs réalistes consolidés pour l'ensemble des baies permettant de suivre annuellement les pratiques agricoles et l'origine des fuites de nitrates.	Non mis en œuvre	Ensemble des partenaires du PLAV
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.	Non mis en œuvre	DMAT
Effectuer dès que possible un suivi de l'expérimentation en cours des paiements pour services environnementaux (PSE).	En cours de mise en œuvre	Agence de l'eau Loire-Bretagne
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.	Non mis en œuvre	Préfecture de Bretagne

ANNEXE N°2 : RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

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

1. (2022) Pour étendre la lutte contre la prolifération des algues vertes à tous les sites d'échouages d'algues vertes, notamment sur vasières, intégrer dans les contrats territoriaux des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) un volet de lutte contre les fuites d'azote, assorti d'objectifs évaluables (*maîtres d'ouvrage des Sage, préfecture de région, préfets de département, agence de l'eau*).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Orientation n° 5 : adapter et faire respecter la réglementation

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

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

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 février 2022 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de M. Bernard Delcros, rapporteur spécial, sur le suivi des recommandations du rapport *Algues vertes en Bretagne, de la nécessité d'une ambition plus forte*.

M. Claude Raynal, président. – Le premier point de l'ordre du jour est consacré au contrôle budgétaire de Bernard Delcros sur le suivi des recommandations du rapport « Algues vertes en Bretagne, de la nécessité d'une ambition plus forte ».

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Je vous avais présenté en mai dernier les conclusions de mon travail de contrôle budgétaire sur le financement de la lutte contre les marées vertes en Bretagne. Il m'a semblé intéressant et utile de pouvoir, dix mois après, faire un suivi des recommandations, compte tenu des enjeux sous-jacents de santé publique, environnementaux et économiques. Il m'a semblé important de suivre l'évolution de la situation dans ces territoires et de vous la présenter.

Le principal constat qui ressortait de mon analyse au mois de mai était le suivant : les efforts de l'État dans le cadre des plans de lutte contre les algues vertes (PLAV) sont réels mais insuffisants pour obtenir des résultats à la hauteur des enjeux. Les financements ne sont pas assez ciblés sur les incitations au développement de pratiques agricoles prenant davantage en compte la situation spécifique de ces territoires. Je ne vais pas revenir sur les 23 propositions que j'avais formulées, mais je vais en rappeler les quatre axes principaux.

Le premier axe concernait la suite et l'organisation du plan de lutte contre les algues vertes. Nous demandions la prorogation de deux ans de ce plan et, par la suite, la mise en place d'un plan de troisième génération qui devait être plus ambitieux en termes d'objectifs de réduction des taux de nitrate, de crédits, mais également de moyens humains. En outre, ce nouveau plan devrait permettre de simplifier la gouvernance et de clarifier le pilotage entre les échelons départementaux et régional. Vous vous en souvenez, je vous avais démontré que le pilotage était extrêmement complexe et qu'il était difficile d'avoir de la visibilité.

Le deuxième axe portait sur l'architecture du financement de la lutte contre les algues vertes et l'articulation entre les différents financeurs ainsi que sur les modalités de gestion.

Le troisième axe portait sur les volumes financiers consacrés à la lutte contre la prolifération des algues vertes, leur ciblage et les questions de réglementation. Je notais que les moyens étaient à la fois insuffisants et pas assez ciblés sur l'accompagnement des agriculteurs vers la transformation de

pratiques agricoles. Les montants étaient peu incitatifs au regard des aides de droit commun de la politique agricole commune (PAC), qui s'appliquent pour l'essentiel sans conditionnalité. J'indiquais également que la lutte contre les algues vertes ne pouvait faire l'économie d'une réglementation adaptée.

Quatrième axe, la reconduction des financements, qui doit aller de pair avec la mise en place de nouveaux outils d'évaluation et de suivi, d'indicateurs réalistes et partagés de manière à suivre annuellement les pratiques agricoles et l'origine des fuites de nitrates. J'ajoutais enfin qu'il était impératif de renforcer les moyens de contrôle des services de l'État, qui se sont grandement dégradés depuis 15 ans, pour que puissent être menés à bien des contrôles sérieux et suffisamment nombreux. Cette demande fait l'unanimité de tous les acteurs, y compris la chambre d'agriculture.

Où en sommes-nous aujourd'hui ? Les changements ont été nombreux et rapides. La lutte contre les algues vertes, qui est médiatisée, a bénéficié d'une conjonction d'événements favorables et convergents. D'abord, quinze jours après la parution de mon rapport, le tribunal administratif de Rennes a annulé le plan régional d'actions (PAR) de lutte contre la pollution par les nitrates en enjoignant au préfet de prendre des mesures renforcées sous quatre mois dans les baies « algues vertes ». En juillet, la Cour des comptes a également publié un rapport, commun avec la chambre régionale des comptes de Bretagne. Elle dénonce une politique de lutte aux objectifs mal définis et aux effets incertains sur la qualité des eaux, dont l'ambition s'est réduite au fil des années et dont les financements « *relèvent en partie de l'affichage* ». Les constats et recommandations de la Cour convergent avec les miens.

Ces trois événements ont eu des conséquences immédiates et ont entraîné plusieurs évolutions positives. La mise en place d'un plan de 3^e génération 2022-2027, que nous avons demandée, est confirmée et officialisée dans le contrat de plan État-région. Sa gouvernance sera, comme nous le souhaitons, allégée et surtout recentrée au niveau départemental. Un expert de haut niveau a été spécialement recruté pour mieux accompagner les collectivités et l'ensemble des acteurs. Il y aura désormais un interlocuteur bien identifié.

Deuxième point à souligner, les moyens financiers ont été renforcés. Le besoin de crédits complémentaires pour le seul volet préventif du PLAV est évalué à 2 millions d'euros annuels, qui, d'après le préfet de région, devraient être accordés. En outre, 20 millions d'euros sur la période, soit 4 millions par an, devraient être engagés entre 2022 et 2027, pour la mise en place de paiements pour services environnementaux au travers du programme des interventions territoriales de l'État (PITE). C'est une nouveauté côté État. Il s'agit d'un dispositif de contractualisation avec les agriculteurs. Le montant total dédié à la lutte contre les algues vertes sur les crédits du programme 162 passerait donc de 5 à 12 millions d'euros par an,

soit un peu plus du double. Je serai attentif à ce que ces augmentations se traduisent dans la prochaine loi de finances.

Autre évolution positive : la mise en place d'une réglementation adaptée et spécifique dans les baies algues vertes. Le sixième programme d'actions régional de lutte contre la pollution par les nitrates (PAR 6) a été modifié et le septième est en préparation. La principale innovation est la mise en place de zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) dans les baies algues vertes, ouvrant la voie à un cadre réglementaire renforcé et à un accompagnement financier adapté. Les ZSCE constituent un outil intéressant et utile, à condition évidemment qu'elles recouvrent des actions suffisamment innovantes et efficaces par rapport au cadre existant. Nous devons être vigilants sur ce point.

Enfin, une avancée majeure, la révision de la PAC a ouvert la voie à la mise en place de financements européens dédiés aux baies algues vertes. Le projet français transmis à la Commission européenne dans le cadre de la nouvelle PAC prévoit ainsi la mise en place d'une nouvelle mesure agroenvironnementale et climatique (MAEC) « nitrates ». Toutefois, les sommes engagées restent à ce stade assez faibles : 3 millions d'euros pour l'instant. Cela ouvre des perspectives pour mieux accompagner les agriculteurs dans l'évolution de leurs pratiques. Nous suivrons donc ce sujet avec attention.

Ce sont en tout 11 de mes recommandations, soit environ la moitié, qui ont déjà été partiellement ou totalement appliquées.

Je voudrais toutefois nuancer ce constat positif. Les évolutions récentes ne sont selon moi pas suffisamment ambitieuses pour permettre une réelle amélioration à court et moyen termes.

Concernant l'avancée que constitue la mise en place d'une nouvelle réglementation dans les baies algues vertes, je veux la relativiser. En réalité, le déploiement des ZSCE se fera en deux temps : une première phase de trois ans de contractualisation sur la base du volontariat à partir de 2022, puis éventuellement à partir de 2025 des obligations pour les exploitations agricoles qui auront refusé tout engagement au préalable. La modification de la réglementation ne portera vraisemblablement pleinement ses fruits qu'à l'issue de la phase volontaire, c'est-à-dire après 2025 au plus tôt.

Deuxième aspect problématique, tous les efforts continuent de se concentrer sur les 8 baies algues vertes des Côtes-d'Armor et du Finistère. Mais de nombreux territoires connaissent aujourd'hui des phénomènes de marées vertes de plus ou moins grandes amplitudes. C'est notamment le cas des vasières du Morbihan, oubliées par les évolutions dont j'ai parlé. Nous savons désormais le temps long qui est nécessaire pour obtenir des résultats significatifs à la suite des actions engagées : nous devons nous appuyer sur l'expérience acquise dans les baies algues vertes. Il ne faut pas

attendre qu'il soit trop tard pour agir dans les territoires où ce phénomène apparaît et se développe.

Sur un plan plus strictement budgétaire, il n'y a pas eu de clarification de l'architecture financière, notamment afin de retracer les contributions des différents financeurs. L'opacité du transfert en gestion, souvent très tard dans l'année, ne contribue ni à l'efficacité des plans de lutte contre les algues vertes ni à la lisibilité pour les acteurs.

Enfin, il n'y a pas eu d'évolution concernant les moyens de contrôle, qui est, je le répète, demandée par les agriculteurs eux-mêmes. Seul 0,2 équivalent temps plein (ETP) est aujourd'hui affecté au suivi du plan de lutte contre les algues vertes. La Cour des comptes a indiqué que les contrôles dans les exploitations agricoles avaient baissé de 73 % entre 2010 et 2018 dans les bassins versants algues vertes. Pourtant, le renforcement des moyens de contrôle demeure indispensable et doit constituer une priorité, parallèlement aux évolutions réglementaires. Il est d'ailleurs souhaité par tous les acteurs, y compris par la chambre d'agriculture de Bretagne que j'avais rencontrée : un certain nombre d'agriculteurs font des efforts à travers la contractualisation, et leurs efforts se trouvent fragilisés par une part minoritaire d'agriculteurs qui refusent de s'engager dans ces démarches.

Je veux ajouter que le renforcement des moyens financiers demeure sans commune mesure par rapport aux financements de droit commun apportés par la PAC. C'est sur ces financements qu'il faut impérativement agir, me semble-t-il, en lien avec les agriculteurs, pour une amélioration de long terme de la qualité de l'eau en Bretagne, et donc la réduction des marées vertes. Il faut réorienter les crédits de la PAC dans ces territoires vers davantage d'aides conditionnées à des pratiques prenant en compte le contexte environnemental spécifique des baies algues vertes.

Par ailleurs, j'avais fait une proposition sur la question du transfert de foncier qui me paraît un outil efficace. Il n'y a pas eu pour l'instant de prise en compte de cet aspect.

Il me semble que le suivi de nos recommandations fait partie intégrante de notre travail. C'est pourquoi je continuerai au cours des prochains mois à être attentif aux évolutions relatives à la lutte contre les marées vertes, et à ce que mes recommandations continuent à être prises en compte. Je vous en tiendrai informés.

M. Claude Raynal, président. – Ce rapport, sur lequel nous avons échangé au mois de mai l'an dernier, a d'abord connu un certain succès. Il a été très repris dans la presse locale et également dans la presse nationale, tant le sujet était réel, concret et nécessitait des actions fortes. Vous l'avez dit, nous avons sans doute bénéficié d'une conjonction favorable, au travers notamment du tribunal administratif de Rennes qui a amené des améliorations relativement sensibles. Il est assez rare qu'un rapport donne lieu à des avancées notables dans l'année même. Le temps d'action de l'État

est généralement plus long, mais dans ce cas précis, il faut souligner la réaction forte des acteurs. Il était donc judicieux que vous reveniez devant nous pour établir ce suivi ainsi que pour pousser les éléments qui n'ont pas encore été pris en compte mais qui pourraient l'être dans les prochains mois.

M. Vincent Delahaye. – Comme toujours, il faut des moyens supplémentaires d'action et de contrôle. Mais où les puiser ? Dans l'augmentation de la dette ou par redéploiement de crédits ? Les hausses dont vous nous parlez devraient avoir lieu après 2022. Pouvons-nous prendre ces annonces au sérieux ? S'agissant des transferts de foncier que vous avez mentionnés et dont la mise en œuvre pourrait être complexe, quel serait l'objectif ?

M. Michel Canévet. – Je voudrais moi aussi remercier le rapporteur spécial, non seulement d'avoir bien voulu établir un rapport initial sur les algues vertes en Bretagne qui, comme le Président l'a évoqué, avait fait sensation puisque la presse s'en était largement fait l'écho, mais surtout d'avoir fait aujourd'hui le point sur la gestion de la situation. Effectivement, dans une région aussi touristique que la nôtre, la présence aussi forte parfois d'algues vertes ternit la qualité de l'accueil et pose donc un certain nombre de difficultés à une bonne partie de la population.

Il ne faut pas pour autant montrer du doigt l'ensemble des agriculteurs, qui font des efforts extrêmement importants pour changer les pratiques agricoles. Il faut tout de même se rappeler que la France a voulu assurer sa souveraineté alimentaire et a donc souhaité que les agriculteurs puissent produire au moindre coût, de façon que le pouvoir d'achat soit préservé. Ils ont réussi, dès lors que la part de l'alimentaire dans le budget des foyers a largement diminué.

Les professionnels sont bien conscients de l'impact d'une partie des pratiques agricoles, mais ce ne sont pas les seules responsables du phénomène des algues vertes. Dans les Côtes-d'Armor en particulier, où il y a une densité d'algues vertes et de sites qui est assez propice à ce développement et où il y eut les incidents les plus notables - en tout cas un décès qui fut répertorié - on a identifié quelques installations de traitement des eaux usées qui ne sont pas en conformité. Cela avait d'ailleurs amené l'État à réduire les capacités d'urbanisation dans les territoires qui n'étaient pas aux normes. Il faut donc que, collectivement, un effort soit fait et que l'opprobre ne soit pas jeté uniquement sur les agriculteurs.

La difficulté pour les agriculteurs est très concrète : ils subissent aujourd'hui des prix qui ne sont pas suffisamment rémunérateurs. Nous l'avons largement dit en étudiant les projets de loi dits « EGalim 1 » puis « EGalim 2 ». La situation n'est pas encore stabilisée : aujourd'hui, les producteurs laitiers ou les producteurs porcins connaissent des cours des produits qui sont en deçà du prix de revient. Cela pose problème pour pouvoir mettre en œuvre une politique de réduction des intrants, c'est-à-dire

pour changer de façon d'exploiter. Cela nécessite donc qu'il y ait un accompagnement des exploitants, qui soit le plus fort possible de la part de l'État, pour concrétiser un véritable changement. Il faut également que nous fassions attention à ce que le potentiel de production de notre pays ne se trouve pas trop significativement réduit. Nous avons connu en 2021 le déficit le plus conséquent de la balance commerciale française, et il est quand même paradoxal, dans un pays agroalimentaire fort, que nous soyons obligés d'importer une bonne partie de notre production. Il faut donc à la fois que nous puissions tempérer en termes de réduction de la production - cela se fait par exemple pour le porc ou la volaille - mais il ne faut pas arriver à une situation où nous serions dépendants d'importations pour pouvoir nous nourrir demain.

Cela nécessite donc un accompagnement fort, un pilotage de l'État : j'ai ainsi rencontré très récemment l'expert de haut niveau qui a été affecté au suivi de la politique de lutte contre les algues vertes, par redéploiement budgétaire d'ailleurs, parce qu'il est effectivement important de ne pas alourdir la charge financière de l'État. Nous savons toutefois que pour ce qui concerne les contrôles - qui sont nécessaires, comme l'a évoqué le rapporteur - il faudra bien entendu des moyens supplémentaires. Il faut garder au niveau de l'État une capacité de contrôle. Il est donc nécessaire qu'il y ait un accompagnement significatif de l'État, y compris par la PAC, si l'on veut que des résultats soient obtenus à l'horizon 2030.

M. Dominique de Legge. - Je remercie le rapporteur de ce travail important et de ce suivi par rapport au travail initial. L'une des difficultés pour régler la situation, on le sait, est la multiplicité des intervenants. Nous sommes tous d'accord sur le diagnostic, tous d'accord sur la nécessité d'agir, mais quand il faut passer de la déclaration de principes à l'action, cela devient un peu plus compliqué du fait de la coexistence entre l'État, la région, l'agence de l'eau et les professionnels, sans compter le milieu associatif.

Je souhaiterais poser trois questions. Dans l'axe 3 des recommandations « Mieux cibler les projets financés », une première orientation consiste à dire qu'il faut engager dès maintenant une concertation avec l'ensemble des acteurs, mais je lis au sujet de l'état de mise en œuvre « mise en œuvre partielle ». Or, je ne vois pas comment une concertation peut être partielle. Quels sont les freins à cette concertation ? Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur cette concertation et l'état d'esprit de celle-ci ? Je lis également « 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 ». À la lecture de la notation « non mis en œuvre », je serais tenté de demander s'il s'agit d'un problème juridique ou de traduction technique ? Ma dernière question est plus générale : nous avons assisté à des évolutions législatives et réglementaires ces dernières années - je pense notamment au plan de gestion

des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) et au transfert de l'eau et de l'assainissement aux intercommunalités - cela a-t-il été un élément facilitateur ou un élément de complexité par rapport à la question qui nous occupe aujourd'hui ?

Mme Christine Lavarde. - Je voudrais revenir sur une question que j'avais posée, lors de la première présentation du rapport. Est-ce que les services de l'État se servent de cette expérience sur le cas breton pour en tirer des enseignements et engager des actions sur la Méditerranée, où l'on commence à avoir aussi des problèmes de prolifération d'algues, et encore plus sur les outre-mer ? Je pense notamment à la Guadeloupe et à la Martinique, où il y a de véritables problèmes avec les sargasses.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - Je voulais moi aussi remercier Bernard Delcros de ce point d'étape, assez inhabituel pour un rapport récent. On s'aperçoit que si les choses ont évolué, c'est peut-être parce que ce sujet a trouvé sa place dans l'actualité, bien qu'ayant été porté par la commission des finances pour son volet financier et budgétaire. En outre, lorsque des rapports parlementaires sont complétés par des décisions de justice, cette conjonction induit davantage la mise en place de plans d'action - ce que l'État a commencé à faire. Nos recommandations peuvent donc porter leurs fruits. S'agissant de nos missions d'évaluation et de contrôle, il ne faut pas baisser la garde sur le suivi de nos travaux.

Vous évoquez les zones soumises à contraintes environnementales en indiquant que ce dispositif devrait être mis en place mais qu'il y a encore beaucoup à faire. À ce stade, qu'en attendez-vous, et quelles mesures vous paraîtraient devoir être prioritairement mises en œuvre ?

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. - Concernant la question des moyens supplémentaires, s'agit-il d'un effet d'annonce ou d'une réalité ? Très franchement, je crois à la deuxième possibilité, car compte tenu des enjeux de santé publique, environnementaux et économiques, il ne peut pas en être autrement.

Où va-t-on chercher les crédits ? Les crédits de la PAC sont extrêmement importants - 426 millions d'euros pour la Bretagne en 2022 - au regard des quelques millions d'euros consacrés au plan de lutte contre les algues vertes. Grâce à cette enveloppe, on peut mettre en place un certain nombre d'aides, en accord avec les agriculteurs et les acteurs de terrain. Il faut que ces aides soient associées à une évolution des pratiques qui tiennent compte de la spécificité des territoires « algues vertes » et des problématiques qui sont en jeu. La vraie solution d'avenir n'est pas toujours des crédits supplémentaires, mais que les crédits de la PAC soient pour partie réorientés et redéployés en faveur de la lutte contre la pollution par les nitrates.

Sur la question du foncier, quand des jeunes exploitants s'installent, il y a souvent du transfert de foncier. On pourrait permettre dans le cahier des charges que la priorité soit donnée à des jeunes agriculteurs qui s'engageront dans des pratiques vertueuses. J'avais aussi proposé que l'on améliore la formation des jeunes sur cette question dans les établissements agricoles. Cela ne va pas donner des résultats du jour au lendemain, car il s'agit d'un processus de long terme, mais cela me semble essentiel pour l'avenir.

Concernant la question de Michel Canévet, je suis d'accord sur le fait qu'il y a d'autres causes que l'activité agricole à la pollution des sols, et notamment les installations de traitement des eaux usées qui ne sont pas toujours aux normes. Il est important qu'il y ait suffisamment de soutien financier pour que l'on puisse accélérer ces mises aux normes. Il n'en demeure pas moins que le problème des nitrates est majoritairement lié à des pratiques agricoles. Les agriculteurs aujourd'hui ne sont pas responsables du passé et il ne s'agit pas de les mettre en accusation. C'est un modèle qui a été développé dans les années 1960 et 1970 pour répondre à des problématiques particulières de l'époque, et il faut composer avec. Il ne s'agit pas de discriminer les agriculteurs, mais de mieux les accompagner sur le plan financier, de mieux les sensibiliser et de mieux les former pour faire évoluer les pratiques agricoles. Mais il est également nécessaire de mettre en place des contrôles. Quand des agriculteurs ne respectent pas les règles, ils jettent un discrédit sur l'ensemble de la profession. Avec des contrôles renforcés, on servira l'intérêt de la profession et du territoire.

Dominique de Legge m'avait posé trois questions. S'agissant de la concertation avec les agriculteurs, le plan régional d'actions est actuellement le sixième, qui a été révisé suite à la décision du tribunal administratif, mais la préparation de la septième génération se déroule en parallèle. C'est dans le cadre de cette préparation qu'une concertation a été engagée.

Concernant la question du conditionnement des aides à l'installation, cela rejoint un peu la réponse précédente. Je pense qu'il y a à la fois des mesures immédiates à mettre en place pour obtenir des résultats rapides, mais qu'en même temps il faut viser le long terme, et en cela je pense qu'il faut cibler la nouvelle génération, à travers la formation, la sensibilisation, et l'accompagnement. Il faut peut-être aller jusqu'à mettre en place une forme de conditionnalité de certaines aides pour les jeunes qui s'installent ; il faut en tout cas que ces aides incitent les jeunes à s'engager dans des modes de production nouveaux par rapport à ce qui se faisait il y a trente ou quarante ans.

Christine Lavarde a évoqué la question de la Méditerranée et de l'Outre-mer, qui est également un enjeu important. À l'intérieur même de la Bretagne, la problématique se pose pour d'autres départements. À ce jour on ne prend pas suffisamment en compte l'histoire et les acquis de la lutte

contre algues vertes dans les baies actuelles pour anticiper les problèmes à venir dans d'autres territoires. Toutefois, d'après les informations que l'on a eues, il devrait y avoir de nouvelles actions menées au travers du PITE à partir de 2023, notamment pour la lutte contre les sargasses.

Concernant la question du rapporteur général sur les ZSCE, quelles mesures pourraient être prioritaires ? On introduit trop de nitrates dans le sol, principalement via les exploitations agricoles. Pour lutter contre cela, il y a à la fois des outils incitatifs, notamment financiers, et des réglementations. Ces ZSCE ont été mises en place à la suite de la décision du tribunal administratif. Les trois premières années, les ZSCE se déploieront sur la base du volontariat, mais celui-ci ne suffit pas toujours. Le problème du volontariat est que ceux qui refusent pénalisent et anéantissent les efforts des agriculteurs qui ont compris l'enjeu et qui jouent le jeu.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour cette présentation et ces réponses.

La commission a autorisé la publication de la communication du rapporteur spécial sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général aux affaires régionales de la Préfecture de Bretagne

- M. Philippe MAZENC, secrétaire aux affaires régionales de la Préfecture de Bretagne ;
- M. Jean-Louis BOURDAIS, chargé de mission à la mission interdépartementale et régionale de l'eau (MIRE) ;
- M. Fabrice ROTH, adjoint au chargé de mission.

Cour des comptes et chambre régionale des comptes de Bretagne

- Mme Anne-Laure DE COINCY, conseillère maître ;
- Mme Marie PITTET, conseillère maître ;
- M. Éric THIBAULT, premier conseiller.