Commission 5 "Environnement, ressources et climat"
Rapporteur·es : Edwige KERBORIOU, Marie-Martine LIPS, Guy LEGRAND et David RIOU

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Plan de lutte contre les algues vertes : Enseignements de la première enquête de suivi des juridictions financières »

PROJET AVANT SESSION

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

A travers ce bordereau, le Conseil régional propose de prendre acte :

- des conclusions de la première enquête de suivi de la Cour des comptes et de la Chambre régionale des comptes (CRC) de Bretagne relative à la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne ;
- des enseignements de cette enquête de suivi concernant l'action du Conseil régional.

Un débat en session du Conseil régional a suivi la présentation de ces deux documents, le 4 septembre 2026.

Le rapport de la Cour des comptes constitue une première enquête de suivi des suites données aux recommandations émises dans son rapport d'évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne de 2021. Ce rapport intervient après deux décisions de justice enjoignant l'Etat à prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre de réduire effectivement les pollutions des eaux par les nitrates d'origine agricole sur le territoire régional[1].

La première partie de ce rapport dresse un état des lieux actualisé du phénomène de prolifération des algues vertes. Il y est fait état de l'évolution de la pression azotée et des niveaux d'échouage :

- la pression azotée sur les terres agricoles et les teneurs en nitrates dans les cours d'eau évoluent à la baisse, mais les masses d'eau des baies algues vertes restent dans un état médiocre ou moyen. La baisse de la concentration en azote est significative, mais elle ralentit depuis 2015, et demeure trop limitée pour endiguer durablement le phénomène. Les modélisations scientifiques montrent en effet que la diminution des proliférations algales nécessite d'atteindre des concentrations comprises entre 10 et 25 mg/l selon les cours d'eau ;
- parallèlement, le niveau des échouages évolue de manière contrastée : quatre des huit baies voient cette surface se stabiliser ou évoluer à la baisse sur la période 2008-2024, tandis que quatre autres sont confrontées à une progression des surfaces. Par ailleurs, dans les secteurs vasiers, les surfaces d'échouage ont progressé de 17 % entre 2008 et 2024.

La Cour analyse également dans son rapport les moyens alloués à cette politique depuis 2021. Sur ce fondement, elle réitère certaines recommandations déjà formulées et en adresse de nouvelles à destination des acteurs publics concernés (Ministère, Préfecture de région Bretagne, Préfecture de département, Agence de l'eau, collectivités territoriales dont le Conseil régional).

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Cet avis du CESER intervient *a posteriori* de l'examen de ce dossier par les conseillers régionaux le 4 septembre 2026, ce qu'il regrette. Cependant, il a considéré, d'une part, qu'il n'y avait pas d'urgence à s'exprimer sur ce sujet sur lequel il partage des recommandations depuis plusieurs décennies et, d'autre part, qu'il était préférable de se mobiliser dans des conditions satisfaisantes de dialogue et d'échanges, que ne permettait pas le calendrier d'organisation très resserré de cette session extraordinaire.

[1] Décision du Tribunal administratif de Rennes du 13 mars 2025 n°2204983 et décision de la Cour administrative d'appel de Nantes du 24 juin 2025, n° 23NT00199.

Cet avis du CESER porte principalement sur le dossier du Conseil régional, tout en s'appuyant sur les enseignements du rapport de la Cour, dont il souligne la qualité et la pédagogie. Pour le CESER, cette première enquête de suivi, et celles qui suivront, sont des documents nécessaires pour éclairer les débats sur l'action à conduire en région en matière de lutte contre la prolifération des algues vertes. Le CESER profite d'ailleurs de cet avis pour souligner le rôle et l'intérêt de telles instances indépendantes pour la démocratie.

2.1. Un rappel précieux du consensus scientifique sur les causes de la prolifération des algues vertes et sur les leviers d'action régionaux

Le rapport de la Cour permet tout d'abord, dans la droite ligne des enseignements de l'étude du CESER de 2011[2], de rappeler et de partager un consensus scientifique établi : la prolifération des algues vertes est un phénomène scientifiquement expliqué d'eutrophisation des eaux littorales, dû à des apports excessifs de nutriments (azote et phosphore) en provenance des fleuves côtiers, conjugués à une morphologie spécifique des baies concernées.

La Cour, comme le Conseil régional, rappellent que les leviers d'action sont également bien identifiés : seule une action sur l'azote d'origine agricole peut permettre de limiter le phénomène de prolifération des algues vertes, puisque 90 % de l'azote présent dans les baies est d'origine agricole, l'incidence des rejets des assainissements demeurant marginale. Ce constat ne fait plus, depuis de longues années, l'objet de débats scientifiques.

Il est d'autant plus important de rappeler ces enseignements scientifiques que le sujet des algues vertes demeure au centre d'une importante controverse sociale. En questionnant les choix politiques et sociaux régionaux en matière agricole, industrielle et alimentaire, les politiques de lutte contre la prolifération des algues vertes sont entrées en contradiction avec une partie du récit de la modernisation agricole, porté en région depuis l'après-guerre. Face à ce décalage, des processus de réduction des dissonances cognitives et de protection, face à la conflictualité du sujet à l'échelle locale, se sont développés et ont conduit à diverses formes de déni et de désinformation[3].

2.2. Un bilan objectivé de la concentration en azote des cours d'eaux en Bretagne et des échouages d'algues vertes

Dans son rapport, la Cour fait état des résultats tangibles de l'action régionale de lutte contre la prolifération des algues vertes : on observe en effet une évolution à la baisse de la pression azotée sur les terres agricoles et des teneurs en nitrates dans les cours d'eau, et une baisse des échouages sur certaines baies, comme celle de La Forêt (29). Certaines évolutions sur le type d'ulves échouées semblent confirmer cette tendance.

Il est important pour le CESER de rendre compte de cette évolution favorable, à laquelle ont contribué une multiplicité d'acteurs, afin de conforter et renforcer leur mobilisation.

Toutefois, si la mobilisation produit des effets notables, plusieurs indices tendent à montrer que cette stratégie atteint aujourd'hui ses limites. Cela confirme des observations déjà réalisées par le passé, y compris par le CESER[4] :

- les masses d'eau des baies algues vertes restent dans un état médiocre ou moyen (état des lieux 2025 de l'Agence de l'eau) ;
- la baisse de la concentration en azote est significative mais elle ralentit depuis 2015, et demeure trop limitée pour endiguer durablement ce phénomène ;
- parallèlement, le niveau des échouages évolue de manière contrastée selon les baies algues vertes et progresse dans les secteurs vasiers. Les surfaces d'échouage ont progressé de 17 % entre 2008 et 2024.

PROJET AVANT SESSION

[2] CESER Bretagne (2011). *Les marées vertes en Bretagne : pour un diagnostic partagé, garant d'une action efficace*.
[3] CESER Bretagne (2026). *L'inaction n'est pas une option ! Lever les freins à la transition écologique en Bretagne*.
[4] CESER Bretagne (2025.03) Contribution à la consultation sur le SDAGE et le PGRI

2.3. L'analyse de l'action régionale contre les algues vertes : la nécessité d'identifier et de lever les freins à l'action

Si le CESER comprend la complexité de l'enjeu et une certaine inertie dans ce domaine, l'analyse de l'action publique conduite depuis 15 ans apparaît très nuancée à la lecture du rapport de la Cour.

D'un côté, le CESER constate la mise en œuvre progressive de dispositifs administratifs et règlementaires, ainsi que la mobilisation de nombreux acteurs. Il relève également une réorientation de la politique conduite sur des mesures de prévention, ce qu'il appelait de ses vœux.

D'un autre côté, le CESER ne peut que regretter la non mise en œuvre par les acteurs publics de nombreuses mesures ou recommandations de la Cour (absence de stratégie d'ensemble concernant les secteurs vasiers, seul un tiers de modélisations scientifiques réalisé, indisponibilités des bases de données pour le ciblage des contrôles et des moyens à pérenniser, etc.) et le non-respect de certaines dispositions du Code de l'environnement (comme l'incompatibilité entre les Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau - SAGE - et le Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau - SDAGE). Pour le CESER, la mise en œuvre des recommandations de la Cour est un préalable indispensable à l'effectivité de la lutte contre les algues vertes et à la crédibilité de l'action publique.

Plus largement, le CESER regrette la non-cohérence des politiques publiques nationales et locales en termes de protection de la qualité de l'eau. Il rappelle que la directive cadre sur l'eau (DCE) enjoint d'agir dans un délai contraint : il existe donc toujours un risque de contentieux communautaire, dont le coût potentiel serait plus utilement employé à lutter contre les causes de la prolifération des algues vertes. Il regrette également que le principe de prévention de la pollution à la source ne soit pas décliné dans le SDAGE et les SAGE, alors même qu'il s'agit d'une injonction juridique.

En définitive, la mise en œuvre de cette politique soulève des questionnements plus larges sur notre capacité à agir de manière systémique face à une problématique environnementale, ce que le CESER interrogeait dans son étude sur l'inaction face à l'urgence environnementale[5]. En ce sens, il appuie le financement et la mobilisation par les décideurs publics des recherches en sciences sociales (à l'exemple du projet Greenseas).

2.4. Une action publique attendue pour clore le premier cycle d'actions et faire changer de dimension à la politique de lutte contre les algues vertes

La clôture du premier cycle d'action de lutte contre les algues vertes repose à présent sur une étape attendue : l'adoption des premières mesures règlementaires dans le cadre des Zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE). Cette étape concrétise le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats, une évolution obligatoire depuis la DCE. Pour le CESER, cette étape constitue une condition *sine qua non* de la crédibilité de l'action de l'Etat.

Plus largement, le Conseil régional souligne dans son bordereau la nécessité d'un « changement de nature » de la stratégie de lutte contre les algues vertes. Le CESER aurait souhaité que le Conseil régional développe plus précisément ce que changement recouvre, et ce qu'il implique concrètement dans ses modalités d'intervention.

Pour le CESER, un changement de dimension est nécessaire à triple titre :

- d'abord, les modélisations scientifiques réalisées dans certaines baies montrent la nécessité d'aller, dans certains territoires, au-delà de l'optimisation des pratiques agricoles, en interrogeant plus profondément l'évolution du modèle agricole prédominant vers une agriculture plus économe en intrants ;
- de plus, le phénomène n'est pas circonscrit aux baies algues vertes puisque les secteurs vasiers sont également touchés (ils concentrent d'ailleurs l'essentiel des échouages mais sont moins médiatisés). Il ne s'agit donc pas d'un phénomène localisé, qui concernerait un nombre restreint d'agriculteurs ;

[5] CESER Bretagne (2026). *L'inaction n'est pas une option ! Lever les freins à la transition écologique en Bretagne*.

PROJET AVANT SESSION

- enfin, dans une approche systémique, ce changement de dimension permettrait d'apporter des réponses à d'autres enjeux environnementaux prégnants (changement climatique, déclin de la biodiversité, moindre disponibilité et qualité des ressources, etc.).

Pour le CESER l'ambition du Conseil régional doit être portée par une politique cohérente et globale dont la finalité est de pérenniser le bon déroulement du grand cycle de l'eau, en prévenant tout ce qui peut le perturber ou le modifier, tant au plan quantitatif que qualitatif, depuis la tête de bassin versant jusqu'à la mer.

2.5. Les recommandations du CESER

Évidemment, le CESER est conscient que le Conseil régional n'a pas tous les leviers en main pour initier ce changement de dimension : la collectivité régionale dispose effectivement de peu de leviers règlementaires puisqu'une grande partie des leviers incitatifs et financiers dépendent de l'Etat.

Dans ce contexte, le CESER salue l'action volontariste du Conseil régional, qui a fait le choix de demeurer pleinement engagé aux côtés de l'Etat dans le troisième Plan de lutte contre les algues vertes (PLAV) et de mobiliser de multiples leviers, malgré le caractère limité des financements mobilisables au titre du programme 509 : poursuite de la politique Breizh Bocage, du co-financement des MAEC système, mesures pour l'agriculture bio, outil Breizh Achats, soutien aux Plans alimentaires territoriaux, conditionnalité des dispositifs Agri'invest, etc.

Le CESER partage les interrogations du Conseil régional sur la nécessité d'une clarification des compétences régionales dans ce domaine. S'il est convaincu que renforcer les responsabilités des collectivités territoriales peut améliorer l'action publique, et pas seulement en matière de lutte contre les algues vertes d'ailleurs, il rappelle cependant que la décentralisation en elle-même ne suffira pas et qu'elle nécessitera une action déterminée du Conseil régional pour relever les défis environnementaux[6].

Surtout en l'absence de changement législatif, il est indispensable de s'interroger sur les marges de manœuvre à la main de la collectivité : sont-elles réellement exploitées à leur maximum ? D'autres leviers d'action publique que les leviers règlementaires sont également mobilisables : en exerçant pleinement le rôle d'animation, de mobilisation, de persuasion et d'influence qui lui est déjà conféré par la loi, le Conseil régional peut prendre l'initiative et prioriser certaines politiques ou financements, comme il l'a déjà fait par le passé. Il a aussi la responsabilité de porter un discours cohérent sur la politique de l'eau et sur la politique agricole et alimentaire, pour influer sur la politique nationale et européenne.

Afin d'aller plus loin dans la lutte contre les algues vertes et d'initier ce « changement de nature » de la stratégie sur lequel le Conseil régional semble vouloir s'engager, le CESER formule plusieurs recommandations.

2.5.1. Sur la gouvernance

Le Conseil régional a depuis 2017 un rôle d'animation et de concertation de la politique de l'eau. Le CESER identifie plusieurs pistes d'amélioration de la gouvernance de la politique de l'eau :

- le Conseil régional doit véritablement endosser sa fonction de « chef de file » en s'impliquant plus fortement dans les instances de la politique de l'eau aux échelles territoriales infrarégionales. Les élus régionaux doivent notamment renforcer leur participation aux Commissions locales de l'eau (CLE), qui sont des institutions essentielles dans la mise en œuvre de la politique de l'eau dans les territoires, et dont ils sont membres de droit ;
- le CESER relève qu'il apparaît difficile pour l'Assemblée bretonne de l'eau de trouver sa place dans la gouvernance de la politique de l'eau. Il suppose que le fait que cette assemblée n'ait pas un caractère décisionnaire est l'une des explications. Il souhaiterait que soit explorée l'hypothèse de reconnaître un rôle consultatif obligatoire à l'Assemblée bretonne de l'eau pour les politiques en lien avec la qualité de l'eau.

[6] Avis du CESER sur la contribution au débat sur la décentralisation – session du 01.12.25

PROJET AVANT SESSION

La Conférence régionale de la mer et du littoral (CRML) en dispose d'ores et déjà pour les politiques maritimes ;

- le Conseil régional doit poursuivre voire renforcer la coopération avec les acteurs étatiques : même dans l'hypothèse d'une décentralisation des compétences régionales, ceux-ci continueront à disposer de compétences essentielles dans la mise en œuvre des politiques (notamment en matière de contrôle), en particulier sur le domaine public maritime, dont dépendent les secteurs vasiers ;
- le CESER demande par ailleurs que sa participation aux réunions du PLAV soit pérennisée.

2.5.2. Sur l'échelle d'action

La prolifération des algues vertes dans les secteurs vasiers questionne le périmètre d'action de la lutte contre les algues vertes. Cette problématique est à présent identifiée dans le Programme d'action régional directive nitrates (PAR), qui concerne lui l'ensemble des exploitations régionales. Aussi, le CESER appelle le Conseil régional, en tant que copilote du PLAV, à proposer d'en renforcer les liens avec le PAR. Un copilotage régional du PAR serait-il envisageable ? Une mobilisation des SAGE concernés par les algues vertes sur secteur vasier ne serait-elle pas pertinente au sein de l'ABE ?

2.5.3. Sur la conditionnalité des dépenses publiques

Le CESER appuie de manière répétée l'importance d'une réelle éco-socio-conditionnalité des dépenses publiques. Aussi, il note positivement la mise en œuvre d'éco-socio-conditionnalité dans la politique agricole régionale ainsi que dans l'outil Breizh Achats, conformément à la Stratégie régionale des transitions économiques et sociales (SRTES). Il souhaiterait connaître les effets de leur mise en œuvre. Surtout, à l'instar de la Cour, le CESER demande que soit mise en place une même forme d'éco-socio-conditionnalité aux filières économiques de l'agro-alimentaire, que ce soit à travers le Pass'Compétitivité IAA ou à travers les fonds régionaux comme Breizh Rebond.

En outre, le CESER souhaite que le Conseil régional explore les possibilités de conditionner ses aides aux partenaires de la politique de l'eau en Bretagne à des obligations de résultat, comme celle *a minima* d'une mise en conformité de l'ensemble des SAGE avec le SDAGE. Cette conditionnalité permettrait aussi de valoriser le travail réalisé dans les territoires engagés dans le PLAV et d'en partager les enseignements.

2.5.4. Sur la politique agricole et alimentaire

Comme le CESER l'a souvent soulevé, une politique de l'eau ambitieuse requiert une politique agricole régionale cohérente de l'amont à l'aval des filières. Dans ses avis sur le programme 509 dédié à l'agriculture, le CESER s'est déjà étonné du manque de lien entre les enjeux de production et de consommation. Il appelle à une meilleure articulation entre les politiques agricoles et agro-alimentaires.

Contrairement au chemin pris l'année passée par le Conseil régional[7], le CESER attire également l'attention sur l'importance du soutien aux structures d'accompagnement agricoles. Développer des initiatives alternatives est souvent difficile et coûteux, ces innovations doivent être soutenues avec détermination pour ne pas rester en marge du système.

2.5.5. Sur la politique foncière

Comme la Cour, le CESER appuie le recours à ce levier majeur, en particulier dans un contexte de renouvellement des générations.

Le Conseil régional dispose là encore des marges de manœuvre limitées mais il peut influer, en tant que co-financeur, sur la prise en compte des enjeux environnementaux par la SAFER. Le CESER estime également nécessaire, dans une approche globale tenant compte des enjeux d'installation, d'approfondir la réflexion sur la possibilité dans les territoires les plus impactés par les algues vertes de conditionner la transmission du foncier à de

[7] Avis du CESER du 2 février 2026 sur le budget primitif 2026

PROJET AVANT SESSION

nouveaux critères ou d'appuyer des ordres de priorités différents, dans le Schéma directeur régional des exploitations agricoles de Bretagne (SDREA), en développant si besoin des mesures de compensation parallèles.

2.5.6. Sur la recherche scientifique et la médiation sciences-société

Le rapport de la Cour fait état de la nécessité d'études complémentaires sur les vasières et les impacts du changement climatique. Le CESER appuie cette recommandation et souligne que le Conseil régional a la capacité de financer de telles études. Mais le CESER insiste surtout sur la pleine prise en compte des nombreux travaux déjà existants ou en cours au sein des laboratoires de recherche.

L'appropriation collective des connaissances scientifiques dans la conduite du débat public est aussi un enjeu d'importance, sur lequel le CESER insiste de longue date[8]. Il appelle le Conseil régional à renforcer la médiation sciences société, y compris dans une approche territoriale, au plus près des enjeux locaux en s'appuyant sur la multitude d'acteurs et de dispositifs existants dans ce domaine[9].

2.6. Conclusion

Dans le contexte de backlash (retour en arrière sur les enjeux environnementaux) que nous connaissons, il est indispensable pour le CESER de tenir compte de l'urgence climatique et environnementale, de la santé des personnes et d'agir de manière déterminée, cohérente et systémique.

Les algues vertes sont un parfait cas d'école des questions posées par le lien terre-mer, sur lequel le CESER publiera un rapport dédié en 2027. Cette problématique montre à nouveau combien les liens, multiples, entre terre et mer supposent une approche territoriale intégrée, fondée sur la subsidiarité et la coopération entre Etat et collectivités territoriales.

Le CESER continuera à suivre avec attention ce sujet et à y contribuer à la place qui est la sienne. Il continuera à partager son analyse et ses recommandations, pour une appropriation par le plus grand nombre de ce sujet qui fait consensus scientifique mais reste l'objet de controverses sociales vives.

Vote indicatif en commission
Adopté à l'unanimité
1 abstention : Frédéric POULAUD (JA)

PROJET AVANT SESSION

[8] CESER Bretagne (2012). *Appropriation sociale et mise en débat des sciences et technologies en Bretagne. Une approche prospective.*
[9] CESER Bretagne (2025). *Sciences de la mer : défi mondial, atout majeur pour la Bretagne.*