

Siège social

2 rue - straed Creac'h Uguen
29200 Belle-Isle en Terre
02 96 21 38 77
erb@eau-et-rivieres.org

eau-et-rivieres.org

Avis de l'association Eau et Rivières de Bretagne sur le projet de rapport public thématique de la Cour des Comptes conjointement avec la Chambre régionale des comptes, intitulé

« Évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne (2010-2019) »

Eau et Rivières de Bretagne (ERB) se réjouit de l'intérêt porté par la Cour des Comptes (CdC) à la politique de lutte contre les algues vertes en Bretagne. Depuis une quarantaine d'années notre association interpelle les pouvoirs publics sur les conséquences environnementales, de santé publique et économiques de ce phénomène. Ainsi que le rappelle la Cour, le seul levier pour limiter les algues vertes est la réduction des fuites de nitrates aux cours d'eau (puis à la mer) dont l'origine pour plus de 90% provient de l'activité agricole.

Notre association et son réseau d'associations locales engagées sur les territoires touchés sont de véritables lanceuses d'alerte sur la question des marées vertes. Elles inscrivent leur démarche dans une volonté de participation citoyenne au dialogue et pour cette raison ERB a accepté d'entrer dès 2010, dans le processus de concertation initié par cette politique publique qu'elle jugeait indispensable et innovante. Partie prenante de la concertation, notre association n'a cessé d'alerter durant l'élaboration des deux Plans de Lutte contre les Algues Vertes (PLAV 2010-2015 et PLAV 2016-2021) et leur mise en œuvre, sur les carences aujourd'hui parfaitement identifiées par la Cour.

Malgré sa bonne volonté de participation aux processus de co-construction, Eau et Rivières de Bretagne a désapprouvé cinq des huit chartes de territoires élaborées entre 2011 et 2013, jugeant les objectifs et les moyens retenus insuffisants pour obtenir l'éradication des marées vertes et le respect des engagements européens de la France. L'évaluation du CGEDD à la fin du premier plan 2010-2015 n'aura permis de corriger qu'à la marge les carences structurelles de la politique publique de lutte contre les algues vertes, et donc de construire un second plan à la hauteur de l'enjeu.

Cette incapacité des pouvoirs publics à prendre en compte nos propositions et celles des experts scientifiques et à répondre positivement à nos multiples interventions a conduit notre association à prendre la responsabilité de:

- 1/ déposer un recours au tribunal administratif lui demandant d'annuler le refus du Préfet de Région d'intégrer des mesures réglementaires spécifiques de protection des eaux sur les bassins versants des marées vertes, dans le 6ème Programme d'action régional nitrates;
- 2/ saisir la commission européenne pour mauvaise application de la procédure d'instruction des dossiers d'installations classées d'élevages et globalement la régression de la réglementation encadrant les élevages (relèvement des seuils, regroupement, régime de l'enregistrement, calcul de la pression d'épandage,...)
- 3/ soutenir le Conseil Régional de Bretagne dans sa demande de régionalisation de la PAC afin de mettre davantage de moyens financiers à la conversion et au soutien des exploitations engagées dans la transition vers des systèmes à faible fuites d'azote.

SUR LE RAPPORT

Mise en œuvre des PLAV

Dans les quatre premiers chapitres, la Cour et la Chambre régionale s'attachent à évaluer la mise en œuvre de la politique de lutte de ces 10 dernières années. Eau & Rivières de Bretagne partage pour l'essentiel les observations et conclusions du rapport. Elles rejoignent les nombreuses analyses et propositions de réformes portées par notre association auprès des autorités régionales et nationales, souvent sans qu'il n'y soit donné suite.

Si la synthèse de l'évaluation a choisi de mettre en exergue la baisse de « 42 % en 19 ans » des concentrations en nitrates dans les bassins versants du plan, elle précise cependant qu'il est toutefois difficile de mettre en évidence l'impact des actions des PLAV sur cette baisse puisqu'une baisse équivalente a été observée ailleurs en Bretagne. Pour ERB, il aurait été aussi utile de préciser que, depuis 2015, cette baisse s'est réduite voire arrêtée, en plein plan d'action. A signaler que les taux de nitrate actuels sont encore largement trop élevés pour éradiquer les marées vertes. La faible efficacité des plans successifs, relevée par le rapport, doit conduire à une rupture dans la manière dont est conduite la lutte contre les marées vertes.

Alors même qu'il s'agit d'un enjeu majeur, l'épandage d'azote ne baisse plus, et le rapport déplore à juste titre l'absence de mesures adaptées pour les cultures légumières, les productions de porcs et de volailles pourtant fortement présentes sur la plupart des bassins versants visés par les plans de lutte contre les marées vertes. Il est très regrettable que les organisations économiques et professionnelles de ces filières n'aient fait aucune proposition de mesures pertinentes, ce qui confirme le manque d'implication des filières économiques relevé par le rapport. Cette carence trouve une part d'explication dans la quasi absence d'écoconditionnalité des financements pourtant conséquents, de l'État, de la Région et de l'Agence de l'Eau Loire Bretagne à ces filières.

La politique foncière constitue un échec majeur de la politique publique de lutte contre les marées vertes. A la responsabilité incontestable des Safer s'ajoute celle des Chambres d'Agriculture qui n'ont pu justifier leur manque d'engagement à animer les cellules foncières alors même qu'elles avaient «exigé» de rester pilote de ces cellules dans la plupart des baies. Cet échec est aussi celui de l'État qui n'a pas voulu – malgré les demandes formelles de notre association - inscrire la politique de lutte contre les marées vertes parmi les priorités du Schéma Directeur Régional des Exploitations Agricoles.

Le rapport analyse parfaitement les insuffisances des procédures d'instruction, d'autorisation, et de contrôle des installations classées d'élevages. La préfecture de région et ses services ont été à de multiples reprises alertées sur ces carences par notre association qui ne peut que regretter l'absence de volonté des autorités régionales et nationales d'appliquer sans faiblesse et de contrôler la réglementation de protection de la ressource en eau.

Concernant les infrastructures naturelles, l'évaluation révèle d'énormes insuffisances dans le niveau de réalisation au regard des objectifs initiaux affichés. C'est là aussi révélateur d'un manque d'implication des parties prenantes et la limite du volontariat.

Au final, il apparaît que deux baies sur huit, celles de la Lieue de Grève et de Locquirec auront réellement été à la hauteur des engagements qu'elles ont prises. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si celles-ci sont également les baies qui ont le plus mobilisé les enveloppes budgétaires.

Leviens pour renforcer et étendre l'action

L'analyse de la Cour, à laquelle nous souscrivons globalement, souligne les enjeux d'une politique efficace de réduction des flux de nitrates allant à la mer et la conduit à proposer une série de mesures nouvelles.

ERB est globalement favorable aux 5 groupes d'orientations proposées par la Cour dans son projet de rapport, ainsi qu'aux 11 sous-orientations énoncées. Le Plan de lutte contre les proliférations d'algues vertes (PLAV) en Bretagne devra y trouver une dimension nouvelle. ERB, dans ses observations et auditions, avait souhaité certaines de ces

orientations. Toutefois, notre association regrette que les questions de régression de la réglementation qui encadre le développement des ICPE n'aient pas été suffisamment abordées et que les questions de pression animale et réduction de cheptel soient quasiment absentes de l'évaluation. ERB tient en conséquence à formuler des pistes d'évolution supplémentaires parmi les 11 orientations formulées par la Cour (p 21 et 22)

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

1.1- Pour étendre la lutte contre la prolifération des algues vertes à tous les sites d'échouages d'algues vertes,

ERB souhaite que les plus gros sites de proliférations d'algues vertes sur vasières soient intégrés dans le PLAV, comme ceux du Golfe du Morbihan, de la Ria d'Etel et de la Rade de Lorient. En outre tous les 140 sites littoraux bretons identifiés dans le SDAGE Loire-Bretagne, et selon les dispositions 10A1 et 10A2 de ce document, devraient faire l'objet d'un programme de réduction des flux d'azote dans les contrats territoriaux locaux des SAGE, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui..

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

2.2-Pour chaque bassin versant, fixer des objectifs de changements de pratiques agricoles à l'horizon 2027

Pour ERB, ces objectifs doivent aller au-delà des seuls changements de pratiques et intégrer des changements de systèmes agricoles avec leur évaluation : nombre d'hectares convertis en bio, en pâture extensive, nombre d'hectares de zones humides restaurées...

2.3- Réaliser ou actualiser, dès que possible, les modélisations scientifiques afin de fixer le seuil de concentration moyenne en nitrates des cours d'eau qui permettrait de diminuer de moitié les échouages d'algues vertes

ERB souhaite que les résultats des études déjà réalisées par le CEVA soient pris en compte dans les objectifs des baies. Les scientifiques soulignent eux-mêmes qu'il faudra descendre en dessous de 15 mg NO₃/litre, voire en dessous de 10 mg NO₃/litre dans les baies les plus sensibles, pour réduire seulement de moitié les biomasses maximales d'algues vertes. Et ERB tient à signaler que diminuer de moitié une biomasse maximale d'algues vertes (c'est la référence de la modélisation Mars-Ulves) d'une baie n'est pas synonyme d'éradication de la marée verte. Il manque une définition de celle-ci et de ce que serait un résultat acceptable pour tous, en fonction de critères comme la fin du besoin de ramassage de quelques algues épaves, des analyses d'H₂S négatives, la fin de la gêne pour le voisinage, le manque d'impact sur la biodiversité,...

2.4- Mettre en place un système d'information intégré et partagé sur les fuites d'azote et la fertilisation dans les bassins versants bretons,

Selon ERB ces informations doivent comprendre les bilans azotés des exploitations agricoles des bassins versants à algues vertes ainsi que les résultats des analyses de reliquats azotés dans les sols début drainage.

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

3.5-Dans le cadre de la prochaine programmation de la politique agricole commune, prévoir des mesures adaptées à la lutte contre les fuites d'azote,

Pour encourager les fermes ayant des pratiques vertueuses, nous soutenons un abondement fort du budget de l'Ecorégime du 1er pilier de la future Pac, permettant de mettre en place des paiements pour services environnementaux (PSE) efficaces et garantissant le maintien des systèmes vertueux.

Pour favoriser la transition des élevages industriels, nous préconisons la création de mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) de transition permettant aux élevages hors sol d'évoluer (porcs sur paille ou plein air, volailles plein air,...) mais aussi aux exploitations légumières (diversification des rotations, cultures associées...) .

Dans le même ordre d'idée, un autre dispositif, l'Indemnité compensatoire au handicap naturel (ICHN) pourrait également être mobilisée spécifiquement dans les baies à algues vertes, toujours en contrepartie d'une baisse contractuelle significative du cheptel ou de la production de la ferme.

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

4.6- Conditionner les aides accordées aux entreprises des filières agroalimentaires à des engagements sur la prévention des fuites d'azote

Au-delà, les filières agro-alimentaires devront aider à la valorisation des produits locaux, à leur labellisation ; viser la qualité valorisée et non le volume. Il nous paraît également nécessaire de réserver l'aide à l'installation en agriculture et aux investissements aux seules fermes en agriculture biologique ou agriculture durable.

4. 7- 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

La certification HV3 telle qu'elle est envisagée par le ministère de l'agriculture étant effectivement particulièrement peu ambitieuse sur l'utilisation des produits phytosanitaires et la fertilisation azotée, il convient de relever fortement son niveau d'ambition. Nous serions favorables à l'introduction d'un engagement à ne pas utiliser d'azote minéral ou de digestat de méthanisation.

Orientation n°5 de la CdC : adapter et faire respecter la réglementation

5. 9-Intégrer dans le septième programme d'actions régional de la directive nitrates des obligations renforcées

ERB regrette la timidité des conclusions de la Cour concernant le renforcement de l'action administrative, alors qu'il s'agit d'un complément indispensable au succès des actions locales engagées sur les territoires. Les progrès suivants devraient être engagés :

En matière d'instruction :

- Le renforcement des moyens d'instruction des ICPE et le basculement systématique des dossiers d'enregistrement vers l'autorisation de sorte qu'une évaluation environnementale complète soit produite et qu'elle s'attache particulièrement à analyser les effets cumulatifs.
- La fixation d'un taux maximal d'occupation des sols par les animaux et du chargement doit être un préalable à toute autorisation d'extension d'une exploitation.
- La création de prescriptions particulières pour les dossiers ICPE comme par exemple, l'obligation à l'installation de souscrire à une MAEC système en transition. Cette obligation pourrait s'appliquer à l'occasion d'une évolution administrative de l'exploitation : une demande de restructuration, une reprise, une transmission.
- L'avis obligatoire et opposable des commissions locales de l'eau, pour toutes les ICPE d'élevage relevant des procédures d'enregistrement ou d'autorisation.

En matière réglementaire :

La politique de lutte contre les algues vertes a montré qu'elle ne pouvait pas reposer que sur un caractère volontaire et incitatif. C'est pourquoi nous demandons dans le futur programme d'actions régional « nitrates », sur les territoires à algues vertes : l'obligation de couverts végétaux sous maïs, d'intercultures courtes après céréales d'hiver, l'interdiction des assolements à risques (type maïs sur maïs), la création d'un contrôle technique obligatoire pour lutter contre la vétusté des ouvrages de stockage des effluents d'élevage et le déploiement d'un suivi performant de la gestion de l'azote dans les sols par des mesures systématiques des reliquats d'azote en début de période de drainage.

Nous réclamons également la mise en place immédiate d'une redevance sur l'engrais azoté minéral. Le produit de cette taxe pourrait intégralement être reversé pour alimenter les Paiements pour Service Environnementaux (PSE) et se doter de véritables moyens de contrôle.

5. 10-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

ERB souhaite une fermeté des autorités concernant ce passage en ZSCE des bassins versants très loin des objectifs et des résultats de bon état écologique défini par la DCE. Ainsi ERB réclame que les territoires sur lesquels les exploitations agricoles et leurs organisations économiques et professionnelles ne se seraient pas engagées dans la mise en œuvre des changements de pratiques et de systèmes d'ici décembre 2023, soient classés en zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE). Ce classement établira un plafonnement d'azote total (140 kg N/ha/an) qui ne s'appliquerait pas aux systèmes herbagers et cahier des charges bio, assorti d'une interdiction de retournement des prairies.

Seul un changement en profondeur de la politique de lutte contre les algues vertes sera en mesure d'aboutir à une limitation des fuites de nitrates compatible avec le bon état des masses d'eau littorales. Il permettra d'éviter que ne perdure l'actuelle prise en charge par les collectivités publiques et l'Etat des coûts externes de pratiques et systèmes agricoles incompatibles avec la qualité de l'écosystème côtier, la préservation de la santé publique, et l'attractivité du littoral.

Le 24 mai 2021

Alain BONNEC

Président d'Eau et Rivières de Bretagne

