

DOSSIER DE PRESSE :

« L'AFFAIRE BRETONNE DU SIÈCLE »

Jugement du Tribunal administratif de RENNES du 13 mars 2025

Ce dossier a pour finalité de donner les principales clés de lecture du contentieux initié par Eau & Rivières de Bretagne (ERB) et ayant donné lieu au jugement sus-visé. Pour rappel, l'association demandait dans ce cadre à ce que soient reconnues les carences de l'État à satisfaire les objectifs européens de réduction des pollutions des eaux par les nitrates d'origine agricole et de retour au bon état écologique des eaux sur le paramètre nitrate en Bretagne. Elle demandait en parallèle à ce que les préjudices moraux et écologiques qui découlent de telles carences puissent être réparés.

Sommaire :

- I- historique réglementaire et contentieux sur le sujet de la pollution des eaux par les nitrates en Bretagne (p2)
- II- les différentes régressions connues en matière de politiques publiques de lutte contre la pollution des eaux par les nitrates
- III- le cas breton
- IV- notre recours « Toutes Mesures Utiles » (TMU)
- V- notre recours engageant la responsabilité de l'État
- VI- les recommandations de la Cour des Comptes et du Sénat

Préambule

50 ans de politiques « nitrates » inefficaces

Le problème des nitrates dans l'eau a été identifié dès les années 1970 et traduit en droit à travers la directive européenne « Eaux brutes » pour la production d'eau potable. En Bretagne, la pollution des eaux par les nitrates, à l'origine du phénomène des marées vertes, a fait l'objet de multiples programmes dès les années 1990, poussés là encore par le renforcement des exigences européennes et l'introduction d'une directive « nitrates » en 1991.

Pourtant, la surface des territoires pollués par les nitrates n'a jamais été aussi élevée en France, et la Bretagne demeure intégralement classée « zone vulnérable aux nitrates ». Le phénomène des marées vertes, 50 ans après leur apparition, perdure sévèrement en Bretagne (141 sites bretons touchés). Certaines mesures engagées ont certes permis une diminution des concentrations en nitrates dans les cours d'eau jusqu'en 2015. Mais depuis cette date, la courbe reste encore bien trop haute, stagne, voire remonte. En ce sens, les mesures mises en place demeurent nettement insuffisantes, comme le rappelle régulièrement la Cour des comptes.

On le sait, l'agriculture est responsable à plus de 90 % des flux de nitrates arrivant en mer. Les mesures négociées par les représentants des syndicats agricoles majoritaires - toujours à reculons et après de longs bras de fer - n'ont pas permis de retrouver la qualité de l'eau requise pour la préservation des écosystèmes aquatiques. La stratégie actuelle qui consiste à essayer de réduire les fuites de nitrates dans les champs au lieu de réduire globalement les apports en nitrates (engrais minéraux, fumiers, lisiers issus de l'élevage), montre clairement ses limites.

À travers ses politiques successives, tels que les plans locaux algues vertes ou la rédaction du programme d'actions régional nitrates, l'État préfère poursuivre les mêmes méthodes, sans moyens supplémentaires significatifs, et sans remise en cause d'un certain modèle agricole.

I - Frise chronologique retraçant l'historique réglementaire et contentieux sur le sujet de la pollution des eaux par les nitrates en Bretagne

1975 – directive européenne « Eaux brutes » concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire : elle impose un seuil de concentration de 50 mg/l de nitrates aux points de captage d'eau potable et qu'un plan de gestion soit défini pour un retour à la conformité

1991 – directive européenne « nitrates » concernant la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole : elle impose le classement des territoires en zones vulnérables quand la teneur en nitrates des eaux souterraines est supérieure à 50mg/L et des eaux de surface est supérieure à 18 mg/l, seuil reconnu comme étant celui du phénomène d'eutrophisation des eaux. Elle impose un programme d'action révisable tous les 4 ans pour parvenir au retour d'une concentration en nitrate inférieure aux seuils. En France, elle se décline en une carte nationale des ZV sur lesquels s'appliquent un programme d'action national (PAN) et un programme d'action régional (PAR). On en est au 7ème programme national et au 7ème programme breton.

1991 – Dépôt d'une plainte d'ERB auprès de la Commission Européenne pour non respect de la directive « Eaux Brutes »

1993 – lancement du Plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole par les nitrates (PMPOA). Régularisation massive des effectifs animaux illégaux sur la base des effectifs présents dans les élevages au 1^{er} janvier 1994

1993 – premier plan incitatif volontaire de lutte contre les nitrates, « Bretagne Eau Pure »

1995 – édiction du second plan, Bretagne eau pure II

1997 – décret Voynet/Le Pensec : interdiction d'extension des élevages et premiers programmes d'action nitrates en Bretagne (issus de la directive Nitrates)

1999 – premier plan de lutte algues vertes appelé « PROLITTORAL », également incitatif et volontaire

2000 – édiction du troisième plan volontaire « Bretagne eau pure III »

2001 – transposition en droit Français de la Directive Cadre sur l'Eau « DCE » qui impose le retour au bon état écologique des masses d'eau pour 2015 avec deux reports possibles, 2021 et dernière échéance, 2027

2003 – Signature d'une charte régionale pour une agriculture pérenne

2007 – première condamnation de l'État sur un recours d'ERB devant le Tribunal administratif de Rennes. L'État est reconnu responsable des marées vertes. La décision sera confirmée en appel (2009).

2007 – condamnation par la cour européenne de justice, avec astreintes financières, pour non-respect de la directive Eaux brutes dans 15 bassins versants eau potable de Bretagne. Décision quasi-immédiate de fermeture de captage et des premières ZSCE avec plafonnement des apports d'azote total, organique et minéral (140 kg/ha pour les élevages hors-sol, 160 pour les élevages bovins, 170 pour les légumes)

2009 – mort d'un cheval et hospitalisation de son cavalier à Hillion, déplacement en plein été du 1^{er} ministre. Enquête interministérielle qui posera les bases du premier plan de lutte contre les Algues vertes (PLAV1)

2011 – 4ème programme d'action régional (PAR4) directive nitrates. ERB réclame entre autres choses que des mesures réglementaires spécifiques aux baies algues vertes soient introduites, ce qui lui sera refusé.

2013 – recours d'ERB contre le PAR 4 et décision d'annulation partielle du PAR4 par le Tribunal Administratif de Rennes

2011 - 2013 lancement du premier plan de lutte contre les algues vertes (PLAV1) dans 8 baies retenues

2015 – 5ème programme d'action régional (PAR5) : ERB réclame entre autres choses que des mesures réglementaires spécifiques aux baies algues vertes soient introduites, ce qui lui sera une fois de plus refusé.

2017 – prolongation du PLAV1 qui devient PLAV2 : ERB rentre au comité de pilotage

2018 – 6ème PAR : ERB réclame entre autres choses que des mesures réglementaires spécifiques aux baies algues vertes soient introduites, ce qui lui sera encore refusé.
ERB saisit la justice suite au refus d'introduire des mesures réglementaires contraignantes

2021 – le 4 juin, le juge administratif donne raison à ERB et enjoint l'État à introduire des mesures réglementaires contraignantes dans le PAR6 sous 4 mois.

2021 - Le 10 juillet la Cour des comptes conjointement avec la Chambre régionale des Comptes publie un rapport d'évaluation sur la période 2010-2020 du plan de lutte contre les marées vertes en Bretagne. Ce rapport est précédé en mai d'un rapport sénatorial intitulé « Algues vertes en Bretagne, de la nécessité d'une ambition plus forte »

2021 - Le 18 novembre, le préfet de Région prend un arrêté de modification du PAR6 qui devient PAR6bis avec 5 mesures réglementaires qui s'appliquent dans les 8 baies du PLAV. La quasi totalité de ces mesures sont d'application différée en avec des effets escomptés seulement plusieurs années après leur entrée en vigueur, et elles demeurent trop peu contraignantes.

2022 – Dépôt des recours Toutes mesures utiles et Indemnitaires (objets de notre communication) , en parallèle d'un recours en exécution PAR 6bis

2023 – Victoire d'ERB pour le recours en exécution PAR 6

2024 – signature du PAR 7

2024 – recours d'ERB contre le PAR 7

2025 – jugement du 13/03 sur les recours Toutes mesures utiles et Indemnitaires de 2022 (objets de notre communication)

II - Différentes régressions connues en matière de politiques publiques de lutte contre la pollution des eaux par les nitrates

***2006 – assouplissements dans les 3ème PAR bretons**

Jusqu'à 2014, les programmes d'action nitrates étaient départementaux.

Dans les 3èmes programmes, il y a eu :

- Assouplissement du principe d'interdiction d'augmenter la production d'azote en ZES, en cas de regroupements de cheptels (dispositif des « restructurations externes »)
- abandon du plafond de 210 kg d'azote total/ha apporté au sol

***2010 - La création du régime de l'Enregistrement pour les ICPE d'élevage :**

régime d'autorisation simplifié et s'appliquant aux élevages précédemment soumis à autorisation. Pour l'enregistrement : pas d'étude d'impact ni d'étude de dangers, pas d'enquête publique ni de commissaire enquêteur (simple consultation par internet).

***2011-2012 – Recul sur les Zones d'excédent structurel (ZES), où le nombre d'animaux dépasse largement la capacité d'absorption par les plantes de l'azote de leurs déjections :**

le nouveau dispositif PAN de 2011-2012 abandonne le cadre préventif précédent (interdiction d'extension sauf dérogations) et proactif sur la résorption (prélèvements d'azote en cas de restructurations). Il établit une démarche de suivi a posteriori, sans aucune portée sur la réduction des excédents, alors même que le programme précédent n'a pas permis de les réduire en totalité (subsiste 20 %) et que la consommation d'azote minéral demeure à un niveau trop élevé.

***2011-2012 - La modification des règles de plafonnement de l'azote organique**

Un décret de 2011 modifie la surface retenue pour calculer le plafond d'azote organique de 170uN/ha : passage de la surface épanachable à la surface agricole utile de l'exploitation qui « pourrait conduire, en desserrant une contrainte, à une diminution de l'efficacité environnementale pour des exploitations ayant beaucoup de surfaces en maïs et autres grandes cultures (ce qui est le cas des élevages hors sols proches du plafond de 170 kg/ha). » (Avis de l'autorité environnementale du 10 juillet 2013).

Il peut conduire à une augmentation des pressions d'azote organique de l'élevage hors-sol et des densités de cheptel.

***à partir de 2014 - Le relèvement des seuils de l'autorisation d'élevage :**

en 2014, pour les élevages porcins, l'autorisation n'est plus demandée à partir de 450 places d'animaux, mais seulement à partir de 2 000 !

En 2015, les élevages de volailles ne nécessitent plus d'autorisation à partir de 30 000 mais de 40 000 places !

Et fin 2016, c'est au tour des élevages bovins : pour les laitiers, le seuil d'autorisation passe de 200 à 400 animaux ; pour les veaux de boucherie et/ou bovins à l'engraissement, il passe de 400 à 800...

Entre les deux, à chaque fois, c'est le simple enregistrement qui s'applique. Il fait échapper à la régulation par l'Etat, d'une proportion considérable des installations classées d'élevages

+ réforme de l'évaluation environnementale (au cas par cas) en 2017

+ réduction des délais de recours

+ les dernières évolutions ??

*2014 – l'abandon des ZES dans le PAR5 :

Le projet de cinquième programme d'action régional complète les dispositions du programme d'action

national établi par le code de l'environnement (R 211.80 et suivants) et les arrêtés ministériels du 19

décembre 2011 et du 23 octobre 2013.

Avec notamment la suppression du dispositif mis en oeuvre dans les zones d'excédent structurel (interdiction de développement des élevages et prélèvements d'azote en cas de restructuration), alors même qu'il demeure un excédent d'azote important.

2018 – modification du calendrier d'épandage sur maïs dans le PAR 6

Une flexibilité agro-météorologique est introduite dans le calendrier d'interdiction d'épandage sur maïs.

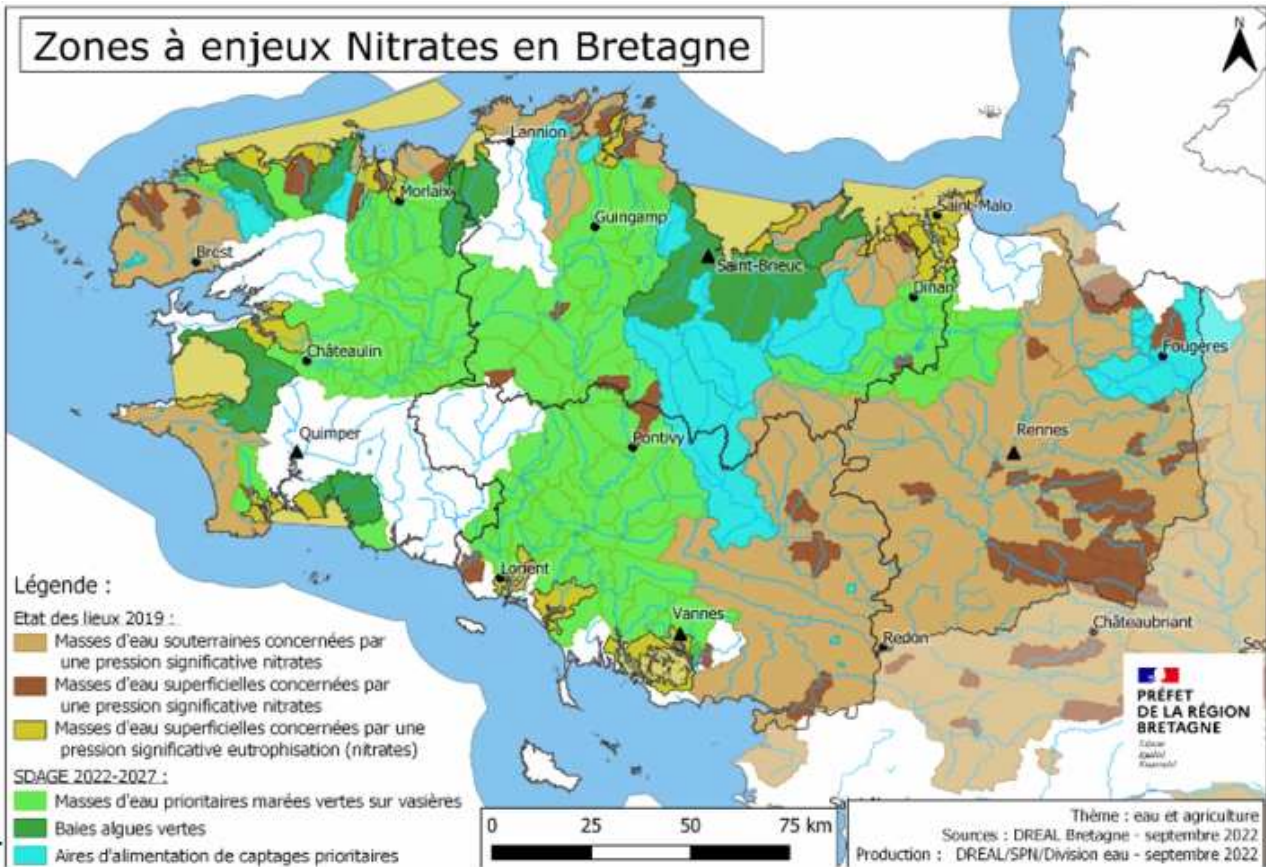
***2024 - les reculs du dernier PAR 7 : calendrier,**

Des reculs sont à observer dans le PAR 7 de 2024 :

-flexibilité agrométéo du calendrier d'interdiction des épandages de lisier de 15j élargie aux céréales, colza, prairie>6mois (déjà possible sur maïs en Bretagne), mesure issue du programme d'action national du 30 janvier 2023

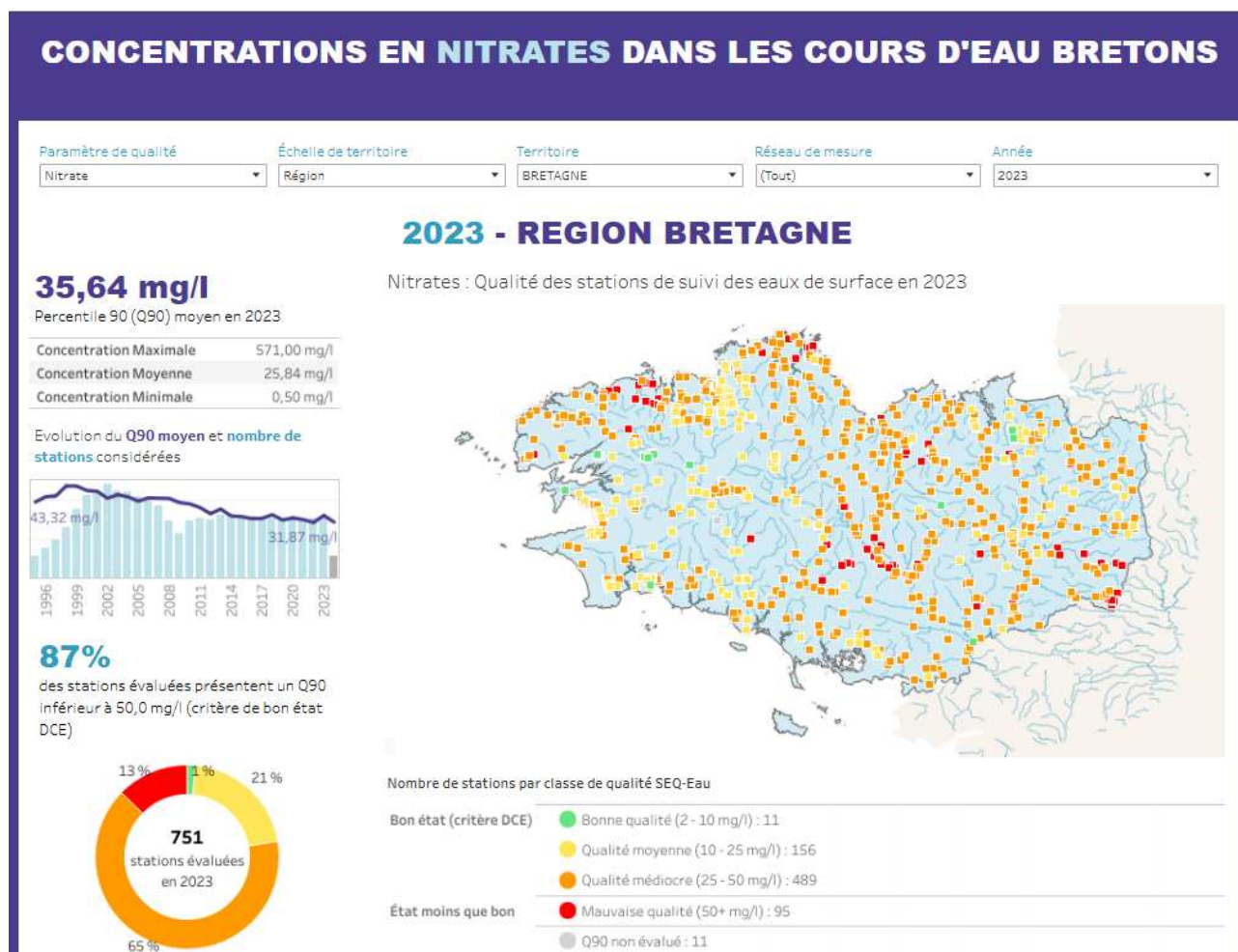
-sur les ex-ZES : Augmentation du seuil d'obligation de traitement des lisiers (SOT) de 20 à 25 000uN produits sur la ferme

Zones à enjeux Nitrates en Bretagne



III - Cartographies, graphiques et autres supports visuels permettant de rendre compte du cas breton

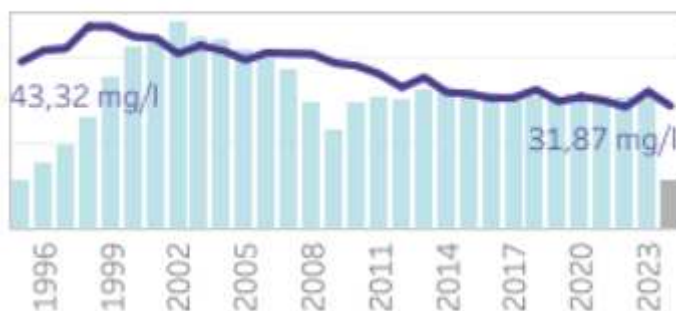
- Pour rappel, il est important d'avoir en mémoire que l'arrêté du 5 mars 2015 précisant les critères et méthodes d'évaluation de la teneur en nitrates des eaux et de caractérisation de l'enrichissement de l'eau en composés azotés susceptibles de provoquer une eutrophisation, indique à son article 3 que : « **Les masses d'eau superficielles dont la teneur en nitrates dépasse 18 mg/l en percentile 90 sont considérées comme subissant ou susceptibles de subir une eutrophisation des eaux douces superficielles ; elles contribuent aussi à l'eutrophisation ou à la menace d'eutrophisation des eaux des estuaires, des eaux côtières et marines.** ». Autrement dit, le seuil des 18 mg/l constitue l'objectif à atteindre afin de rétablir la bonne qualité des eaux sur ce paramètre.
- Voici le taux de concentrations en nitrates dans les cours d'eau bretons en 2023 (encore largement au dessus du seuil d'eutrophisation des 18 mg/l défini)



Source : OEB, <https://bretagne-environnement.fr/tableau-de-bord/nitrates-dans-les-cours-deau-bretons-analyse-de-levolution-annuelle-depuis-1995>

- Sur ce même document, l'on observe la phase de stagnation, puis de rehausse de la courbe des nitrates dans les cours d'eau à partir de 2014/2015 (l'OEB indique ainsi sur un nombre relativement constant de sites suivies -plus ou moins 750- que : en 2023, la teneur moyenne est de 35,64 mg/l ; en 2022, de 31,87 mg/l ; en 2021, de 33,29mg/l ; en 2020, de 34,23mg/l ; et en 2014, de... 35,39mg/l) :

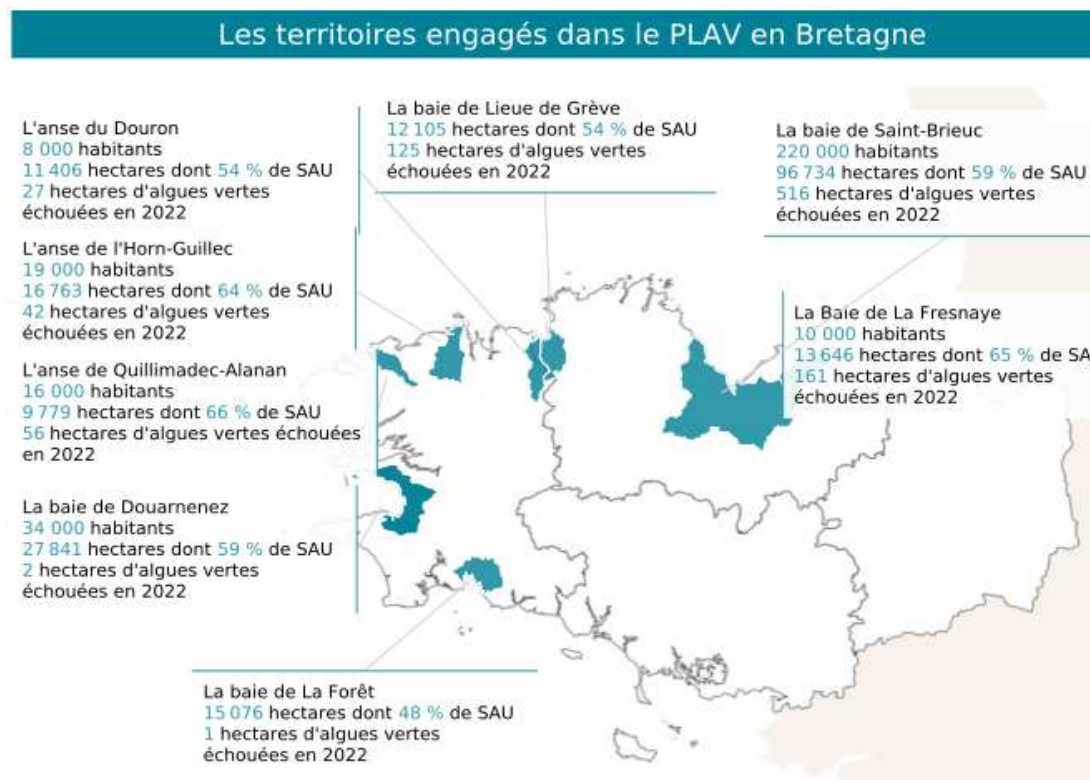
Evolution du **Q90 moyen** et **nombre de stations** considérées



Source : ibid

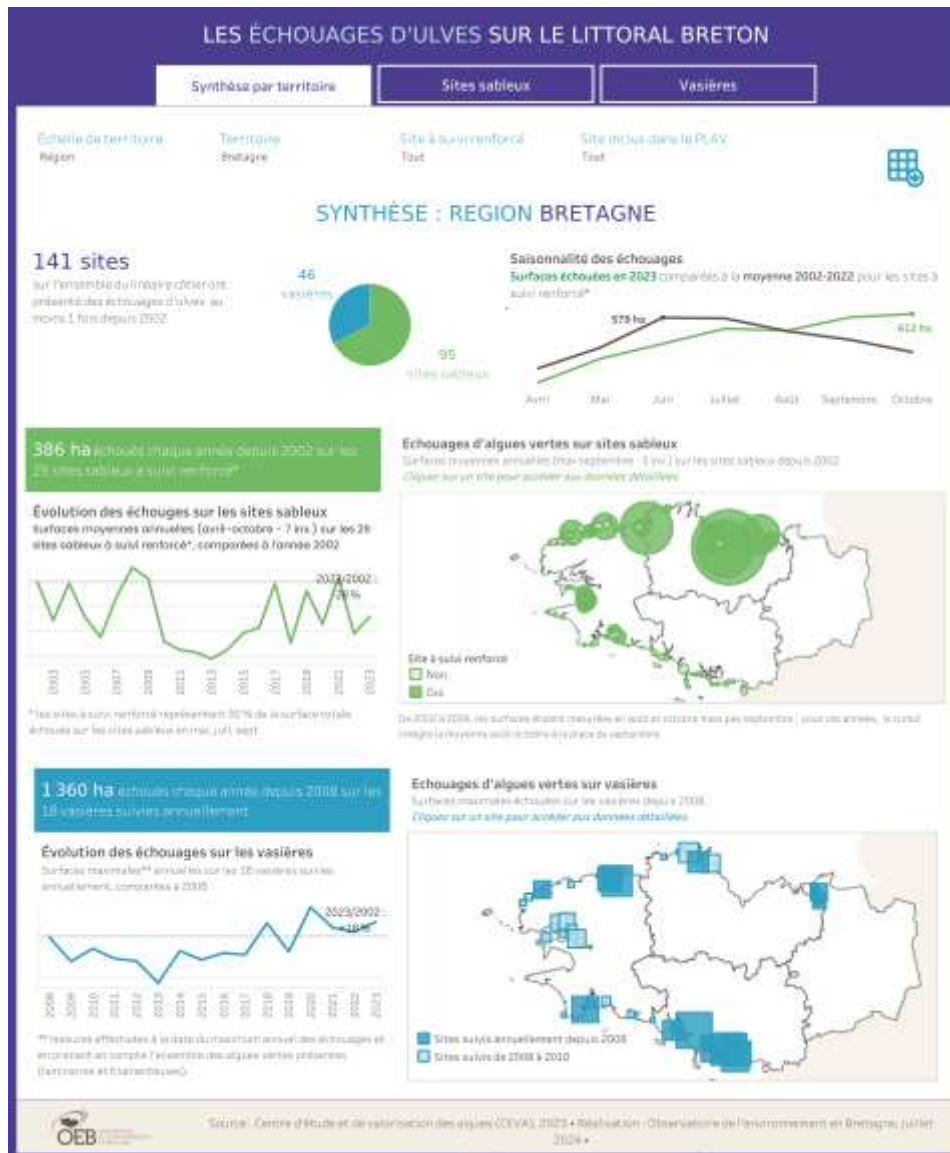
Un tel graphique permet bien de rendre compte de l'amélioration nette et exponentielle de la situation de 2000 à 2014, puis de la séquence de stagnation/rehausse de la courbe de 2015 à 2023.

- Les huit baies à algues vertes de Bretagne, accompagnées de statistiques relatant la surface agricole utile de ces territoires (SAU) et du nombre d'hectare d'algues vertes échouées en 2022



Source : Tableau de suivi régional 2023 du Plan de Lutte contre la prolifération des Algues Vertes (PLAV)

- Fiche de synthèse des échouages d'ulves sur le littoral breton (vasières et plages – le cas des vasières est assez problématiques, la courbe est en constante aggravation depuis 2014 ; le cas des plages est aussi problématique dans la mesure où il atteste d'un creux entre 2010 et 2015, pour ensuite revenir à des quantités d'échouages similaires à l'avant 2010) :



Source : OEB

- Courbe de l'atteinte des objectifs de qualité de l'eau vis-à-vis des nitrates sur les huit baies à algues vertes (relatant là encore la stagnation de l'évolution de la courbe depuis 2015, voire rehausse)

ATTEINTE DES OBJECTIFS DE QUALITÉ D'EAU VIS-À-VIS DES NITRATES FIXES SUR LES TERRITOIRES DE BAIES



Source : Ibd

- Graphiques attestant de la diminution des moyens humains mobilisés pour les contrôles du respect de la directive « nitrates »

II.2. Moyens mobilisés et pression de contrôle

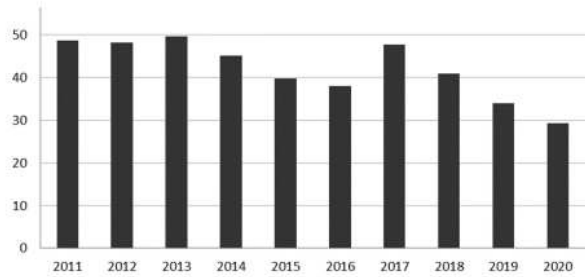


Figure 3. Moyens humains en ETP pour les contrôles relevant de la Directive Nitrates – DDPP et DDTM (DREAL, 2020)

En 2020, au titre des contrôles sanitaires réalisés par la Direction Départementale de la Protection des Populations (DDPP), environ 35 ETP (inspecteurs, agents administratifs, cadres) ont contribué à la réalisation du plan de contrôle, chiffre en baisse par rapport à 2019 du fait de la crise COVID. Plus globalement, depuis 2011, le nombre de contrôleurs et de contrôles réalisés est en diminution.

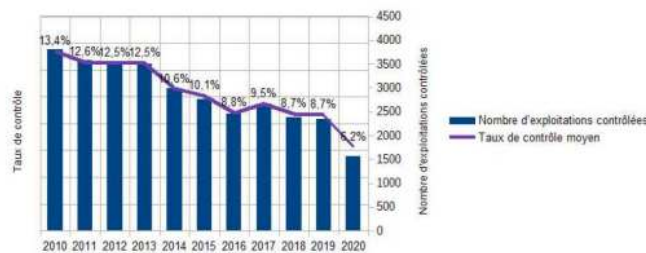


Figure 4. Nombre total d'exploitations contrôlées par les services des DDPP et DDTM et taux de contrôles (DREAL, 2021)

Source : Bilan du PAR 6, p. 18/118

IV - Le recours « Toutes Mesures Utiles »

Introduit en Octobre 2022, ce recours fait suite à une longue séquence de dialogue environnemental débuté en 2018 avec le lancement du 6ème programme d'action régional de lutte contre les nitrates (PAR6) simultanément avec le Plan de lutte contre les algues vertes n°3 (PLAV3).

Séquence à l'issue de laquelle Eau et rivières constate, qu'une fois de plus l'État renouvelle les mêmes erreurs que dans le passé et cède aux tenants du modèle agricole en place en Bretagne. Prenant ses responsabilités, l'association demande au Préfet la mise en œuvre de mesures (principalement issues des recommandations des rapports et évaluations institutionnelles). Face au refus d'agir opposé à l'association, ERB décide de demander aux juges administratifs de sanctionner cette décision du Préfet de Région.

Comme implicitement évoqué dans le résumé ci-dessus, certains éléments ont été déclencheurs pour la démarche introduite par ERB :

- la publication du rapport de la Cour des Comptes portant évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne (juillet 2021) faisant état de lourdes insuffisances et de nombreuses préconisations ;
- la publication du rapport d'information du Sénat intitulé « Algues vertes en Bretagne, de la nécessité d'une ambition plus forte » (mai 2021) et son rapport de suivi (février 2022) faisant également état de lourdes insuffisances ;
- le retard pris par l'État dans le calendrier européen de publication du Plan d'action national (PAN) et le caractère très peu ambitieux de celui-ci, ce qui préfigurait un Programme action régional (PAR7) qui allait venir ajouter une nouvelle couche à la multiplication des carences de l'État dans l'élaboration de ses programmes d'actions régionaux de lutte contre les pollutions des eaux par les nitrates ;
- La multiplication des décisions de justice obtenues par ERB sanctionnant les insuffisances de ces programmes ;
- la stagnation, puis rehausse des courbes des concentrations des nitrates dans les eaux bretonnes, et la persistance des marées vertes ;
- l'approche d'échéance d'objectifs environnementaux fixés par les directives européennes (notamment, le retour au bon état écologique des eaux horizon 2027).

La stratégie contentieuse consistant à saisir le juge administratif afin de contester ce refus a directement été inspirée de l'affaire « Les amis de la Terre » (<https://www.conseil-etat.fr/actualites/pollution-de-l-air-le-conseil-d-etat-condamne-l-etat-a-payer-10-millions-d-euros>). Elle consiste en effet à demander au juge administratif, en cas de carence systémique de l'État à satisfaire les objectifs environnementaux qu'il s'est lui-même fixé, que l'État prenne « toutes mesures utiles » de nature à résorber sa propre carence. Une fois le « toutes mesures utiles » prononcé,

l'État se retrouve désormais doublement lié : d'abord, par les objectifs environnementaux qui s'imposait déjà à lui ; ensuite, par la décision de justice qui l'oblige encore davantage à satisfaire valablement ces objectifs. Et cette injonction du juge étant nécessairement assortie d'un délai d'exécution, l'État doit désormais exécuter la décision de justice dans ce nouveau cadre temporel. La contrainte se fait d'autant plus forte dès lors que l'injonction prononcée est assortie d'une astreinte visant à mobiliser une exécution efficace.

C'est exactement ce qu'ERB demande dans le cadre de ce recours : enjoindre à l'État la prise de « toutes mesures utiles » visant à pallier à ses propres carences en matière de lutte contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole ; enjoindre à l'État de prendre ces mêmes mesures en vue d'atteindre le bon état écologique des masses d'eau bretonnes ; assortir cette injonction d'un délai d'exécution d'un mois à compter de la notification du jugement ; assortir ce délai d'une astreinte d'un montant d'un million d'euros par mois de retard.

Aujourd'hui, le Tribunal administratif de Rennes, après avoir suivi l'essentiel -la totalité - de l'analyse du rapporteur public, donne satisfaction à l'association.

Le Tribunal a en effet confirmé son analyse : les résultats en matière de lutte contre l'eutrophisation des eaux et les marées vertes ne sont pas atteints, 50 ans après leur apparition, et les mesures prises jusqu'à aujourd'hui ont été nettement insuffisantes. L'État n'a pas voulu entendre nos signaux d'alarme sur la faiblesse des engagements agricoles, contributeur quasi-exclusif aux phénomènes en cause, sur l'insuffisance des décisions antérieures (PAR 5, PAR 6, PAR 6 bis, PAR 7...). Il a privilégié la prise en compte des milieux économiques, écouté les pressions d'une partie des organisations agricoles.

Il condamne ainsi l'arbitrage implicite opéré par l'État au profit d'une gestion "de l'activité économique" du territoire, dans une économie quasi "minière", quand on attend de lui un équilibre entre les habitants et leur territoire, les activités économiques et la préservation de l'environnement.

Trois facteurs aggravent la teneur de cette carence :

I/ En dépit de décisions antérieures du juge administratif enjoignant à ce que l'État prenne « des mesures contraignantes et directement applicables » (voir notamment, TA Rennes, 4 juin 2021 et 18 juillet 2023, n° 2206278), il met en place un dispositif très souple (dispositif des zones soumises à contraintes environnementales dans les baies algues vertes), dans lequel les principales mesures ne deviennent contraignantes qu'à compter d'un délai de 3 ans pour ne pas brusquer la profession. Or même en faisant allégeance aux exigences des syndicats majoritaires et organisations économiques, le résultat n'est pas à la hauteur, puisqu'après plus de 2 années de mise en œuvre le taux d'adhésion des agriculteurs est bien loin des objectifs, et les résultats promis ne sont et ne seront pas atteints, ainsi que l'admet elle-même l'administration.

II/ Malgré la situation d'urgence au regard des objectifs environnementaux fixés, l'État fait preuve de laxisme dans l'encadrement des projets d'élevage s'implantant sur le territoire. Il peut ainsi être constaté que :

- les contrôles des effectifs d'élevages sont quasi-inexistants ;
- les rares contrôles effectués n'occasionnent aucune véritable sanction, et offre systématiquement la voie de la régularisation par le fait accompli ;
- il ne refuse aucune demande d'extension d'élevage, y compris dans les zones les plus touchées par la pollution des eaux par les nitrates ;
- il procède quasi-systématiquement à une analyse administrative des dossiers de demande d'extension ou d'implantation d'élevage « allégée », en mépris de la réglementation applicable (pas de bascule en régime autorisation);
- il méconnaît de nombreuses procédures consultatives d'instances spécialisées, et déconsidère assez largement les avis de l'Autorité Environnementale dont les suggestions ne sont que peu suivies.

III/ Alors même que la PAC était en révision dans les années 2020/2021 et que des choix économiques de soutien aux exploitations faisant le choix de transformation de leur système de production vers plus de durabilité et d'autonomie étaient possibles (notamment au travers des éco-régimes et d'un renforcement du pilier qui finance les MAEC), L'État a choisi de permettre l'accès à l'éco-régime pour tous ou presque, se privant d'un effet PAC sur la question Nitrates, mais surtout il a choisi d'abandonner la prime de maintien à la bio et de sous-doter la ligne budgétaire de financement des MAEC à tel point qu'en 2023 les agriculteurs les plus engagés dans la transition agroécologique étaient dans la rue pour réclamer le paiement des contrats que l'État ne pouvait/ne voulait pas honorer.

Reste à déterminer concrètement quelles pourraient être ces « mesures utiles ». ERB soutient de multiples mesures, notamment inspirées des recommandations formulées par la Cour des Comptes et le Sénat à l'occasion de leurs rapports respectifs portant sur la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne. Ces recommandations sont reproduites sous la partie « **VI** ».

Mais ERB va au-delà, en soutenant notamment :

- Que soit planifiée la limitation des effectifs d'animaux différenciée en zone BVAV et hors zone BVAV. En effet, l'on estime que lorsqu'un territoire a atteint la limite de sa capacité de charge, il faut nécessairement se résoudre à exclure tout apport de pression supplémentaire et plafonner celles qui manifestement entraînent des pollutions. Une telle mesure a déjà été entreprise par le passé sur le territoire breton, mais elle a été abandonnée en 2014, suite aux pressions des représentants de la profession agricole. Il est par ailleurs intrigant de noter que 2014 fut une année marquée par une vague de suppression de mesures importantes, et qu'à partir de 2015, la courbe des concentrations en nitrate dans les cours d'eau breton se met à stagner, puis à remonter ;
- Que soit fixé un taux maximal d'occupation des sols pour les animaux ;

- Que soient fixées de nouvelles valeurs limites d'émissions, notamment concernant les émissions d'ammoniac, dont souffre assez largement le territoire breton ;

Et les mesures que l'association soutient ne sont que le reflet de celles que suggèrent les scientifiques qui s'y sont penchés. Les chercheurs de l'INRAE soutiennent en effet dès 2012 que l'amélioration de la situation passera par « *la désintensification des élevages et la généralisation de l'agriculture biologique et des systèmes à bas niveaux d'intrants* » (cf. Expertise Collective INRA, « les flux d'azote liés aux élevages », 2012, p. 57/72).

Elles ne tendent en aucun cas à condamner l'agriculture, mais bien à en ramener les dimensions à ce que le territoire breton peut supporter. Avoir 6 % de la SAU nationale mais représenter 56 % de la production porcine, 36 % de celle de volaille de ponte et 30 % de la volaille de chair, 23 % de la production laitière est un véritable sujet. ERB estime qu'il faut encourager un élevage recourant marginalement aux importations de produits végétaux pour l'alimentation des animaux et mettre la gestion des sols (haies, zones humides, richesse en matière organique, maîtrise de l'érosion et du ruissellement) au cœur de la démarche des exploitants.

Mais si les mesures d'exécution tardaient à être prises, le mécanisme de l'astreinte pourrait à terme être imposé, ainsi qu'il l'a été dans le cadre de l'affaire « Les Amis de la Terre ».

Dans ce cadre, la liquidation de cette astreinte sera affectée : soit intégralement à ERB ; soit partiellement à ERB, puis affectée au budget de personnes morales publiques ou privées en rapport avec l'objet du litige. Ce mécanisme a été mis en place par le juge du Conseil d'État dans le cadre de l'affaire « Les Amis de la Terre » (cf. CE, 10 juillet 2020, n° 428409) afin d'éviter l'enrichissement sans cause du requérant.

Nous proposons donc dans ce cas que la liquidation de l'astreinte puisse notamment se faire au profit de ces quelques organismes et objectifs suivants :

- financer le CEVA pour quelques campagnes complémentaires afin de compléter les séries de données discontinues telles que le suivi des masses d'algues immergées, essentiellement en baie de la Forêt et de Douarnenez, où leur masse est très forte ; et pour déterminer de façon précise les surfaces de vasières couvertes par les ulves deux ans de suite, l'effort ayant été concentré sur un nombre réduit de cas depuis une dizaine d'années ;
- financer l'IFREMER pour mieux connaître les perturbations des cycles de quelques espèces de poissons liés à cette prolifération, en prolongement de plusieurs travaux publiés ces dernières années ;
- allouer des moyens spécifiques au Conservatoire du Littoral pour acheter des espaces naturels (petits plans d'eau à renaturer par suppression des digues et retour à une végétation de zone humide) et d'espaces agricoles connus pour leur potentiel de dénitrification (zones humides,) et les faire exploiter selon un cahier des charges adapté à cet objectif ;

- créer un fond par dotation budgétaire affectée pour financer le reméandrage de cours d'eau anciennement recalibrés par les collectivités gestionnaires de sous bassins, afin là aussi de renforcer leur potentiel épurateur, sur des masses d'eau sur lesquelles l'Agence de l'Eau Loire Bretagne n'intervient plus dans son 12^e programme ;
- allouer une enveloppe spécifique à l'Agence de l'eau pour financer des obligations réelles environnementales et des paiements pour services environnementaux (PSE) se traduisant par des pratiques pérennes d'agriculture biologique et de restauration des zones humides ;
- financer l'INRAE pour la modélisation de l'identification des secteurs d'action et des mesures les plus efficaces relevant du génie écologique, et non d'une évolution des pratiques agricoles pour accroître la palette d'intervention ;
- financer des appels à projets de l'AELB (ou du CRB ?) pour des projets innovants de collectivités qui souhaiteraient mettre un peu de place des expérimentations à l'échelle de bassins ou sous-bassins pour une transition agricole et alimentaire qui bénéficierait à la qualité de l'eau (par exemple un volet ambitieux de PAT sur la transition en vue d'une amélioration de la qualité de l'eau)
- financer les MAEC

Enfin, la formulation du juge rappelle que 2027 est une année à ne guère dépasser au regard des objectifs européens pesant sur l'État : le retour au bon état écologique des eaux - promis pour 2015 puis 2021 - en 2027, dernière échéance de principe donnée par l'Europe.

V - Le recours en responsabilité de l'État et le préjudice écologique

Introduit en Octobre 2022, en parallèle du recours « toutes mesures utiles », ce recours engageant la responsabilité de l'État pour carence fautive **n'a pas pour objet d'enjoindre, mais de réparer**. C'est la distinction fondamentale entre ces deux recours : l'un vise à enjoindre à l'État de prendre toutes mesures utiles afin de pallier à ses propres carences ; l'autre vise à ce que les préjudices résultant de cette carence soient réparés.

Si le recours « toutes mesures utiles » s'inspire de l'affaire « Les Amis de la Terre », le recours en responsabilité s'inspire quant à lui davantage de « l'Affaire du siècle » (<https://paris.tribunal-administratif.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions/l-affaire-du-siecle>). Il s'agit en effet prioritairement d'établir et de réparer le préjudice subit du fait de la carence systémique de l'État, tout comme dans le cadre de « l'Affaire du Siècle » par laquelle le juge administratif a reconnu la responsabilité de l'État du fait de sa carence en matière de trajectoire climatique.

Dans le cas présent, les carences de l'État de matière de réduction des pollutions des eaux par les nitrates d'origine agricole et de retour au bon état écologique des eaux sur le paramètre nitrate en Bretagne sont de nature à occasionner au moins deux types de préjudices : l'un, à l'association ERB, en tant qu'elle porte une action pour la protection des milieux aquatiques bretons depuis sa création, et dont les milliers d'heures bénévoles investissent chaque année sans relâche cet objectif ; l'autre, pour les milieux qui subissent de plein fouet les conséquences de telles carences, à savoir, l'eutrophisation des eaux. Ce deuxième préjudice correspond au préjudice écologique, et il s'étend aux éléments des écosystèmes, aux écosystèmes eux-même, allant jusqu'à prendre en compte les bénéfices collectifs qu'en tire l'humain.

Et le préjudice écologique est ici affecté sous tous ses items : de nombreuses espèces piscicoles sont impactées (et plus que piscicole, les tristes mais célèbres cas de décès du cheval et de nombreux sangliers en baie à algues vertes en attestent) ; les diatomées et autres invertébrés peuplant les milieux aquatiques en pâtissent ; la qualité de l'eau en est dégradée ; les bretons en sont affectés, notamment dans leur usage de certaines parties du domaine public (les plages, et autres terrains désormais interdit d'accès du fait de la prolifération d'algues vertes).

L'une des problématiques que pose l'existence d'un tel préjudice, outre sa caractérisation (même si concernant l'eutrophisation des eaux, elle est aujourd'hui assez documentée), est la détermination de ses modalités de réparation. Ce dernier se doit en vertu du Code Civil d'être « *prioritairement réparé par des mesures en nature* » (autrement dit, mesures de réparation directe des milieux aquatiques, par exemple via des travaux sur le cours d'eau permettant d'améliorer sa capacité auto-épuratoire), et à défaut, lorsque cela n'est pas envisageable, sera réparé par compensation financière. Cette compensation financière sera affectée soit au profit de l'association requérante et

orientée à réparer l'environnement impacté ; soit au profit des organes de l'État en capacité d'agir pour les milieux impactés.

Reste une hypothèse : le préjudice écologique n'est pas réparable en nature, et financièrement inestimable. Le juge administratif se reposera alors sur le prononcé de mesures visant à faire cesser le préjudice.

C'est cette dernière hypothèse qui aura été finalement retenue par le juge administratif aujourd'hui, puisqu'il reconnaît à l'occasion de cette décision l'existence d'un préjudice écologique, et impose à l'État de faire cesser ce préjudice.

C'est une première en la matière, et cela devra également impliquer la détermination de mesures à même de pouvoir faire cesser ce préjudice.

Techniquement, l'on rejoint ici les propositions déjà soutenues par ERB plus haut concernant la ventilation de la liquidation de l'astreinte. Il convient de s'y reporter.

VI - Les recommandations suggérées par la Cour des Comptes afin d'améliorer la trajectoire des politiques publiques en matière de lutte contre les marées vertes en Bretagne

- Les 11 recommandations de la Cour des Comptes :

Recommandation n° 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 Loire-Bretagne).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recommandation n° 11 : (2021) Cibler les contrôles 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).

- Les 23 recommandations du Sénat :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

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