

Alain Bonnac

2 rue - stradaed Crec'h Ugen
22810 Belle-Isle-en-Terre – Benac'h
02 98 01 05 45
alain.bonnac@eau-et-rivieres.org

Monsieur le Préfet des Côtes d'Armor
DDTM des Côtes-d'Armor - Service
environnement – MISEN
1 rue du Parc - CS 52256
22022 Saint-
Brieuc Cedex

A Quimper, le 19 juillet 2022

Objet : Consultation du public sur les projets d'arrêtés préfectoraux définissant des programmes d'actions volontaires sur les cinq baies à algues vertes finistériennes et sur les trois baies costarmoricaines – du 22 juin au 19 juillet 2022

Monsieur le Préfet,

L'association Eau et Rivières de Bretagne est agréée par l'État au titre de la protection de l'environnement, pour assurer « dans l'intérêt général la protection, la mise en valeur, la gestion et la restauration de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques, dans une perspective de société écologiquement viable ».

Nous vous prions de bien vouloir prendre note de nos observations dans le cadre de la consultation publique sur le projet d'arrêté préfectoral cité en objet.

1/ Sur le contexte :

Le 6ème programme d'action régional pour les nitrates (PAR6) a été modifié le 18 novembre 2021 en raison d'une insuffisance de mesures spécifiques en baies à algues vertes, suite à un jugement du tribunal administratif de Rennes du 4 juin 2021. Ce jugement, qui fait suite à une requête de notre association Eau & Rivières de Bretagne en 2018, a enjoint au préfet de la région Bretagne de compléter le PAR6 :

« par toute mesure 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 échouages d'algues vertes qui sera jugée suffisamment efficace pour pallier l'insuffisance constatée du programme sur ce point ».

« et, d'autre part, par la définition précise d'un mécanisme de mise en oeuvre de mesures réglementaires contraignantes supplémentaires en cas de constat d'échec des mesures encouragées par le plan de lutte contre les algues vertes (PLAV), et ce dans le délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement ».

Une des nouvelles dispositions de l'arrêté modificatif du 18 novembre 2021 prévoit ainsi que les préfets de département mettent en place des programmes d'actions volontaires dans le cadre des « zones soumises à contraintes environnementales » (ZSCE) au plus tard pour le 31 août 2022 dans les 8 baies à algues vertes (5 en Finistère, 3 en Côtes d'Armor).

C'est sur ces textes et uniquement sur ceux-là que les citoyens sont aujourd'hui appelés à donner un avis.

2/ Sur la méthode :

Comme il est rappelé dans les notes de présentation disponibles sur les sites des préfectures, cette consultation s'inscrit dans le cadre de la participation du public à l'élaboration d'une décision ayant une incidence sur l'environnement (article L.123-19-1 du code de l'environnement). Ces notes précisent que le pilotage technique départemental de la démarche a été assuré par les DDTM entre fin novembre 2021 et avril 2022.

En Finistère, il est indiqué que « *la méthode de travail a été autant que possible de co-construire les mesures avec les partenaires* », et en Côtes d'Armor que "*La méthode de travail a consisté en une coconstruction des mesures avec les partenaires sur la base d'une proposition reposant sur quatre socles*" ; **partenaires dont ne font manifestement pas partie les associations agréées pour la protection de la nature du mouvement France Nature Environnement Bretagne et ses 150 associations fédérées dont Eau et rivières de Bretagne**. Eau et rivières de Bretagne est pourtant membre du comité de pilotage régional des PLAV depuis 2018, considérée par tous comme un acteur historique du dossier nitrates en Bretagne, et, qui plus est, à l'origine du jugement évoqué en introduction.

Les Préfets ont visiblement écarté les associations des discussions, laissant toute la place aux représentants de la Chambre d'agriculture, dont on a pu mesurer, au fil des années, la capacité à obtenir des reports de délais. Certains de leurs représentants, issus du syndicat majoritaire FNSEA, n'ont jamais été force de proposition pour imaginer des dispositifs conduisant réellement à une transformation vers des systèmes de production adaptés aux enjeux environnementaux.

L'association Eau et rivières de Bretagne ne comprend pas la mise à l'écart des associations agréées pour la protection de la nature du processus de construction des PLAV 3 dans les 8 baies concernées, ce qui est sans précédent dans les 10 dernières années. C'est d'autant plus vrai en Finistère où, contrairement au Préfet des Côtes d'Armor, le Préfet n'a même pas pris la peine d'inviter les associations de protection de la nature à des rendez-vous intermédiaires d'information !

La phase de consultation officielle, qui a démarré début juin 2022 pour deux mois, concerne les commissions locales de l'eau des SAGE connaissant des baies à algues vertes, la chambre d'agriculture (encore elle) et un établissement public territorial de bassin. L'hypothèse de voir des propositions issues de la société civile influencer quelque peu sur les orientations à ce stade semble illusoire.

3/ Sur les programmes d'actions volontaires du projet d'arrêté :

Pour Eau et rivières de Bretagne, la démarche engagée par l'État sur les baies à algues vertes est vouée à l'échec pour plusieurs raisons.

***Une ambition qui se heurte à des orientations nationales**

Les actions réglementaires ciblées sur les fuites d'azote, du type ZSCE, ne peuvent résoudre seules le problème des marées vertes. Une réponse globale d'envergure nationale, de transition agro-environnementale, est aujourd'hui indispensable.

L'État ne crée pas les conditions nécessaires au changement en n'agissant pas sur le principal levier économique permettant d'orienter les systèmes agricoles à l'origine de la pollution azotée : la Politique Agricole Commune. Déclinée dans le projet de Plan stratégique national, elle n'est pas à la hauteur, comme l'a récemment fait savoir la Commission européenne au Ministre de l'agriculture.

Sur les questions foncières, autre point de blocage pour la transition, c'est aussi au gouvernement d'en faire un levier efficace pour adapter l'utilisation des terres agricoles aux enjeux environnementaux territoriaux.

Sur la qualité de l'eau en particulier, la décision de report d'une année de l'entrée en vigueur du programme d'action national Nitrates (PAN7) a eu pour conséquence le report de la révision du programme régional (PAR7). L'État assume de se mettre en situation d'infraction à l'égard du calendrier européen de révision du programme d'action de la directive nitrate. Un signal venant du national qui coupe l'herbe sous le pied des ambitions bretonnes !

***Des ZSCE qui complexifient encore une réglementation devenue illisible et incontrôlable**

On aurait pu penser que l'année 2021 aurait marqué le début d'une nouvelle ambition sur les baies à algues vertes : évaluation de la Cour des comptes, rapport de la mission sénatoriale, injonction du tribunal administratif... Tous ont fait le constat de l'inefficacité de la politique publique menée.

Notre association considère que les orientations qui sont en cours de construction ne sont en rien une rupture avec la philosophie des précédents plans. Ces choix ne visent qu'à corriger les fuites sans jamais permettre une approche systémique qui permettrait de limiter les apports. Il ressort que ce genre de mesures a déjà montré ses limites : faiblesse des moyens des services de l'État affectés à l'instruction, au contrôle et à l'application de nouvelles réglementations, et arrêt de leur efficacité depuis 2015. On est bien loin de l'idée de faire des baies à algues vertes des « laboratoires de la transition agro-écologique ».

***Une réponse inadaptée au jugement du tribunal et non évaluée**

L'association considère qu'avec son arrêté PAR6 modificatif de novembre 2021 et le calendrier des ZSCE, l'État ne respecte ni l'esprit du jugement du 4 juin 2021 du tribunal administratif, ni la notion d'urgence à agir avec efficacité, en prolongeant artificiellement le caractère volontaire des engagements des acteurs agricoles, renvoyant à 2025 les éventuelles mesures obligatoires.

L'association considère que les documents présentés de planification territoriale de lutte contre les marées vertes auraient dû faire l'objet d'une véritable et complète évaluation environnementale de la part du CGEDD ou de la MRAE, au sens de la directive 2001/42/UE. Cette obligation réglementaire a l'intérêt de pouvoir objectiver l'efficacité des résultats attendus, ainsi que d'obliger les acteurs à proposer et comparer différents scénarii alternatifs. Cette évaluation objectivée ayant été refusée, notre association considère qu'elle ne peut accorder sa confiance dans cette réponse au jugement du 4 juin 2021.

En parallèle, nous demandons des précisions quand aux objectifs d'engagement visés dans ces projets d'arrêtés, en terme de nombre d'exploitations et de surface agricole engagés, pour atteindre l'objectif de qualité de l'eau fixé.

4/ Sur les mesures des projets d'arrêté :

***Des objectifs à préciser**

Dans les arrêtés présentés en Côtes d'Armor, les objectifs attendus en terme de qualité de l'eau ne sont pas précisés. Seuls les objectifs généraux en terme d'évolution des pratiques agricoles le sont.

Les projets d'arrêtés du Finistère donnent des objectifs précis et chiffrés en terme de qualité de l'eau dans l'article 1. Il faut rappeler que ces objectifs sont insuffisants pour réduire efficacement les marées vertes, en particulier sur le Quillimadec et l'Horn.

Il conviendrait de préciser pour la Baie de La Forêt l'objectif à 2027. Et il conviendrait également de rappeler l'objectif du SDAGE Loire Bretagne qui est la baisse d'au moins 30% des FLUX d'azote entre la moyenne 2010-2012 et 2027.

***Des mesures encore volontaires et de simples recommandations**

Les projets d'arrêtés ZSCE présentés à la consultation proposent **des mesures volontaires encore pour 3 ans**, pour certaines dans la continuité des mesures proposées dans le PAR 6 modifié, notamment la mesure de RPA, ou le respect du seuil critique de JPP.

On peut noter de nouvelles mesures intéressantes sur certains bassins (par exemple le maintien et la conversion de 100% des ZH cultivées en culture pérenne, ou le couvert végétal en interculture légumière de plein champ).

Cependant, **certaines mesures restent peu efficaces**, par exemple la gestion des fuites et des déchets des cultures de légumes sous serre sur la Baie de St Brieuc et les baies de Lieue de Grève-Douron devrait faire systématiquement l'objet de mesures de gestion strictes, telles que définies sur le bassin de l'Horn.

D'autres sont **difficilement contrôlables** comme la mesure de couverture des sols qui ne sera évaluée qu'une année sur 3. On note également **une abondance de mesures seulement recommandées** et non obligatoires, qui sont pourtant intéressantes. Par exemple, la gestion du retournement des prairies de plus de 3 ou 5 ans ne sont que recommandées, de même que la limitation de la fertilisation en zones humides. Quelle valeur auront dans l'évaluation ces "mesures recommandées" ou "recommandations" ?

***Des disparités entre bassins**

Des disparités apparaissent entre bassins versants. Par exemple en baies de St Brieuc et de La Fresnaye, l'engagement à la mise en culture pérenne des zones humides est déterminée selon la part de zone humide dans la SAU. Tous les autres bassins demandent un engagement de l'ensemble des zones humides des exploitations.

En Finistère, la protection des cours d'eau et des zones humides est reportée pour cause de diagnostic préalable déterminant les zones à enjeux, alors qu'en Côtes d'Armor elle concerne l'ensemble des exploitations avec une mesure applicable par tous immédiatement. Les têtes de bassin versant, les fonds de vallées, les abords de cours d'eau et les zones humides constituent pourtant des espaces stratégiques pour la reconquête de la qualité de l'eau, qu'il convient de protéger et reconquérir.

***Des marges de manoeuvre importantes pour les agriculteurs**

On observe souvent une porte de sortie possible ou une équivalence pour l'agriculteur, qui complexifie le dispositif.

En Côtes d'Armor, soit l'exploitant respecte des indicateurs parfois complexes et flexibles (annexe 2 - exemple avec l'indicateur Fertilisation : RPA, annexe 4 ou RDD), soit il met en oeuvre une charte d'engagement individuel (CEI) dans laquelle les valeurs sont fixées pour chaque exploitation par l'opérateur, soit il prend la voie de l'équivalence (MAEC ou PSE ou boucle vertueuse).

Nous interrogeons les objectifs attendus selon la voie choisie et selon le dispositif d'accompagnement choisi. Il nous semble que l'impact sur la qualité de l'eau et l'effort à fournir ne sont pas équivalents.

En Finistère, aucune charte d'engagement n'est envisagée. Comment se fera le suivi individualisé ?

***Des mesures d'équivalence ou de substitution inégales**

L'équivalence avec la MAEC Herbagère permettra d'engager une réflexion particulièrement intéressante des exploitants à l'échelle de leur système agricole, allant plus loin que la philosophie globale de l'arrêté ZSCE. Cette équivalence reste à préciser, le niveau supérieur de la future MAEC herbagère étant à privilégier. A noter que le respect des UGB JPP et de l'objectif sur les zones humides doivent être respectés sur certains bassins malgré l'équivalence MAEC herbagère : pourquoi ça n'est pas le cas pour les projets d'arrêtés finistériens ?

Qu'en est-il des élevages monogastriques qui n'ont pas d'équivalent pour une évolution systémique ?

L'équivalence avec la MAEC Algues vertes est sans commune mesure, puisqu'elle se limite à des pratiques agronomiques de fertilisation et de couverture végétale. Telle qu'elle a été construite, elle n'est pas à la hauteur de l'enjeu.

Qu'en est-il des **agriculteurs en agriculture biologique** qui n'auraient pas possibilité de cumuler l'aide AB avec une MAEC ?

***Des mesures réglementaires illusoirs**

Contrairement au Finistère, aucun détail n'est donné en Côtes d'Armor sur les mesures qui deviendront réglementaires en 2025 : *"Les mesures qui deviendront réglementaires seront spécifiées dans des arrêtés individuels en fonction de l'écart à l'objectif pour la mesure considérée. Elles seront arrêtées parmi les mesures prévues à l'article 4."*

L'engagement dans les Chartes CEI constitue la base du basculement réglementaire.

En Finistère (hors Quillimadec), on note une aberration dans le tableau des indicateurs de réalisation amenant aux mesures réglementaires (article 13 ou 12 selon les bassins) : les exploitants qui auront simplement maintenu leur zones humides en herbe (et non mis en herbe 100% des ZHE) ne se verront pas imposer de mesure réglementaire !

De même, sur l'Horn, les serristes ne se verront pas inquiétés s'ils ne mettent pas en oeuvre les mesures volontaires les concernant...

Ces mesures, pourtant présentées dans le contenu du programme d'action volontaire, ne sont donc que des recommandations !

***Un suivi à préciser**

La terminologie utilisée selon les baies pour les différents comités, techniques ou de suivi ou de pilotage, est complexe : comité de baies, comité opérationnel de baie, comité opérationnel stratégique, comité opérationnel technique et comité opérationnel de suivi, comité de pilotage...

Nous notons que les acteurs du territoire ne sont associés au suivi qu'en Côtes d'Armor, seule l'information sera donnée aux commissions/comités de pilotage Algues vertes en Finistère.

Un bilan annuel des engagements n'est prévu qu'en baies de Lieue de Grève-Douron.

L'ensemble des Baies devrait présenter des bilans intermédiaires a minima annuels.

4/ Les propositions d'Eau & Rivières

Notre association a demandé au préfet de région de bien vouloir introduire dans ces arrêtés départementaux plusieurs mesures immédiates et de moyen terme, au regard de la carence de l'État dans la lutte contre les nitrates d'origine agricole.

Nous réitérons certaines de ces demandes directement aux préfets de départements, à l'occasion de cette consultation publique, notamment :

- une limitation stricte des risques de fuite d'azote **spécifique aux cultures de maïs, associée au maintien des prairies dans le bassin versant** (encadrement strict du retournement des prairies) ;
- **la reconquête des espaces stratégiques de dénitrification des basfonds jusqu'aux têtes de bassin** : bandes enherbées ou boisées en fonds de vallée (50m, ou 15m avec talus), reconquête des zones humides cultivées (interdiction de retournement, mise en herbe et interdiction de fertilisation), dédrainage des parcelles, dispositifs tampon pérennes en sortie de drain ou à l'interception des écoulements hypodermiques, etc.
- **la mise en place d'un seuil d'azote total par hectare de SAU** spécifique à respecter sur les parcelles du bassin versant :
 - 140 unités d'azote total/ha pour les exploitations à dominante culture, élevage porcin ou élevage de volailles ;
 - 160 unités d'azote total/ha pour les exploitations à dominante élevage bovin ayant une surface fourragère suffisante.

Les mesures proposées nécessitent des moyens d'accompagnement, de suivi et de contrôle supplémentaires. **Nous demandons également l'évolution des moyens humains et financiers affectés** pour réaliser les nouvelles missions, tant du côté de l'Etat que du côté des structures porteuses et prestataires.

Dans l'attente d'une nouvelle ambition sur les baies à algues vertes, veuillez agréer, monsieur le Préfet, l'expression de notre considération distinguée.

Le Président d'Eau & Rivières de Bretagne

Alain BONNEC

