

Monsieur le Président

Délégation Finistère Nord
Espace associatif
6, rue Pen ar Creac'h
29200 BREST
02 98 01 05 45
arnaud.clugery@eau-et-rivieres.org

A Brest, le 24 septembre 2019

À Chambre Régionale des Comptes
2 rue Robert d'Arbrissel CS64231
35042 RENNES Cedex

OBJET : Evaluation de la politique publique de lutte contre le phénomène de prolifération des algues vertes en Bretagne

1 Monsieur le président,

Suite à votre demande, nous nous sommes rencontrés à la Chambre Régionale des Comptes à Rennes le 10 septembre 2019. La délégation d'Eau et Rivières de Bretagne était composée de Jean Hascoët, trésorier de l'association, Jean-Yves Piriou, vice-président, et Arnaud Clugery, directeur opérationnel. Vous nous aviez fourni auparavant un questionnaire-guide pour nous orienter dans nos propos auquel nous vous avons promis de répondre par écrit suite à cet entretien oral. Voici donc nos réflexions et réponses sur le sujet de la politique publique sur les marées vertes en Bretagne.

Préambule : L'association Eau et Rivières est très active depuis plus de 30 ans sur le sujet des marées vertes en Bretagne. Si elle est subventionnée annuellement pour ses actions pour l'eau en général par l'Agence de l'Eau, la Région Bretagne et la DREAL, elle ne fait pas partie des opérateurs directs sur les chartes. Elle y met néanmoins des moyens et du temps en salariés et en bénévoles (actions juridiques, veille environnementale, informations et sensibilisations, participation aux comités de bassins versants ainsi qu'aux Comités de pilotage et de suivi régionaux). Récemment Eau & Rivières de Bretagne a été intégrée au Comité de pilotage du Plan de Lutte contre les Algues Vertes et au Comité technique du PLAV2. Dans les faits, Eau et Rivières n'y a que peu d'influence puisque les projets sont réalisés et les décisions sont prises par les seuls financeurs.

Une évaluation de la politique publique de lutte contre les algues vertes nous semble indispensable : le budget du PLAV1 a été de 60M € contre 120M € prévus mais non dépensés, et celui du PLAV 2 de 60M€... L'argent public dépensé est donc conséquent face à des résultats peu significatifs à l'heure actuelle et insuffisants selon notre association.

Questionnaire

1 - Quelles sont, selon vous, les principales raisons qui n'ont pas permis au PLAV 1 d'atteindre l'objectif de réduction du phénomène de prolifération des algues vertes dès 2015 ? Quelles mesures n'ont pas fonctionné ?

Eau et Rivières de Bretagne donne une analyse assez détaillée du PLAV1 dans son magazine N° 177 d'octobre 2016 intitulé « qualité de l'eau, où en est-on ? » et en particulier dans l'article en pages 8 à 11 intitulé « Marées vertes et nitrate, où en est-on en 2016 ? ».

L'objectif du PLAV1 ne s'était pas fixé sur une réduction des biomasses d'algues vertes mais sur la réduction des concentrations et des flux de nitrate dans les cours d'eau se jetant dans les baies à algues vertes.

Les objectifs sur les 8 baies ont fait l'objet de « négociations locales », lesquelles ont abouti à des objectifs très variables dans leur ambition : pour certains, l'objectif ne faisait que suivre la courbe tendancielle des nitrates sur le bassin concerné (exemple de l'Horn, et du Quillimadec en particulier). On peut même parler de manipulation des chiffres puisque le point de référence a été fixé

Siège social :

Eau & Rivières de Bretagne
Centre Régional d'Initiation à la Rivière
22810 Belle-Isle-en-Terre
Tel : 02 96 21 38 77

« arbitrairement » sur les chiffres de 2008, et dans certains cas l'objectif de -30 % étaient de fait déjà acquis à la signature des chartes de territoire.

Ceci explique que certains bassins ont facilement atteint leur objectif sans que l'on observe de différence avec les bassins hors algues vertes.

Dans le PLAV1, un catalogue de mesures a été proposé, plus ou moins ambitieux d'un bassin à l'autre, selon le contexte local : de la méthanisation au développement de surfaces fourragères... Pour la plupart des bassins, le manque d'innovation et d'ambition des mesures proposées était criant. La mise en place de ces mesures à minima était donc facile à atteindre, de même que l'objectif d'engagement à réaliser des diagnostics. Les moyens n'étaient donc pas adaptés à l'objectif de résultat que nous attendions.

En fait ce sont les règlements généraux et en particulier les Programmes d'Actions Régionaux Nitrate successifs qui ont eu leurs effets sur l'ensemble du territoire breton. Ceux-ci n'imposant aucune mesure réglementaire spécifique sur les bassins à algues vertes. Il est à noter également que c'est souvent sous l'action contentieuse initiée par notre association que des avancées réglementaires ont pu être obtenues dans ces Programmes d'actions. Ce fut par exemple le cas à propos des dates d'interdiction d'épandage de lisier sur maïs déplacées en mars dans le PAR5.

Les quelques mesures volontaires mises en place dans les PLAV ont partiellement fonctionné. Mais il manquait un objectif de changement global du système agricole au niveau de ces bassins versants à Algues Vertes, et ceci avec tous les partenaires. Les territoires ont mis en place des actions dispersées auxquelles n'adhéraient pas tous les agriculteurs.

Globalement, les chartes de territoire du PLAV 1 qui ne visaient pas à une transformation des systèmes agricoles, mais plutôt à des adaptations des pratiques culturales, donc des mesures correctives à la marge...

2 - Les objectifs de baisse des teneurs en nitrate prévus dans le cadre du PLAV 2 vous apparaissent ils suffisamment réalistes pour avoir un impact réel sur le phénomène de prolifération des algues vertes ?

Les études de l'IFREMER et du CEVA montrent qu'il faut atteindre un taux de nitrate de 10 à 15 mg/litre, selon les bassins, pour baisser de moitié les biomasses d'algues vertes. Pour la fin du PLAV2 en 2021, aucun bassin versant ne s'est donné un objectif en dessous de 20 mg NO₃/litre et 6 bassins versants sur 8 se sont donnés des objectifs au-dessus de 19 mg NO₃/ litre à l'horizon 2027. C'est dire que ces objectifs en termes de concentration de Nitrate ne sont pas du tout à la hauteur de l'ambition d'éradiquer les marées vertes. Les objectifs en termes d'actions ne sont pas du tout ambitieux et innovants comme l'a souhaité le document cadre régional 2016. Le Conseil Régional (seulement?? et l'État ?) a voté ce document mais ensuite a accepté de financer des projets de territoire qui ne respectaient pas ce document.

3 - La baisse notable des taux de nitrates dans les cours d'eau se jetant dans les bassins versants algues vertes n'est-elle pas principalement due aux effets des mesures réglementaires (programme d'actions régional directive nitrates mis en place depuis 1996) plutôt qu'aux effets des plans de lutte contre les algues vertes ?

Comme indiqué dans le magazine N°177 d'ERB, les bassins versants aux taux de nitrate les plus élevés, y compris hors BVAV, ont vu leurs concentrations en nitrate baisser plus vite que la moyenne. Mais la plupart des bassins versants à algues vertes du PLAV2 voient leurs courbes de nitrate suivre la courbe moyenne de Bretagne, avec un tassement en 2016 et 2017 et même une remontée presque générale en 2018. Il est donc probable que la baisse des nitrates sur les BVAV soit due aux mesures réglementaires des PAR successifs.

4 - Selon vous, quelles mesures pourraient être prises pour permettre d'aboutir dans un délai raisonnable à une réduction visible et notable du phénomène de prolifération des algues vertes en Bretagne ?

Sur les bassins versants en contentieux Eau Potable, la limitation de l'épandage d'azote total à 140 Kg N/ha/an a eu un fort effet immédiat, même si des effets pervers ont pu être constatés à la marge.

Nous demandons :

*une baisse significative des cheptels animaux bretons sur les territoires à algues vertes que l'on peut considérer comme des territoires à « Handicap Naturel », relevant de l'ICHN ;

*dans le cadre d'une révision du PAR6 de 2018, l'ajout de mesures réglementaires spécifiques aux baies à algues vertes, limitant l'azote total pour tous les agriculteurs.

N'oublions pas que l'objectif du PLAV initial était de construire un projet expérimental de transition agroécologique et économique du territoire avec toutes les parties prenantes (agriculteurs, élus, administrations, agro-alimentaire, fournisseurs, banques, consommateurs, associations de protection de la nature) qui pourrait valoriser les produits du terroir.

Sur les vbaies à algues vertes, nous n'avons rien vu venir, alors que d'autres bassins hors algues vertes se sont déjà lancés. C'est le cas par exemple du projet « Terres de sources » porté par le Syndicat Mixte d'eau potable du Bassin Rennais (<https://www.facebook.com/terresdesources/>)

D'autre part, nous demandons que l'ensemble des aides régionales à l'agriculture ou à l'agroalimentaire émanant des financeurs du PLAV aillent en direction uniquement de projets agroécologiques pour éviter les contradictions et garantir la cohérence des politiques publiques : les aides aux matériels et bâtiments agricoles, Industries Agro-Alimentaires, élevages industriels, méthaniseurs, entreprises exploitant des algues (auxquels nous nous sommes déjà opposés), etc, doivent s'inscrire dans cette transition agroécologique ou être abandonnées.

5 – Une gestion différenciée du foncier agricole dans certaines zones sensibles des bassins versants algues vertes, via la Safer Bretagne, ne pourrait-elle pas être un outil pertinent et efficace pour orienter les exploitants agricoles vers des cultures à très faibles fuites d'azote ?

La recomposition du foncier agricole doit être un outil pour le développement des espaces herbagers près des élevages laitiers et donc diminuer la part de cultures de maïs, culture à fort risque de fuite de nitrate. Elle est l'une des clés du changement vers des systèmes herbagers. Or, dans les Bassins versants des baies à algues vertes, les surfaces en herbe ne cessent de diminuer.

Dans le PLAV1, les chambres d'agriculture se sont positionnées comme opérateur des cellules foncières, parfois contre l'avis des collectivités territoriales. Mais elles n'ont malheureusement pas fait de ce dossier foncier une priorité et à jour c'est une des principales raisons de l'échec de ce volet du PLAV.

Au-delà, une attention doit être portée à l'effectivité d'un passage au système herbager lors de ces échanges parcellaires : il semble qu'aucun cahier des charges ou aucun engagement n'ait encore été imposé par la SAFER à l'occasion de ces échanges parcellaires, alors que c'est possible ! Et nous n'avons aucun retour ou bilan sur les échanges parcellaires effectués permettant de juger de leur efficacité.

Une gestion foncière permettant de rétablir le lien au sol des élevages de monogastriques hors sol devrait également être trouvée.

6 – Afin d'aboutir à une réduction effective du phénomène, ne faudrait-il pas passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat, en mesurant à l'échelle de la parcelle les fuites d'azote dans le milieu naturel et en tirant les conséquences auprès des exploitants en les accompagnant, le cas échéant, afin de faire évoluer leurs pratiques agricoles et leur modèle économique ?

C'est ce que nous demandons depuis le début !

Une obligation de résultat est indispensable en tenant compte des objectifs de concentrations en nitrate très bas préconisés par les études scientifiques. Pour atteindre ces concentrations basses, il faudra qu'il y ait le minimum de reliquat d'azote dans les sols et donc des contrôles dans toutes les parcelles. Pourtant, dans le PLAV 2, on recule sur le suivi du reliquat d'azote (moins d'exploitations concernées pour raisons économiques).

Les analyses de reliquats du PLAV 1 n'ont jamais rendue obligatoire l'entrée dans une démarche de correction des fuites, les représentants majoritaires de la profession agricole ayant même appelé à se mettre hors la loi en refusant ces analyses !

La nouvelle stratégie de ciblage des contrôles proposée par l'État permettra d'identifier les sources de pollutions, et les exploitations feront l'objet de conseil pour la gestion de l'azote et d'éventuels contrôles. Mais ce nouveau dispositif n'est pas opérationnel sur les 8 baies, et aucune pénalité n'est mise en place pour refus de conseil ou refus de suivi du conseil.

Cette stratégie présentée au comité de pilotage régional relève du plan de financement du PLAV et n'est pas un acte administratif à portée générale, ainsi rien n'oblige l'administration à la mettre en œuvre. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons rédigé un recours contre le PAR6, qui aurait dû intégrer ce type de protocole réglementaire.

7 - Voyez-vous une personnalité qualifiée utile à associer au « comité d'accompagnement » qui pourrait être créée dans le cadre de l'éventuelle évaluation de cette politique publique par la Cour des comptes et qui ne soient pas déjà membres du comité de suivi régional ?

Pierre Arousseau, président du Conseil Scientifique de l'Environnement en Bretagne. A savoir que le Conseil régional a coupé les vivres de ce Conseil à la fin du PLAV1.
Gilles Huet, représentant d'Eau & Rivières au comité de bassin Loire Bretagne, et au comité de suivi du PLAV 1 et 2.

Considérations supplémentaires d'Eau et Rivières de Bretagne :

- le PLAV ne concerne que les 8 bassins versants présentant le plus d'algues vertes sur sable. Pourtant le SDAGE Loire-Bretagne demande aussi de prendre en compte les bassins versants provoquant des marées vertes sur vase, en préconisant la recherche des sources d'azote avant le 31 décembre 2017, ce qui n'a pas été réalisé. Ensuite le SDAGE demande, sans attendre ces résultats, de fixer des objectifs et de prendre toutes mesures pour réduire les apports de nitrate dans ces sites de marées vertes sur vase, ce qui n'a pas encore été engagé dans la plupart des cas.
 - la production d'H₂S toxique par la décomposition anoxique des algues vertes et sa libération gazeuse potentielle est un sujet de santé publique ayant déjà provoqué des mortalités animales et humaines. Il s'agit ici d'un sujet très sérieux insuffisamment pris en compte par les pouvoirs publics. Dans le monde professionnel et aux Antilles, sur les plages où il y a des échouages d'algues sargasses, des mesures de H₂S régulières sont obligatoires. Or pour en Bretagne, ceci n'est pas prévu !
 - la Bretagne est classée en totalité en Zone Vulnérable vis-à-vis de l'eutrophisation de ses eaux. Il s'agit d'un classement imposé par l'Europe. La France a mis la barre de vulnérabilité à 18 mg de nitrate par litre (en Q90) dans l'eau des cours d'eau. L'objectif devrait être de sortir de cette vulnérabilité et donc de descendre, partout en Bretagne, en dessous de ces 18 mg NO₃/litre en Q90 (correspondant en moyenne à environ 15 mg/l).
 - Les pollutions accidentelles récurrentes et dévastatrices, que nous observons depuis plusieurs années maintenant, dues à des installations vétustes, sont aussi à étudier de près. Cependant, des aides à l'entretien ou au renouvellement des matériels (demandées par la profession agricole) relèvent de la vie d'une entreprise, et ne sauraient être débloquées par les pouvoirs publics, notamment à l'occasion d'agrandissement des fermes...
 - Les MAEC sont un des outils financiers incitatifs du PLAV, mais ils ne concernent dans les faits que les bovins ! La MAEC monogastrique est un échec, donc il n'existe aujourd'hui aucun outil financier efficace incitatif pour eux, ni d'ailleurs pour les légumiers dont les serres provoquent également des fuites d'azote.
- A noter que l'obligation de limitation de l'azote pour les systèmes fourragers présente dans l'ancienne MAE SFEI a été retirée de la MAEC SPE Herbivore lors de la dernière programmation : elle est donc moins efficace sur le volet Azote.
- Le ramassage des amas d'algues vertes sur les plages est prévu et obligatoire quand la plage n'est pas fermée. Cela implique un coût pour les mairies (ramassage) et les communautés de commune (traitement). A l'appui du cas de Saint-Brieuc, les tribunaux ont jugé que l'Etat devait rembourser ces frais. On ne comprend pas que les propositions d'une société comme Olmix de ramassage dans le rideau avec valorisation des algues ont été accompagnées par la puissance publique, permettant la valorisation économique et donc la pérennité d'un phénomène... à éradiquer : autorisations d'exploitation et financements par la BPI à hauteur de plusieurs millions d'euros. Dans le cadre d'une évaluation globale du PLAV nous souhaiterions que soit réalisé un contrôle des actions entreprises par Olmix et Agrival : financements, résultats réels, légalité des montages de sociétés qui se succèdent depuis plusieurs années.

Comme nous vous l'avons précisé à la fin de l'entretien du 10 septembre, nous souhaitons qu'une évaluation approfondie de la politique publique de lutte contre le phénomène de prolifération des algues vertes en Bretagne soit mise en œuvre et nous nous tenons à votre disposition pour fournir les éléments nécessaires.

Veuillez agréer, Monsieur le magistrat, nos meilleures salutations.

**Le vice-Président,
Jean-Yves PIRIOU**

