

**Trame d'entretien entre la mission d'évaluation de la Cours des comptes et le groupe local
Eau et rivières « Baie de Douarnenez »
et Association Baie de Douarnenez Environnement
À partir de la contribution régionale de l'Association Eau et Rivières de Bretagne
À l'évaluation de la politique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne
dans le bassin versant de la Baie de Douarnenez**

1/ Evolution des concentrations de nitrates dans les cours d'eau

Impact des PLAV dans la diminution de la concentration en nitrate des cours d'eau depuis 2010 sur le BV de Douarnenez :

ERB : L'évolution de la concentration en nitrate des cours d'eau depuis 2010 jusqu'à 2020 dans le BV de Douarnenez est comparable à celle que l'on constate pour l'ensemble des rivières en Bretagne : une baisse assez faible avec une tendance à l'augmentation depuis 2017. On peut en déduire que les PLAV n'ont pas eu d'impact ou peu, sur les concentrations en nitrate du BV de Douarnenez.

Q1 : Comment expliquez-vous l'augmentation constatée depuis 2017 ?

R1 : Nous ne cessons de dire qu'il faut interpréter les évolutions sur le moyen et long terme. Contrairement aux élus et aux chambres d'agriculture qui utilisent de façon immédiate tout résultat qui pourrait signifier une amélioration, nous restons prudents dans nos constats et il est risqué d'évaluer une évolution sur 2 ans qui peut être en lien avec les conditions météorologiques, la température, la pluviosité... Seules les évolutions nettes sur le long terme peuvent devenir significatives.

Ainsi, les taux de nitrates ont atteint un sommet à partir des années 1990/2000 parce que l'intensification de l'élevage s'est faite à marche forcée sans règles minimales pour éviter des déversements de lisier qui pouvaient à l'époque se faire directement au ruisseau. La situation catastrophique avec des taux supérieurs à 50 mg presque partout, a obligé « les acteurs » à mettre en place des contrôles et des plans qui ont eu un impact quasi immédiat qui explique la baisse entre 2000 et 2010 avec une quasi-stabilisation depuis, car le maintien voire l'augmentation des cheptels ne permet pas de descendre plus.

On peut ainsi distinguer 3 périodes de 10 ans : 1990-2000, atteinte d'un pic à plus de 50 mg ; 2000-2010, baisse lente vers les 30 mg et 2010-2020, stabilisation entre 20 et 30 mg. Ce sont des moyennes et certains ruisseaux du Cap Sizun dépassent encore largement les 50 mg.

Lien entre la diminution de 226 tonnes du flux total d'azote pondéré entre 2009-2010 et 2014-2015 et les précédents plans d'action de lutte contre les nitrates (programme Pro littoral, action réglementaire avec programme d'action régional nitrate), ou avec plan algues vertes 2012- 2015 :

ERB : La charte de territoire a été signée en 2012. Les premières actions n'ont donc pas été commencées avant 2013. Il faut donc chercher les raisons de la baisse du flux total d'azote pondéré en BV baie de Douarnenez entre 2010 et 2015, ailleurs que dans la mise en place du PLAV mais pas obligatoirement dans les précédents plans d'actions de lutte contre les nitrates.

Q2 : Quelles sont en ce cas, selon vous, les autres raisons de la baisse du flux total d'azote entre 2010 et 2015 en BV de Douarnenez ?

R2 : Nous mettons en doute la fiabilité des calculs pour les taux et les flux. La consultation du bilan nitrates 2017/2018 sur le site de l'EPAB permet de prendre conscience de la complexité des mesures. Les protocoles de mesure ont changé plusieurs fois entre 2010 et 2020. De nouvelles stations de mesure continuent à être mises en place, certaines sont déplacées. Les modes de calcul évoluent, laissant cependant une marge importante d'interprétation et d'incertitude.

Nous avons été surpris de voir apparaître, sur la base de calculs sophistiqués, des résultats conformes aux objectifs, ce qui nous a semblé relever de la prestidigitation.

Caractère suffisant des analyses scientifiques pour évaluer la durée séparant la réduction des fuites de nitrate et la réduction du taux de nitrate à l'exutoire des cours d'eau de la baie, de façon différenciée pour chaque cours d'eau.

ERB : Voilà une question qui pourrait générer encore de nouvelles études... Et donner du temps au temps... Cette approche permet de vérifier si ce n'est pas l'inertie du terrain qui explique que les résultats des « efforts » consentis se font attendre. Faisons plutôt une étude pour constater l'inertie des changements de pratique ! Nous mettons en garde contre cette dérive qui consiste à passer énormément de temps et d'énergie à étudier le territoire dans le moindre détail alors que *le mode d'élevage qui génère les excédents d'azote est généralisé sur l'ensemble du territoire et ne change pas.*

Q3 : Ne pensez-vous pas que le fait d'afficher des objectifs de réduction des concentrations en nitrates à l'horizon de cinq ans induit en erreur les acteurs sur le territoire, en particulier les exploitants agricoles, sur la durée et la persévérance nécessaires pour obtenir des inflexions ?

R3 : Les études prouvent que le flux des eaux superficielles est largement majoritaire par rapport à celui des eaux souterraines.

Le décalage entre les efforts qui seraient consentis et l'éventuel résultat est un prétexte pour ne pas changer. C'est le fameux « nous faisons des efforts et cela porte ses fruits » ou « malgré les efforts, les résultats tardent ». Ou pire : « puisque, malgré nos efforts, les taux ne baissent pas, c'est la preuve que ce n'est pas de notre fait ». Encore en 2020, monsieur Pascal Lelarge, préfet du Finistère continue sur ce registre et relaye le lobby porcin en déclarant dans le journal Le Télégramme du 19 juillet 2019 « dire que l'extension des élevages porcins est responsable de la présence d'algues vertes sur nos plages, c'est non seulement faux mais c'est aussi de mauvaise foi ».

Motif de l'avis défavorable de la chambre d'agriculture sur le projet de SAGE, en particulier au regard de l'objectif de concentration de nitrate de 15 mg/l (printemps/été) en 2027 :

ERB : La chambre d'agriculture dirigée par la FNSEA refuse très clairement de changer le modèle ultra majoritaire d'élevage industriel, malgré une communication grand public sur le fait « qu'il y a de la place pour tout le monde ».

Q4 : L'objectif de concentration de nitrate de 15 mg/l en 2027 vous paraît-il atteignable et pertinent ?

R4 : C'est un objectif irréaliste. Mais aujourd'hui, la communication sur les objectifs est plus importante que la réalisation de ces objectifs.

Mettre en avant ce chiffre de 15mg/l permet de faire oublier les constats scientifiques qui disent qu'au-dessus de 10mg/l il y aura toujours des algues vertes.

La majorité des agriculteurs soutenus par leurs groupements et par la puissance publique, ne réalise pas encore à quel point le modèle d'élevage hors sol est néfaste à la santé du vivant humain et non humain. C'est une question éthique plus qu'une question de taux de nitrates.

2/ Evolution de la pression d'azote

Il ressort des données de la DDTM du Finistère que les pressions totales d'azote produit, épandu, issu et non issu des effluents d'élevage sont quasi stables de 2014 à 2018 dans le bassin versant de Douarnenez et que cette évolution ne diffère pas significativement de celle observée dans le département du Finistère.

De votre point de vue, quels effets les plans de lutte contre les algues vertes 1 et 2 ont-ils eu dans cette évolution ? Pourquoi n'ont-ils pas permis de réduire la pression azotée dans le bassin versant ?

ERB : De notre point de vue, cet échec s'explique par le fait que les pratiques ne changent pas, conformément à la volonté des éleveurs porcins, avicoles et bovins accompagnés par la chambre d'agriculture et par l'Etat. Les autorisations des extensions d'élevage continuent à être autorisées systématiquement par le préfet sur un BV algues vertes, dans un territoire en ZAR qui borde le Parc Naturel Marin d'Iroise (PNMI).

Généralisation des mesures de reliquats azotés. Les exploitants agricoles des bassins versants de la baie de Douarnenez sont-ils prêts à cette généralisation ? S'ils n'y sont pas prêts, comment l'expliquez-vous ? En tant qu'élus, quels avantages voyez-vous à cette pratique des reliquats, quelle utilisation intelligente pourrait être faite de ces mesures (ex : remise à plat des plans d'épandage, ciblage sur des zones sensibles et prioritaires de la baie, etc.) ?

ERB : Il est souhaitable de généraliser les mesures de reliquats à la parcelle à la condition que ces mesures soient faites pour connaître la « charge » des terres en azote et non pour désigner des « points noirs » sur le principe très discuté que la majorité des éleveurs « travaillent bien » et que seuls quelques « délinquants » sont responsables. Nous le rappellerons à chaque question qui s'oriente vers plus d'approches affinées et d'études : *le mode d'élevage qui génère les excédents d'azote est généralisé sur l'ensemble du territoire et ne change pas.*

Q5 : Pensez-vous que les citoyens bretons soient prêts aujourd'hui à admettre des objectifs de réduction de la concentration des élevages, et donc de l'activité économique, sur le territoire de Douarnenez ? Si oui, à quel rythme ?

Quel serait le bon niveau de décision pour acter une telle orientation : bassin versant de Douarnenez, département du Finistère, région Bretagne, niveau national ?

R5 : La croissance de la consommation des produits biologiques AB est une croissance à 2 chiffres depuis 10 ans et nécessite 50% d'importations. L'agriculture biologique génère beaucoup plus d'emplois par unité de valeur ajoutée que l'agriculture industrielle hors-sol. Même dans sa version la plus intensive, elle suppose une nette baisse de la concentration des élevages. Si tout le bassin versant de la baie de Douarnenez passait en agriculture biologique, l'activité économique et l'emploi local serait décuplé. A quel rythme effectuer une telle transition ? Malheureusement ce n'est pas une question qui s'applique à notre territoire pour lequel la question à poser est celle-ci : « Combien de temps, combien de pollutions, quel degré de déclin économique pour qu'une transition commence à s'amorcer ? »

Les niveaux de décisions sont interdépendants (collectivités territoriales, Etat et l'Union Européenne responsable de la PAC), depuis la production jusqu'à la consommation finale des ménages. Par exemple, Il faudrait arrêter de subventionner directement ou indirectement les pratiques qui sont contraires à la transition souhaitée. Pourquoi un ha de maïs est mieux subventionné qu'un ha en herbe alors que les PLAV souhaitent tous l'augmentation des surfaces herbagères ? Ce n'est qu'un exemple.

3/ PLAV 1 et PLAV 2

Principales réussites et les principales faiblesses dans la mise en œuvre du contrat de territoire 2012- 2015 et du plan algues vertes 2017-2021 sur la baie de Douarnenez :

ERB :

Réussites :

- la sortie du déni : les marées vertes sont dues aux excès d'azote agricole et même la chambre d'agriculture l'admet.
- la production de données consultables en ligne : site de l'EPAB. Notons que pour les autres PLAV on est loin de ce niveau d'information en ligne.
- le constat indiscutable de graves problèmes environnementaux : pollutions des eaux douces et marines, disparition du bocage, des talus, des zones humides et de la biodiversité.

Echecs :

- le refus absolu de tout changement de modèle agricole de la part des éleveurs hors sol. Aucun élevage porcin « alternatif » dans le bassin versant !
- la tendance à multiplier les études et à éviter les mesures et les contrôles qui fâchent.
- l'utilisation discutable des sommes engagées dans les PLAV : tendance à utiliser les fonds pour acheter du matériel qui devrait être acheté par les exploitants, à faire intervenir les entreprises de BTP pour des travaux discutables comme le rehaussement du lit des rivières. La réhabilitation très limitée des zones humides se fait sur des terres déjà non-exploitées et il y a peu de cas de retour à l'état initial d'une partie même modeste des centaines d'hectares qui ont été drainés par destruction de zone humide. Le discours permanent sur la reconstruction des haies cache mal les destructions qui continuent à un rythme soutenu sans qu'il ne soit possible d'intervenir même juridiquement pour faire cesser les coupes systématiques des arbres et la suppression des talus. Les fonds mobilisés le sont dans le cadre de programmes autres que les PLAV et on comprend mal que ces actions soient considérées comme liées au PLAV. Il y a des gros exploitants qui ont supprimé des kilomètres de haies et qui bénéficient actuellement de fonds pour reconstruire la petite partie de leurs haies qui bordent les routes ou qui peuvent servir techniquement (coupevent quand l'ampleur des destructions a rendu les parcelles trop venteuses par exemple). En dehors de ces dépenses et de celles qui font vivre la structure (salaires, locaux), l'EPAB préfère ne rien dépenser plutôt que d'engager des dépenses qui orientent vraiment les pratiques. Une exception ? Il semble qu'il y a eu quelques haies achetées en réserve foncière : pour qui, pour quoi ? Interrogé par des institutions chargées des « Comptes », nous nous étonnons de n'avoir à répondre à aucune question sur le sujet. L'EPAB organisation publique a-telle été contrôlée par la Chambre régionale des Comptes ? Pourquoi les fonds prévus pour le financement du PLAV 1 n'ont pas été totalement utilisés ? Il y a une grande opacité pour les données financières : la lisibilité des lignes budgétaires, les modalités de choix d'attribution de financement, les facturations des services aux entreprises conseils et à la chambre d'agriculture...

Q6 : Sur quels bassins versants trouve-t-on des élevages porcins « alternatifs » ? ERB ou d'autres acteurs ont-ils agi pour faire connaître ces modèles différents et leur équilibre économique ?

R6 : Il y a quelques exemples alentour, à Quimper, Tréméoc, Quimerch, Plouhinec, quatre fermes d'élevage porcin en agriculture biologique qui montrent bien que le passage en bio n'est pas synonyme de « déclin économique ».

L'association Baie de Douarnenez Environnement organise régulièrement des visites de fermes bio.

Q7 : Pourquoi, selon vous, le dispositif foncier fonctionne-t-il aussi mal ? Quels types de dépense pourraient selon vous « orienter vraiment les pratiques » ?

R7 : Les grosses exploitations porcines ont besoin de terres pour leurs épandages de lisier. Les plans d'épandage s'étendent sur plusieurs centaines d'hectares, sur des parcelles qui ne soient pas en pente ou dans des fonds de vallée.

Le prix des bonnes terres agricoles reste très inférieur en Bretagne à celui pratiqué dans les pays du Nord de l'Europe ce qui rend l'achat de terre spéculatif.

Ces deux raisons expliquent la pression sur le marché et pourquoi les « petits » exploitants disparaissent. Dans quelques cas, la SAFER arrive à ralentir ce mouvement de concentration des terres et d'agrandissement des exploitations et permettre l'installation de nouveaux entrants. Le régime de la propriété privée veut que l'administration ne puisse pas se substituer eux transactions entre particuliers.

L'achat de parcelles par l'EPAB ne peut être qu'à la marge. Aussi faudrait-il des lois et des règlements qui orientent les échanges vers la transition.

Q8 : Dans quelles instances et réunions ERB peut-elle intervenir et est-elle intervenue pour interroger l'EPAB sur les données financières de le mis en œuvre des PLAV ? Quelles améliorations proposeriez-vous sur ce plan ?

R8 : Nous avons demandé des rendez-vous à l'EPAB et nous avons été bien reçus à chaque fois. Mais les données financières présentées sont parcellaires et nous souhaitons des présentations qui rendent les chiffres compréhensibles par le public.

Valeur ajoutée des contrats de territoire propres aux baies algues vertes, par rapport au dispositif de droit commun des SAGE :

ERB : Le PLAV est inclus dans le SAGE et il est souhaitable d'arrêter de multiplier des instances déjà pléthoriques, les couches et les sous-couches, dans lesquelles se noient les décisions.

Q9 : Pouvez-vous préciser à quelles instances pléthoriques vous faites référence et quelle simplification serait souhaitable ?

R9 : L'adjectif « pléthorique » a une triple acception :

Pléthorique, la multiplication des structures. Ainsi l'EPAB, établissement public, a un fonctionnement avec un comité syndical de 18 personnes dont les réunions sont supposées publiques. Derrière cette structure il y a 4 communautés de communes. La CLE suit le SAGE et le PLAV. En amont on a le Département et la Région, laquelle finalise actuellement son schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) et pilote avec la préfecture de région un comité de pilotage du PLAV. Ne pas oublier l'Agence Française de la Biodiversité (AFB) qui vient d'intégrer l'Office Français de la Biodiversité (OFB), le Parc Marin de l'Iroise, les collectivités qui gèrent les SCOT, les PLU ou PLUi, les CODERST... Toutes ces structures interviennent dans le cadre du PLAV.

Pléthorique, la multiplication des réunions que génèrent toutes ces structures.

Pléthorique, le nombre de participants à toutes ces réunions, quelquefois plus de 50 personnes.

Mutualisation des connaissances scientifiques et des bonnes pratiques avec les autres baies concernées par les algues vertes :

ERB : Il y a des réunions de copilotage mais aucune mutualisation. Dix ans après, il n'y a même pas de protocole commun pour les mesures de nitrate.

Q10 : Quels acteurs seraient selon vous les plus à même de favoriser la mutualisation des bonnes pratiques entre les BVAV : préfecture de région (MIRE), agence de l'eau, région Bretagne, autres acteurs ayant une compétence transversale ?

R10 : Le comité de pilotage (préfet de Région et Région) censé harmoniser les connaissances, les méthodes et les pratiques, ne le fait pas pour l'instant.

Faible implication des acteurs économiques (coopératives, groupements) dans ces plans :

ERB : Il y a une opacité totale pour l'action des coopératives et groupements. On ne connaît pas leur rôle, on ne les voit pas. Sauf la SICA de Saint Pol de Léon. Ce groupement a été très actif

depuis le début du PLAV 1. Il s'est allié avec la société Olmix pour lancer un programme ULVANS avec d'autres partenaires. Ce programme a bénéficié de beaucoup d'argent public et nous avons interrogé la chambre régionale des comptes de Bretagne dès le 07 octobre 2013 au sujet de ces financements. La chambre nous a répondu le 09 octobre pour nous signaler que notre dossier a été versé au dossier permanent de la ville de Douarnenez. Courrier du 09/10/2013 Réf : RLP/VLJ de monsieur Raymond Le Potier Nous demandons à la Cour des comptes et à la Chambre régionale des comptes, dans le cadre de l'évaluation en cours d'exercer leur contrôle sur les activités de la SICA et celles d'OLMIX GROUP dans le cadre du projet ULVANS.

Q11 : Quel serait, selon vous, le bon niveau (baie, département, région ?) et les modalités d'action pour impliquer les acteurs économiques dans le dispositif de lutte contre les algues vertes ? Quel type d'information vous paraîtrait nécessaire de la part de l'EPAB concernant leur action ?

R11 : Il est impossible d'impliquer un acteur économique qui ne partage pas l'objectif de transition.

La baie indique dans son projet plan algues vertes 2017/2021 qu'elle ne souhaite pas prioriser des bassins versants à enjeux. Pourtant, selon l'Agence de l'eau Loire Bretagne, la partie sud granitique de la baie, avec des temps de réponse plus importants, est celle qui est marquée par une faible mobilisation agricole et des baisses de concentration en nitrate plus faibles – tandis que la partie centrale schisteuse avec des temps de réponse courts, est caractérisée par une baisse des concentrations en nitrate et une mobilisation agricole.

ERB : La mobilisation agricole est quasi inexistante, tant au Sud qu'au Nord, et elle n'existe pas dans la partie sud de la baie qui va de Douarnenez à la Pointe du Raz car elle n'est pas incluse dans le territoire du PLAV malgré la demande insistante de l'Autorité environnementale au moment de la mise en place du PLAV 2. Nous rappelons que beaucoup d'acteurs économiques ont intérêts à « gagner du temps » et qu'ils y parviennent bien depuis le début des plans successifs. Le fait d'étudier en détail chaque rivière et chaque territoire occupe les personnels de l'EPAB, les cabinets d'études et les étudiants mais le temps passe et les pollutions dues au mode d'élevage sur le territoire continuent. Nous rappelons qu'au nord, au sud, à l'est et à l'ouest, *le mode d'élevage qui génère les excédents d'azote est généralisé sur l'ensemble du territoire et ne change pas.*

Q12 : Pouvez-vous préciser quelle forme a pris la demande de l'Autorité environnementale que vous évoquez au moment de la mise en place du PLAV 2 ?

R12 : C'est dans l'avis de l'AE au sujet du PLAV de la Baie de Douarnenez.

Une cartographie des « parcelles stratégiques » au regard de leur impact sur les cours d'eau, à l'échelle de la baie et détaillée par sous-bassin versant, n'est-elle néanmoins pas de facto un préalable indispensable pour orienter l'usage de ces parcelles et assurer une bonne efficacité des actions menées (changement des pratiques agricoles, zones humides, maillage bocager, action foncière, etc.) ?

ERB : L'EPAB n'a pas le pouvoir d'orienter les pratiques et donc l'usage des terres, sinon à la marge. Nous réfutons cette approche « en détail » car *le mode d'élevage qui génère les excédents d'azote est généralisé sur l'ensemble du territoire et ne change pas.*

Le projet de plan 2017-2021 de la baie relevait la moindre implication des exploitations hors sol dans le bilan du 1er plan : estimez-vous disposer des moyens d'impliquer désormais davantage ces exploitations ? Un volet règlementaire plus important, via notamment des contrôles ciblés des services de l'Etat sur les « points noirs », comme engagé en baie de la Forêt, pourrait-il y contribuer ?

ERB : En baie de la Forêt il y a peu d'élevages porcins et ce concept de « points noirs » veut tout simplement dire que les élevages bovins qui pratiquent les « parcelles parking » sont des points noirs par rapport à ceux qui ont des surfaces en herbe importantes. Quand les élevages porcins et avicoles sont dominants comme en baie de Douarnenez, nous avons déjà répondu en question 2, que nous réfutons l'approche « points noirs » qui laisse croire au public qu'il y a des élevages « vertueux » et d'autres non. Pour la cinquième fois nous rappelons *que le mode d'élevage qui génère les excédents d'azote est généralisé sur l'ensemble du territoire et ne change pas*. Ces exploitations hors sol sont intégrées dans des groupements dont les intérêts sont contraires aux changements de pratique souhaités et qui s'impliquent uniquement pour « gagner du temps » et retarder le moment où les pouvoirs publics auront la capacité d'imposer les changements nécessaires. Ces groupements ont des relais à tous les stades de la concertation et de l'action et les risques sont grands de conflits d'intérêt sur le territoire quand les dirigeants de la CLE et de l'EPAB sont des personnes qui cumulent les fonctions : exploitants, adhérents ou dirigeants de groupements et coopératives, membres et dirigeants de syndicat agricole, élus à la chambre d'agriculture et enfin élus territoriaux, ... C'est un mode d'élevage généralisé sur l'ensemble du territoire qui génère les excédents d'azote et qui doit changer. Nous espérons que l'insistance de la Cour et de la Chambre pour une approche ruisseau par ruisseau et établissement par établissement ne mène pas à l'injonction d'un travail plus précis et de détail sur le territoire. Ce serait une catastrophe pour les associations de défense de l'environnement et encore des années de gagnées pour ceux qui refusent le changement de pratique nécessaire à la sortie des pollutions.

Q13 : Considérez-vous donc que l'existence même des plans algues vertes, avec la définition d'un contrat territorial par baie, avec des actions à l'horizon de cinq ans, accompagnées de financements, est en fait inutile et qu'il doit être mis fin à ce mode d'action à l'issue du PLAV2 ?

R13 : OUI

Q14 : Si le passage à une ZSCE ou tout autre moyen d'obtenir les changements par voie réglementaire est le seul moyen utile, quel type d'obligations réglementaires pensez-vous nécessaires pour obtenir une baisse des fuites de nitrates des activités agricoles des bassins versants de Douarnenez ?

R14 : Nous venons de passer 40 ans à faire des plans et à parler de baisse de taux de nitrates et rien n'a changé en matière d'élevage hors sol.

La Bretagne concentre l'essentiel de ce type d'élevage sur son territoire et chaque semaine les préfets bretons continuent à accorder des autorisations de création ou d'extension d'élevage. Il ne nous appartient pas de définir aujourd'hui les obligations réglementaires nécessaires. Les obligations à venir doivent faire l'objet d'un travail collectif et un moratoire pour la Bretagne interdisant toute nouvelle création et extension serait un bon point de départ.

Après 40 ans de tergiversations sans résultat, il faut dorénavant changer de paradigme et trouver les moyens de faire face à une obligation environnementale et éthique.

Avril 2020