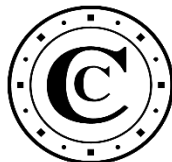


Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

ÉVALUATION DE LA  
POLITIQUE PUBLIQUE  
DE LUTTE CONTRE LA  
PROLIFÉRATION DES  
ALGUES VERTES  
EN BRETAGNE

(2010-2019)

**Cahier territorial n°7 -  
Baie de Douarnenez**

## **Avant-propos**

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-0-2 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

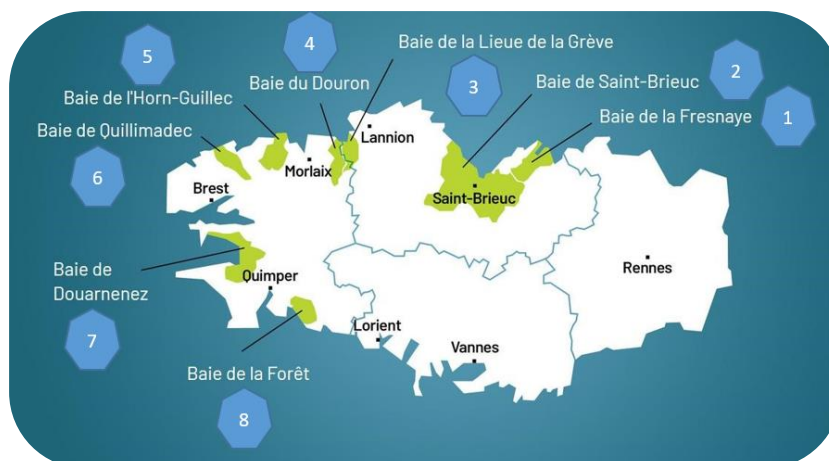
# Sommaire

<b>Avant-propos</b> .....	<b>2</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>44</b>
I - Présentation du territoire .....	<u>00</u>
II - La prolifération des algues vertes et la qualité de l'eau en termes de nitrates .....	<u>11</u>
A - Évolution des échouages, de la biomasse et de la collecte des ulves .....	<u>11</u>
B - Évolution des taux de nitrate dans les cours d'eau.....	<u>33</u>
III - La situation de l'agriculture et la pression azotée dans la baie de Douarnenez .....	<u>66</u>
A - Évolution de l'activité agricole.....	<u>66</u>
B - Évolution de la pression azotée sur le territoire .....	<u>88</u>
IV - Les plans de lutte contre les algues vertes .....	<u>1212</u>
A - Les actions antérieures aux plans de lutte contre les algues vertes .....	<u>1212</u>
B - Le plan de lutte contre les algues vertes 2010-2016 .....	<u>1414</u>
C - Le plan de lutte contre les algues vertes 2017-2021 .....	<u>2020</u>
V - Conclusion .....	<u>3434</u>

## Introduction

La synthèse de l'enquête conduite par la Cour et la Chambre régionale des comptes Bretagne comporte deux volumes : l'évaluation générale d'une part, les cahiers territoriaux résultant des investigations conduites dans huit territoires d'autre part.

**Carte n° 1 : localisation des huit bassins versants algues vertes**



Source : Cour des comptes à partir de la cartographie Préfecture Région Bretagne

L'étude territoriale des huit bassins versants algues vertes a été menée pour analyser les dynamiques, les comportements et les difficultés de chaque territoire concerné, pour mieux appréhender la diversité des situations locales, pour identifier les différents points de vue des acteurs locaux et pour rendre compte de leurs pratiques

Depuis 2000, la baisse moyenne des concentrations de nitrates dans les rivières des huit baies atteint 42 %. La mise en place de plans de lutte contre les algues vertes (Plav) à partir de 2010 dans ces territoires s'inscrit dans la continuité de nombreux dispositifs antérieurs (Bretagne eau pure, Prolittoral, grand projet 5, contrats de territoire des Sage). Ces projets territoriaux ont eu un réel effet de mobilisation auprès des exploitants

agricoles, des équipes techniques des collectivités maîtres d'ouvrage de ces plans et des élus. Ces plans ont contribué de façon significative à la sensibilisation des agriculteurs au sujet de la pollution aux nitrates. Ce travail commun réalisé au plus près du terrain, s'il peut varier en fonction des territoires, a fait émerger des expérimentations et des approches innovantes qui ont pu, pour certaines, aboutir à des résultats notables. Même s'il reste difficile d'apprécier pleinement les effets des actions déployées sur les fuites d'azote dans les milieux, il n'est pas contestable que les pratiques agricoles ont évolué plus ou moins fortement selon les territoires. Il faut saluer le changement généralisé des mentalités et l'évolution des pratiques qui sont intervenus, depuis les années 2000, après plusieurs décennies d'incitations des agriculteurs au productivisme par la quasi-totalité des acteurs institutionnels, sans prise de conscience des conséquences environnementales des pratiques alors encouragées.

Toutefois, les résultats de ces plans, au regard des concentrations en nitrates dans les cours d'eau restent très contrastés en fonction des baies. Les acteurs territoriaux sont confrontés à des difficultés d'ordre externe qui ont limité et freiné leurs actions. La faiblesse de l'animation transversale entre bassins versants et de capitalisation des résultats ainsi que le déficit du cadrage méthodologique n'ont pas permis aux collectivités d'optimiser leurs actions. La multiplicité des financeurs a entravé la mutualisation des moyens financiers. L'absence d'incitations financières adaptées en soutien de la modification des pratiques agricoles et plus encore du changement des systèmes de production, n'a pas permis de sécuriser les revenus des exploitants agricoles et la prise de risque inhérente à ces changements. Les actions sur le foncier agricole restent difficiles compte tenu d'outils, là aussi, peu adaptés à l'intervention sur ces territoires sensibles. Enfin, la quasi-absence d'implication des filières économiques est un constat majeur, largement partagé par l'ensemble des acteurs.

### **Données utilisées pour les cahiers territoriaux**

Les données utilisées dans ces cahiers sont de deux ordres : elles sont issues de bases de données homogènes, d'une part, et d'indicateurs propres à chaque territoire et non harmonisés, d'autre part.

**Des bases de données homogènes :** La Cour s'est appuyée sur des bases de données existantes, permettant de faire des comparaisons entre bassins versants algues vertes (BVAV) : (i) les déclarations de flux d'azote (DFA) faites par chaque exploitation, retracées depuis 2014 dans l'application Télésillage ; les données retenues pour l'analyse sont donc celles de 2015 (date à laquelle les déclarations peuvent être considérées comme fiabilisées) à 2019 ; les données antérieures à 2015 retracées dans certains graphiques sont en revanche moins fiables ; (ii) les données du registre parcellaire graphique (RPG), disponibles jusqu'en 2019 ; (iii) les résultats provisoires (en date du 22 juillet 2020) de l'enquête sur les pratiques agricoles en 2018 réalisée en 2019 par la Draaf Bretagne.

Le « nombre d'exploitations » d'un BVAV calculé par la direction départementale des territoires et de la mer correspond habituellement au nombre des exploitations ayant au minimum 3 ha dans le BVAV. C'est ce nombre qui est mentionné en introduction de chaque cahier territorial. En revanche, pour rattacher les DFA à chaque BVAV, la méthode utilisée a consisté à quantifier ce qu'on peut appeler le « degré de présence » des exploitants sur les BVAV. Cette méthode consiste à calculer, pour chaque exploitant ayant rempli une DFA (ci-après simplement exploitant) et ayant des parcelles recensées dans le RPG, la part de surface agricole utile (SAU) se trouvant dans un BVAV. Pour ce faire, on calcule pour chaque parcelle l'aire d'intersection avec ce BVAV (pour les parcelles se trouvant à la fois sur le bassin et en dehors, on ne compte que la partie s'y trouvant). Un exploitant dont l'intégralité des parcelles se trouve dans un BVAV a donc un ratio de 1, et un exploitant avec aucune parcelle dans le bassin versant aura un ratio de 0. Pour tous les exploitants se trouvant entre ces deux extrêmes, on calcule leur contribution aux BVAV en terme d'azote selon ce ratio. Ainsi un exploitant ayant produit 1000 kilos d'azote, et ayant 25% de sa SAU en BVAV (ratio de 0,25) contribuera pour 250 kg à ce BVAV.

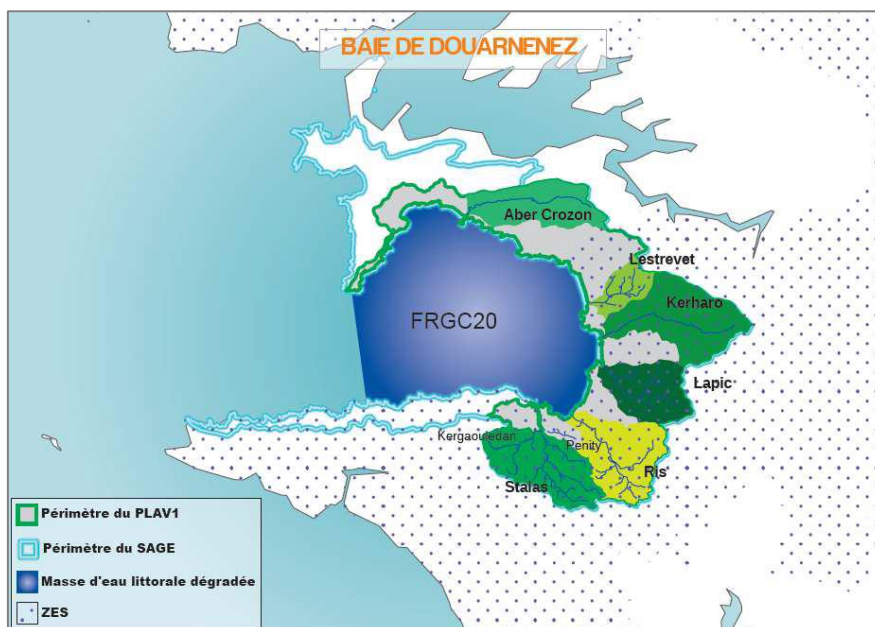
Les exploitants hors-sol (définis par une SAU nulle) ont été attribués aux BVAV selon la localisation du siège social de l'exploitation. Le mode de calcul des données relatives aux pressions d'azote est le suivant : somme des pressions azotées individuelles multipliées par la SAU de chacun et divisée ensuite par la SAU totale.

***Des indicateurs propres à chaque territoire et non harmonisés :*** Par ailleurs, les rapporteurs se sont appuyés sur les données et indicateurs choisis par le maître d'ouvrage de chaque baie, propres à chaque territoire et non harmonisés ; chaque cahier territorial reflète ces choix d'analyse spécifiques à chaque BVAV, ce qui explique l'absence d'homogénéité entre les cahiers territoriaux.

## I - Présentation du territoire

Les bassins versants (BV) de la baie de Douarnenez, située entre la presqu'île de Crozon au nord et le cap Sizun au sud, dessinent un immense bassin demi-circulaire de plus de 16 kilomètres de large sur 20 kilomètres de profondeur. Le périmètre du contrat de territoire est composé de 21 bassins versants dont huit font l'objet, annuellement, d'un suivi qualitatif à leur exutoire (Aber, Lestrevet, Kerharo, Laptic, Ris, Pénity, Stalas et Kergaoulédan). Les principaux cours d'eau contributeurs aux flux d'azote dans la baie sont le Kerharo (16 % des flux 2009-2015 selon la Dreal), le Laptic (17 %), le Ris (16 %), le Stalas (12 %) et l'Aber (7 %). La baie présente la spécificité de disposer de deux types de bassins versants avec des caractéristiques propres : une partie centrale schisteuse, avec des temps de réponse courts, et une partie sud granitique, avec des temps de réponse plus importants. La baie de Douarnenez inclut 45 % du linéaire côtier du Parc Naturel Marin d'Iroise (PNMI), riche en biodiversité.

Carte n° 2 : bassins versants de la baie de Douarnenez



Source : Dreal, « Synthèse des connaissances existantes sur la qualité de l'eau dans les baies Algues Vertes – 15/05/2017 »



La baie de Douarnenez (périmètre algues vertes) a une superficie de 28 246 ha, dont 16 859 ha de surface agricole utile (SAU) en 2019, soit 4,5 % de la SAU du département. Elle comptait en 2018 369 exploitations agricoles, soit 7 % des exploitations du département. L'agriculture du bassin versant (BV) de Douarnenez se caractérise par une forte proportion de l'élevage bovin (46 % des exploitations) et de l'élevage hors sol (porcs et volailles : 17%). La surface agricole utile est dominée par les cultures annuelles (maïs fourrager et céréales).

Le maître d'ouvrage des contrats de territoire relatifs aux algues vertes est l'Établissement public de gestion et d'aménagement de la baie de Douarnenez (EPAB), également en charge du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) de Douarnenez. L'EPAB est un syndicat mixte, créé en 2011, auquel adhèrent les cinq communautés de communes concernées par le Plan de lutte contre les algues vertes (Plav), dont le périmètre inclut totalement ou partiellement 18 communes et représente 57 % du territoire du Sage.

## **II - La prolifération des algues vertes et la qualité de l'eau en termes de nitrates**

### **A - Évolution des échouages, de la biomasse et de la collecte des ulves**

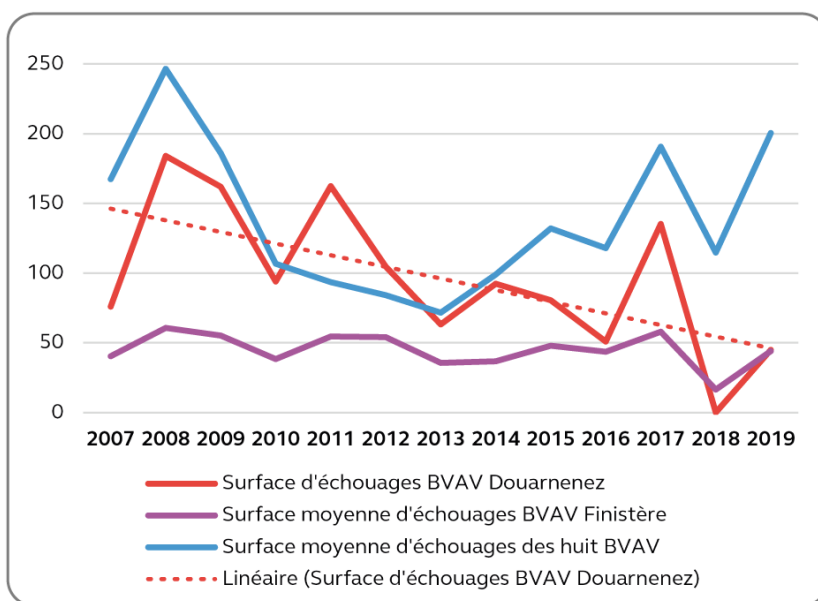
#### **1 - Évolution des échouages et de la biomasse infralittorale**

La baie de Douarnenez est la baie finistérienne la plus touchée en termes de surface d'échouage d'algues vertes, avec une moyenne de 96 hectares par an de 2007 à 2019. Elle représente à elle seule 43 % de la surface totale d'échouage moyenne des cinq baies algues vertes finistériennes et 9 % de celle des huit baies algues vertes bretonnes. La baie de Douarnenez a néanmoins connu une nette baisse de sa surface d'échouage de 2007 à 2019 (- 41 %).

Le diagnostic réalisé par le Ceva en 2011 relève que la prolifération en baie de Douarnenez se caractérise par une part importante (30 à 40 %) des algues infralittorales dans le total de la biomasse et par la part que représentent les algues en rideau sur le total (échouages et rideau) perceptible lors des missions aériennes (57 % en moyenne, contre 20 % à l'échelle des plages bretonnes). Aucune étude n'a cependant été réalisée

ultérieurement pour suivre l'évolution dans le temps de cette biomasse infralittorale, probablement pour des raisons de coût, comme en baie de la Forêt. Ces caractéristiques font que les échouages sont fortement dépendants des vents et de la houle (échouages forts par vents d'est modérés, moindres par vents d'ouest).

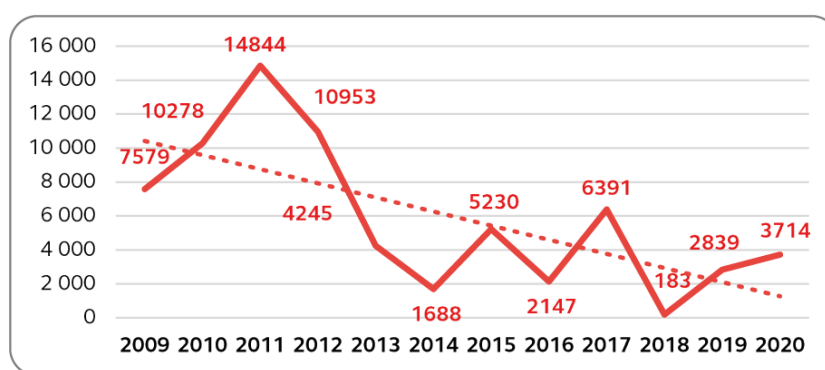
**Graphique n° 1 : évolution des cumuls annuels des surfaces d'échouage d'algues vertes (en ha) – baie de Douarnenez – 2007-2019**



Source : CEVA, surfaces d'ulves échouées en Bretagne : somme des trois inventaires annuels (mai-juillet-septembre, incluant les algues dans le rideau)

## 2 - Modalités de collecte, transport et traitement par les collectivités

Le ramassage et le transport des algues vertes sur les plages incombent à neuf communes (Douarnenez et Kerlaz notamment), dont le littoral est touché par les algues (principalement les plages du Ris et de Trezmalouen). Les volumes d'algues collectées varient fortement d'une année à l'autre, de plus de 10 000 m<sup>3</sup> (2010, 2011 et 2012) à moins de 1 700 m<sup>3</sup> (2014, 2018). On note une baisse tendancielle des tonnages collectés de 2009 à 2019. Les 183 m<sup>3</sup> de 2018 correspondaient exclusivement à des algues brunes.

**Graphique n° 2 : évolution des volumes collectés (en m3)**

Source : SGAR-MIRE (collecte)

La communauté de communes de Douarnenez est compétente pour le traitement des algues vertes. Une fois collectées, elles sont transportées vers l'aire de compostage de Kériolet, où elles sont mélangées avec des déchets verts afin de produire un compost commercialisable, mais cédé à titre gratuit en raison de la faible demande sur le territoire intercommunal. Deux autres sites de compostage sont situés à Plonévez-Porzay et à Crozon.

## B - Évolution des taux de nitrate dans les cours d'eau

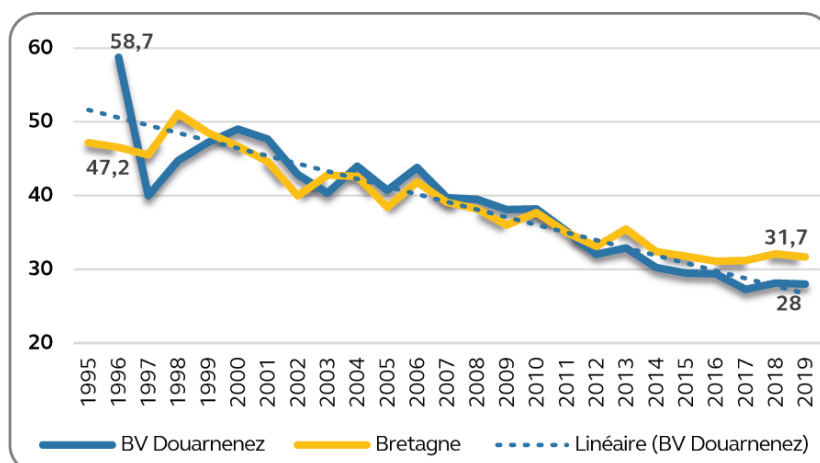
Approuvé en décembre 2017, le Sage fixe :

- un objectif de retour au bon état en 2027 pour la masse d'eau côtière de la baie de Douarnenez (FRGC 20), classée en « état écologique médiocre » (la prolifération de macroalgues étant le seul paramètre déclassant<sup>1</sup>) ;
- un objectif de concentration moyenne en nitrates à l'exutoire des cours d'eau de 15 mg/l (de mai à septembre) à l'horizon 2027. Cet objectif correspond au seuil nécessaire à atteindre, selon les calculs du Ceva et de l'Ifremer, pour réduire de moitié la biomasse algale et faciliter ainsi l'atteinte du bon état de la masse d'eau côtière en 2027.
- En octobre 2016, la chambre d'agriculture du Finistère a néanmoins refusé de valider le Sage, notamment en raison de cet objectif fixé pour 2027. Les motifs invoqués sont le manque de connaissances suffisantes sur le lien entre pratiques agricoles, flux à l'exutoire et occurrence des marées vertes, ainsi que les conséquences réglementaires potentielles en cas de non atteinte

<sup>1</sup> Selon la directive cadre sur l'eau, l'état d'une masse d'eau est évalué à partir de plusieurs paramètres biologiques, physico-chimiques et hydromorphologiques ; un seul « paramètre déclassant » suffit à déclasser toute la masse d'eau.

des objectifs, alors même que ces derniers paraissent très variables et plus ou moins exigeants selon les baies au sein du département.

**Graphique n° 3 : évolution de la concentration en nitrates (Q90 en mg/l) des BV de la baie de Douarnenez – 1995-2019**



Source : Cour des comptes, à partir des données Dreal RCS : réseau de contrôle de surveillance

Depuis 1995<sup>2</sup>, la concentration en nitrates a diminué de 52 % dans la baie, passant de 58,7 mg/l à 28 mg/l en 2019. Sur la période 2010-2018 (Plav 1 et 2)<sup>3</sup>, la baisse a été de 26,7 % (16 % au niveau régional) et la concentration est passée de 38,2 mg/l à 28 mg/l. Cette baisse a été supérieure à celle constatée sur la période 2000-2010 (-22 %). La concentration est en deçà de la moyenne régionale (-11,6 % en 2019).

Le Plav 2 reprend l'objectif de concentration en nitrates dans les cours d'eau de 15 mg/l (mai à septembre) à l'horizon 2027, fixé sur la base de la modélisation Ceva Mars 2D Ulves de 2009 à partir des données de l'année hydrologique 2005, et qui n'a pas été actualisé (au regard de la nouvelle version Mars 3D Ulves). Compte-tenu de l'ancienneté de ces calculs, une telle actualisation paraît nécessaire. L'étude MORAQUI, menée sur deux cours d'eau (Ris et Kerharo) en 2020, montre par ailleurs qu'une modification des pratiques se traduit en partie instantanément (l'année suivante ou un ou deux ans plus tard) par une modification des concentrations dans la rivière, et se répercute en partie sur une longue période, de plusieurs dizaines d'années.

<sup>2</sup> En 1996, la moyenne est calculée à partir de quatre stations de mesure, toutes sur le Porzay, dont deux sont sur le même cours d'eau. En 2019, la moyenne des Q90 est calculée sur huit cours d'eau.

<sup>3</sup> Les objectifs de concentration en nitrates étaient fixés sur le Q90 pour le Plav 1 et sur la concentration moyenne en nitrates entre mai et septembre pour le Plav 2.

Les objectifs de concentration en nitrates du Plav 1(en Q90) n'ont été atteints que dans trois cours d'eau (l'Aber, le Lestrevet et le Pénity). En 2018/2019, les concentrations moyennes entre mai et septembre de cinq cours d'eau (le Kerharo, le Laptic, le Ris, le Stalas et le Kergaoulédan – dont les quatre principaux contributeurs aux flux d'azote) étaient très éloignées de l'objectif fixé pour 2021. Les efforts doivent donc être amplifiés, d'autant qu'une tendance préoccupante à l'augmentation de la concentration en nitrates est constatée depuis 2017 dans la plupart des cours d'eau de la baie, comme le montre le tableau ci-dessous.

Selon l'EPAB, les Plav n'ont eu qu'un impact modéré à ce stade sur les concentrations en nitrates dans les cours d'eau de la baie de Douarnenez. En effet, les programmes antérieurs (programme Bretagne Eau Pure III sur le bassin versant du Ris et programme Prolittoral de 2003-2008 sur les bassins versants du Porzay, cf. infra), comportaient déjà des actions visant à réduire la concentration en nitrates et ont donc contribué à l'évolution des pratiques agricoles et à l'amélioration de la qualité de l'eau.

**Tableau n° 1 : objectifs de concentration en nitrates 2015 et 2021 – baie de Douarnenez (1)**

*Principaux cours d'eau contributeurs aux flux d'azote (\*)*

<i>Cours d'eau</i>	<b>Kerharo (16 % des flux d'N)</b>	<b>Laptic (17 % des flux d'N)</b>	<b>Ris-Nevet (16 % des flux d'N)</b>	<b>Stalas (12 %)</b>	<b>Aber (7 % des flux d'N)</b>
<i>2014-2015 (en Q90)</i>	29	38	31	39	21
<i>Objectif 2015 (en Q90)</i>	28	36	29	35	22
<i>Atteinte objectif 2015</i>	Pres-qu'atteint	Pres-qu'atteint	Pres-qu'atteint	non	Pres-qu'atteint
<i>année 2016-2017 (moyenne mai-septembre)</i>	24 mg/l	31 mg/l	30 mg/l	37 mg/l	19 mg/l
<i>année 2018-2019 (moyenne mai-septembre)</i>	<b>25 mg/l</b>	<b>35 mg/l</b>	<b>27 mg/l</b>	<b>38 mg/l</b>	<b>22 mg/l</b>
<i>Objectif 2021 (en moyenne mai-septembre**)</i>	<b>17 à 27 mg/l</b> – objectif de parcourir la moitié du chemin pour atteindre les 15 mg en 2027				
<i>Atteinte objectif 2021</i>	Très peu probable				
<i>Objectif 2027 (Sage)</i>	15 mg/l				

Source : Cour des comptes, à partir du Bilan évaluation du contrat territorial 2012-2015, EPAB, septembre 2016 et du document « Synthèse des connaissances existantes sur la qualité de l'eau dans les baies Algues Vertes – 15/05/2017 » de la Dreal

(1) Objectif exprimé en Q90 dans le 1<sup>er</sup> Plav et en concentration moyenne mai-septembre dans le 2<sup>e</sup> Plav

(\*) Contribution aux flux d'azote 2009-2015 : source Dreal

(\*\*) Le contrat de baie indique un objectif « de 17 à 27 mg/l », en précisant que l'objectif pour 2021 est de parcourir la moitié du chemin pour atteindre les 15 mg/l en 2027

### **III - La situation de l'agriculture et la pression azotée dans la baie de Douarnenez**

#### **A - Évolution de l'activité agricole**

##### **1 - La dynamique d'évolution des exploitations**

La baie de Douarnenez regroupe en 2018 369 exploitations (26 % des exploitations des bassins versants algues vertes (BVAV) du département, et 6,7 % des exploitations du département) ; leur nombre est en baisse de 13 % depuis 2010. La SAU totale, de 16 862 ha (35 % de la SAU des BVAV du département et 4,4 % de celle du département), a diminué de 3 % (510 ha) depuis 2010. Ces évolutions sont similaires à celles observées dans l'ensemble du département sur 2010-2018. La surface moyenne des exploitations de la baie (36 ha en 2018), en progression de 11 %, est inférieure de moitié à la moyenne départementale (69 ha) et proche de celle des BVAV du Finistère (34 ha).

L'agriculture de la baie est caractérisée par des systèmes d'élevages bovins (40 %), porcins (20 %) ou mixtes bovins-porcins (20 %) et une proportion importante des systèmes hors-sol. La répartition à parts quasi égales entre cultures de maïs (31 % en 2018), céréales (32 %) et prairies (33 %) est stable et confirme l'orientation des productions animales selon les secteurs géographiques : le Porzay (au nord), davantage orienté vers la production porcine, a logiquement une part en maïs et céréales plus importante, au détriment de l'herbe ; cette tendance s'inverse sur les secteurs bovins du Port Rhu et de Crozon, ainsi que sur le Ris (au sud). En 2019, 1 076 ha de SAU étaient en agriculture biologique, soit 6,4 % de la SAU de la baie, contre 103 ha représentant 0,6 % en 2015.

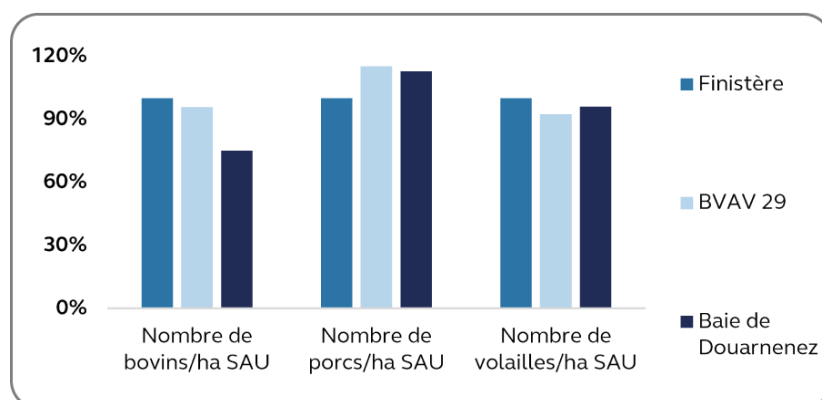
##### **2 - La situation de l'élevage**

Le cheptel total des BV de la baie de Douarnenez représente en 2018 4,4 % du cheptel du département du Finistère et 36,3 % de celui des BVAV du Finistère. La baisse du cheptel total de 2015 à 2018 (15,3 %) est plus importante que dans le Finistère (12,2 %). La baie connaît également une diminution du nombre des herbivores et des volailles supérieure à celle observée au niveau du département (1,6 % et 13,3 %). Le cheptel porcine a également diminué (- 2,5 %), alors qu'il est resté stable (+ 0,3%) dans le département du Finistère et dans les BVAV du Finistère.

**Tableau n° 2 : évolution du cheptel des BV de la baie de Douarnenez (2015-2018), en nombre de têtes**

	2015	2018	2015/2018
Porcs charcutiers	249 162	232 523	- 6,7 %
Porcelets post-sevrage	237 909	242 247	1,8 %
Truies	9 328	9 052	-2,9 %
<b>Sous-total Porcs</b>	<b>496 399</b>	<b>483 822</b>	<b>-2,5 %</b>
Autres Herbivores	1 161	505	-56,5 %
Bovins	6 920	6 711	-3 %
Vaches allaitantes	464	425	-8,4 %
Vaches laitières	7 106	6 804	-4,2 %
<b>Sous-total Herbivores</b>	<b>15 651</b>	<b>14 445</b>	<b>-7,7 %</b>
Autres volailles	3 562	7 191	101,9 %
Volailles de chair	5 071 770	4 215 595	-16,9 %
Volailles pondeuses	47 771	54 361	13,8 %
<b>Sous-total Volailles</b>	<b>5 123 103</b>	<b>4 277 147</b>	<b>-16,5 %</b>
<b>CHEPTEL TOTAL</b>	<b>5 635 153</b>	<b>4 775 414</b>	<b>-15,3 %</b>

Source : Cour des comptes à partir des données SILLAGE

**Graphique n° 4 : densité d'élevage comparée en 2018 (base 100 : Finistère)**

Source : Cour des comptes à partir des données SILLAGE

Les BV de la baie de Douarnenez se caractérisent par une densité proche de celle du Finistère et des BVAV du département pour l'élevage de volailles (253,2 volailles/ha) et inférieure pour l'élevage bovin (0,8 bovin/ha). La densité de l'élevage porcin (28,6 porcs/ha), équivalente à celle des BVAV du département, est en revanche supérieure à celle du Finistère.

## B - Évolution de la pression azotée sur le territoire

### 1 - Une baisse de la pression azotée issue de l'élevage

La quantité d'azote produite par hectare dans la baie de Douarnenez est stable de 2015 à 2019. Elle est inférieure à la moyenne du département, ainsi qu'à celle des huit BVAV.

**Tableau n° 3 : évolution de la pression d'azote produit (en kg/ha) en baie de Douarnenez - 2015-2019**

	2015	2019	2015/2019
<i>Exploitations du Finistère</i>	126,7	126,1	-0,5 %
<i>Huit BVAV</i>	142,2	143,4	0,8%
<i>BVAV Douarnenez</i>	117,9	118,1	0,2 %

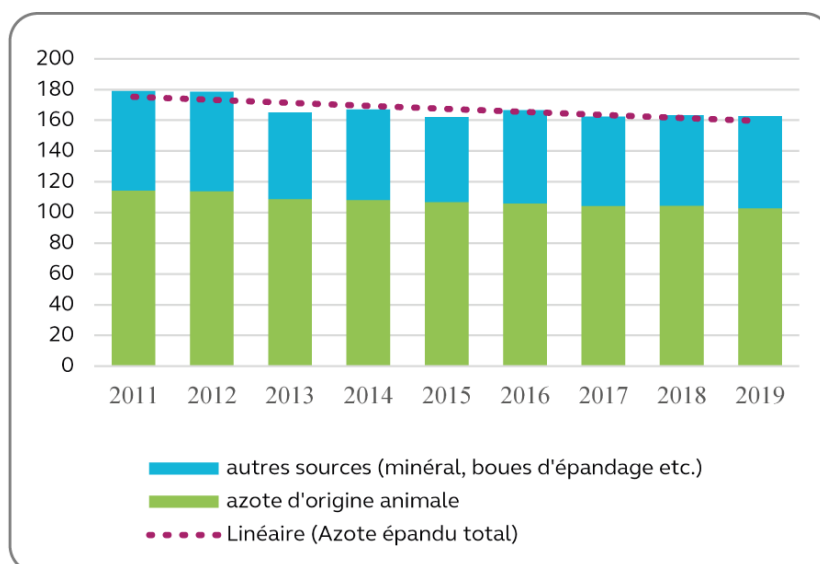
Source : Cour des comptes à partir des données SILLAGE et RPG

La pression d'azote total épandu dans la baie de Douarnenez est légèrement inférieure à celle des BVAV et du Finistère en 2019 et elle connaît une légère baisse de 2011 à 2019. En revanche, elle est stable de 2015 à 2019, période où on aurait pu attendre des résultats à la baisse, à l'issue du premier Plav. Cette stabilité résulte d'une baisse de 3,9 kg/ha de la pression d'azote organique épandu, compensée par une augmentation de 4,5 kg/ha (soit + 8 %) de la pression d'azote épandu non issu d'effluents d'élevage (azote minéral, boues de station, produits normés ou homologués).

À l'issue du Plav 1, le constat de la baie était que la résorption des excédents structurels d'azote était achevée et qu'il fallait désormais privilégier l'utilisation efficace de l'azote organique, en substitution de l'azote minéral. La tendance observée de 2015 à 2019 montre pourtant que cette substitution n'a pas eu lieu en baie de Douarnenez.



**Graphique n° 5 : évolution des quantités d'azote épandu (en kg/ha) en baie de Douarnenez – 2011-2019**



Source : Calculs réalisés par la Cour des comptes à partir des données issues des déclarations des flux d'azote 2011-2019 (pression moyenne de l'azote)

**Tableau n° 4 : évolution comparée de la pression d'azote total épandu sur 2015-2019 (kg/ha) - Douarnenez**

	2015	2019	2015/2019
<i>Finistère</i>	174,2	172,8	-0,8 %
<i>BVAV de Douarnenez</i>	162,1	162,8	0,4 %
<i>Huit BVAV</i>	165,9	168,1	1,3 %

Source : Cour des comptes, d'après les données Sillage DFA

**Tableau n° 5 : évolution comparée de la pression d'azote organique épandu sur 2015-2019 (kg/ha) - Douarnenez**

	2015	2019	2015/2019
<i>Finistère</i>	110,4	107,3	-2,8 %
<i>BVAV de Douarnenez</i>	106,9	103	-3,6 %
<i>Huit BVAV</i>	110,6	108,3	-2,1 %

Source : Cour des comptes d'après les données Sillage DFA

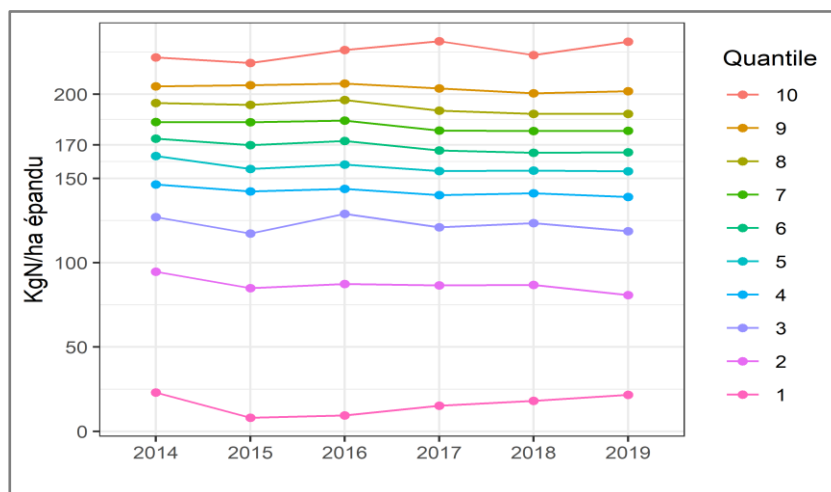
**Tableau n° 6 : évolution comparée de la pression d'azote non issu des effluents d'élevages (kg/ha) sur 2015-2019 - Douarnenez**

	2015	2019	2015/2019
<i>Finistère</i>	63,8	65,6	2,8%
<i>BVAV Douarnenez</i>	55,3	59,8	8,1%
<i>Huit BVAV</i>	55,2	59,9	8,5%

Source : Cour des comptes, d'après les données Sillage DFA (moyenne des pressions individuelles)

Le traitement détaillé par décile des déclarations de flux d'azote remplies chaque année par les exploitants permet de constater une stabilisation de la pression globale pour tous les niveaux, avec toutefois une hausse de 6 % pour les exploitations ayant la pression la plus forte. Les exploitations avec une pression d'azote épandu supérieure à 200 kg/ha représentent par ailleurs une proportion non négligeable de la SAU (21 % en 2015, 17,4 % en 2019), mais en diminution sur la période 2015-2019.

**Graphique n° 6 : répartition de la pression d'azote épandu par décile (2014-2019) - Douarnenez**



Source : Cour des comptes, à partir des données Sillage (déclarations de flux d'azote).  
Lecture : En 2019, les dix pour cent d'exploitants qui épandent le plus d'azote total en épandent autour de 230 kg/ha en moyenne

## 2 - Les mesures de reliquats d'azote et les constats dressés

À l'issue des campagnes récentes de mesures de reliquats de début de drainage menées par la Draaf, 14 exploitants ont bénéficié d'un accompagnement individuel entre 2017 et 2019 sur les 99 exploitations présentant des résultats supérieurs à 100 kg d'azote par ha. Parmi les exploitants n'ayant pas souhaité bénéficier de conseils individuels, certains estiment maîtriser correctement leurs pratiques agricoles, tandis que d'autres, bien que conscients de leurs difficultés en matière de gestion de l'azote, considèrent que l'accompagnement est inutile. Comme dans les autres baies, en cas de valeur élevée, un conseil en fertilisation est proposé, mais son refus par l'exploitant n'entraîne pas de conséquences. Selon l'EPAB, le dispositif des reliquats d'azote nécessiterait une implication plus importante des prescripteurs agricoles, notamment auprès des producteurs de porcs ; un organisme de conseil auprès d'eux n'a par exemple pas souhaité s'investir dans le Plav 2, en particulier sur la partie accompagnement individuel. En outre, une meilleure coordination entre les différents acteurs (Draaf, CRAB, maîtres d'ouvrage des baies, prescripteurs et agriculteurs) devrait favoriser la performance de ce dispositif.

Dans le cadre du Plav 2, l'État a prévu par ailleurs de contrôler des exploitations dans les sous-bassins versants les plus contributeurs en termes de nitrates. Dans la baie de Douarnenez, la DDTM a commencé par réaliser en 2019 des reliquats post-absorption (RPA) dans le périmètre de protection du captage prioritaire de Kergaouledan à Pouldergat. Dans ce cadre, comme en baie de la Forêt depuis 2018, il a été décidé de réaliser en septembre, juste après que l'azote a été absorbé par les cultures, des RPA sur les parcelles de maïs (les plus risquées en termes de fuites d'azote), pour disposer d'indicateurs « milieu », en appui des contrôles. La valeur des prélèvements opérés est comparée à la médiane des résultats du secteur (prélevés dans les mêmes conditions). Avec des RPA au-delà de 60 kg/ha, un risque de pollution diffuse existe, compte-tenu de la minéralisation de l'azote qui a lieu au cours de l'automne ; au-delà de 120 kg/ha, ce risque est très important. Le tableau ci-dessous montre que 70 % de la SAU prélevée présentait des reliquats de plus de 60 kg/ha, et 33 % de plus de 120 kg/ha, indiquant des risques majeurs de fuites d'azote.

Les sur-fertilisations les plus fortes ont été relevées sur les exploitations présentant les niveaux de RPA les plus élevés. Cependant, il demeure une proportion d'exploitations avec des RPA élevés où aucune sur-fertilisation n'a été relevée, soit parce que les documents de fertilisation ne sont pas le reflet de la réalité des épandages, soit parce que des éléments de contexte particuliers relatifs au fonctionnement du sol, à la cinétique de minéralisation et à l'utilisation de l'azote par la plante expliquent l'absence de corrélation.

**Tableau n° 7 : reliquats post-absorption (RPA) prélevés en 2019  
(maïs) – Baie de Douarnenez**

	2019
<i>Hectares prélevés</i>	83 ha
<i>Nombre d'exploitations</i>	14 exploitations
<i>Moyenne des RPA</i>	96 kg/ha
<i>Médiane des RPA</i>	89,4 kg/ha
<i>RPA inférieurs à 60 kg/ha</i>	26 ha, soit 30 % de la SAU prélevée
<i>RPA entre 60 et 90 kg/ha</i>	10 ha, soit 12 % de la SAU prélevée
<i>RPA entre 90 et 120 kg/ha</i>	20 ha, soit 24 % de la SAU prélevée
<i>RPA supérieurs à 120 kg/ha</i>	27 ha, soit 33 % de la SAU prélevée

Source : DDTM du Finistère

La DDTM souligne l'intérêt des RPA, indépendamment du contrôle (qui sera toujours restreint, compte-tenu des moyens humains limités) : ils constituent un moyen de repérer les pratiques susceptibles de conduire à des fuites d'azote. Leur généralisation permettrait donc de cibler les actions d'accompagnement des Plav sur les exploitations qui en ont le plus besoin.

Dans ce même esprit, les techniciens de l'EPAB avaient élaboré en novembre 2016 un plan ciblant des zones sensibles et prioritaires, mais les élus ne l'ont finalement pas adopté. La baie a donc préféré jusqu'ici ne pas cibler dans ses actions les zones les plus exposées au risque de fuites d'azote, au motif de ne pas stigmatiser les exploitants concernés. La collectivité précise toutefois que l'action sur le terrain est susceptible de cibler certains bassins versants, sans l'afficher dans le contrat de territoire.

## **IV - Les plans de lutte contre les algues vertes**

### **A - Les actions antérieures aux plans de lutte contre les algues vertes**

Le bassin versant du Ris (où l'élevage bovin est dominant) a bénéficié du programme Bretagne Eau Pure III de 2000 à 2006, centré sur la protection de l'alimentation en eau potable de la ville de Douarnenez. Le bilan de ce contrat faisait état d'une diminution de la pression azotée organique, mais pas de celle d'azote minéral. Le bilan relevait également que le bassin versant du Ris était caractérisé par une proportion élevée de

pententes supérieures à 10 %, ce qui pourrait expliquer que, malgré des pratiques a priori meilleures que la moyenne, les résultats en terme de qualité des eaux n'étaient pas satisfaisants ; un axe important pour l'avenir devait donc être l'aménagement d'infrastructures naturelles pour éviter le ruissellement (plantation de haies, talus, bandes enherbées). Ce programme s'est élevé à 716 000 €, dont 317 553 € (soit 44 %) destinés aux actions agricoles ; 70 % de ces dépenses ont concerné des actions collectives.

Le bassin versant du Porzay, regroupant la moitié nord de la baie nord et comprenant notamment les cours d'eau de Kerharo et du Lopic, a bénéficié du programme Prolittoral de juillet 2003 à juin 2008, pour un montant de 1,9 M€ sur cinq ans. Ce programme a conduit à la signature de 106 contrats d'engagements individuels avec les exploitants, sur un objectif de 120. Au cours de ce programme, la concentration en nitrates (Q90) du Kerharo a légèrement diminué jusqu'en 2007 (passant de 45 mg/l à moins de 40 mg/l), puis est restée stable.

Par la suite, l'État, l'agence de l'eau et les collectivités territoriales ont signé avec la baie de Douarnenez un contrat territorial visant à mettre en œuvre le Sage de 2009 à 2011, couvrant l'ensemble des bassins versants du Ris, du Porzay et de Port Rhu situé au sud et comprenant le cours d'eau du Stalas. Ce contrat traitait des marées vertes, de la morphologie des cours d'eau, des pesticides et des micropolluants, pour un montant total prévisionnel de près de 900 000 €. Le bilan des premières actions en 2009 mettait en évidence la difficulté pour certains agriculteurs à comprendre que l'animation agricole n'ait pas été confiée à la chambre d'agriculture (les communautés de communes du Pays fouesnantais et de Douarnenez ayant choisi de le faire en régie) et que la collectivité n'ait pas disposé de toutes les données concernant leurs exploitations, puisqu'elles étaient disponibles à la DDTM. Le constat était également fait que les agriculteurs ne faisaient généralement pas de leur plan de fumure un outil pour gérer agronomiquement leur fertilisation : la majeure partie des exploitants déléguait la réalisation des documents à un prestataire pour être plus « tranquille » en cas de contrôle ; les points entrant en ligne de compte dans le calcul de l'équilibre de la fertilisation étaient par ailleurs mal estimés (rendement, effet des apports précédents, minéralisation de l'humus).

La réponse à l'appel à projet de la préfecture de région en 2011 s'est donc inscrite dans le prolongement de ces trois programmes d'action. Les plans de lutte contre la prolifération des algues vertes (Plav), élaborés à compter de 2010, ont poursuivi ces actions de lutte contre les fuites d'azote, en organisant un nouveau dispositif conventionnel entre partenaires : État, Région, agence de l'eau, collectivités, chambre d'agriculture.

## **B - Le plan de lutte contre les algues vertes 2010-2016**

### **1 - La charte de territoire**

Le projet de territoire à très faible fuites d'azote de la baie de Douarnenez a été transmis au comité de pilotage régional le 7 novembre 2011 par les deux communautés de communes porteuses de ce projet. Des ajustements et précisions ont été apportés à ce projet tout au long du 1er semestre 2012 et une charte de territoire a été signée le 18 octobre 2012. En termes de diagnostic, elle précise que 89 % de l'azote qui parvient à l'exutoire provient de l'agriculture, les 11 % restants provenant de l'assainissement domestique des eaux usées. Les travaux n'ont réellement été engagés sur le terrain qu'en avril 2013, au moment de la signature de la convention cadre sur l'accompagnement individuel avec les prescripteurs. L'établissement public de gestion et d'aménagement de la baie de Douarnenez (EPAB) est la structure porteuse désignée par la commission locale de l'eau du Sage de la baie de Douarnenez. Le premier comité syndical de l'EPAB a été installé le 8 juin 2012, à la suite des transferts à ce dernier des compétences liées à la gestion intégrée de l'eau par les principales collectivités de la baie, dont la communauté de communes Pleyben-Châteaulin-Porzay et celle de Douarnenez, qui portaient historiquement les programmes bassins versants.

### **2 - L'état de réalisation des objectifs**

Sur les 29 objectifs opérationnels définis dans la charte de territoire (cf. tableau ci-après), huit ont été effectivement atteints en 2015 (soit 28 %) et 19 n'ont pas été atteints ou ne l'ont été qu'en partie à cette date (soit 66 %). De façon générale, l'EPAB relève que certaines mesures auraient nécessité des délais plus importants, ainsi qu'une réelle volonté des acteurs de s'y investir. Il s'agit notamment de l'évolution des systèmes d'exploitation ou des pratiques culturales comme les semis sous couverts, de la restauration des zones humides et de la stratégie foncière, la cellule foncière n'ayant été mise en place qu'en 2016.

Concernant les objectifs de qualité de l'eau, la comparaison des valeurs entre les années hydrologiques 2009-2010 et 2014-2015 montre une diminution du flux total d'azote pondéré reconstitué de 226 tonnes. L'objectif territorial stratégique de 200 tonnes inscrit dans la charte de territoire est ainsi atteint au niveau des exutoires.

Les tableaux de synthèse présentés ci-après font état de l'analyse de la Cour au regard des éléments de bilan du Plav 1 communiqués par la collectivité maître d'ouvrage.

**Tableau n° 8 : niveau de réalisation des objectifs du Plav 1 –  
baie de Douarnenez**

Objectifs (fixés par la charte)	Résultat fin 2015 (bilans faits par la baie, et par la chambre d'agriculture pour le volet agricole) <sup>4</sup>	Réalisation de l'objectif (appréciation de la Cour)
<b>Objectifs d'adhésion des agriculteurs</b>		
90 % des exploitations ayant réalisé un diagnostic	71% - 271 diagnostics projets réalisés entre 2013 et 2015	Non atteint
66 % des exploitations engagées dans des contrats individuels	39 % - 151 exploitations engagées dans un contrat d'engagement individuel (CEI)	Non atteint
<b>Objectifs du volet agricole</b>		
Gain d'azote de 95 t grâce à l'évolution des pratiques et/ou des conversions de systèmes	104,2 t (102,8 t grâce aux changements de pratiques et 1,4 t grâce aux évolutions de systèmes)	Atteint
Changements de pratiques : objectif de 2 500 ha	5 998 ha - Gain d'azote de 102,8 t.	Atteint
Évolution et/ou conversion de systèmes (herbe, AB, circuits courts) : objectif de 1000 ha	1 303 ha de part d'herbe supplémentaire. Aucun gain de surface en agriculture biologique	Atteint
Mutualisation des plans d'épandage : objectif de 2 700 ha	616 ha	Non atteint
Engagement dans des pratiques agricoles à moindre fuites d'azote : objectif de 800 ha	1 636 ha	Atteint
Gain d'azote de 45 t grâce à la méthanisation et aux traitements complémentaires	73,8 t (dont 69,8 t dus à la réduction des effectifs animaux et 4 t dus à des traitements supplémentaires)	Atteint

<sup>4</sup> Les gains d'azote obtenus sur le volet agricole ont été calculés à partir de l'année de référence 2010-2011, alors que les diagnostics ont été réalisés de façon concentrée entre 2014-2015. Les gains observés correspondent en partie à des évolutions de pratiques mises en œuvre avant les actions du PLAV1, comme mentionné par les agriculteurs en fin de paragraphe p.18, et ne sont donc pas tous issus d'un diagnostic et d'un accompagnement proposés par les prescripteurs engagés dans le PLAV1.

Études de faisabilité pour la méthanisation des effluents d'élevage : objectif de 10 études		pas d'information
Construction d'unités de méthanisation : objectif de 5 unités	3 unités construites (source : évaluation Ademe à fin 2016)	Réalisation partielle
<b>Objectifs du volet milieux naturels</b>		
Gain d'azote de 51 t grâce à l'optimisation du rôle épurateur des zones humides non fonctionnelles	1,2 t	Non atteint
Restauration de zones humides non fonctionnelles : objectif de 500 ha	18,2 ha (dont 8,3 ha en 2016) Restauration de six sites en 2015	Non atteint
Gain d'azote de 3t par la limitation du ruissellement direct au cours d'eau	Aucun gain. 3,2 km de ripisylves plantés en 2016	Non atteint
<b>Objectifs du volet espaces publics et privés non agricoles</b>		
Pratiques de fertilisation azotée optimisées : objectif de 100% des communes	67 % - 12 communes sur les 18 communes de la baie se sont engagées dans la démarche de fertilisation optimisée en juillet 2014. L'accompagnement de 6 autres communes a permis de faire évoluer les pratiques.	Partiellement atteint
Plan de gestion raisonnée des bords de route et schéma de gestion des eaux pluviales : objectif de 100% des collectivités concernées	Action non prioritaire. Depuis 2015, une réflexion sur l'entretien des routes est en cours avec la création d'une charte « route durable ». Les travaux doivent être poursuivis notamment vis-à-vis de la gestion des eaux pluviales en lien avec les documents d'urbanisme	Non atteint
Gain d'azote de 10 t grâce à l'assainissement	2 t	Non atteint
Assainissements individuels polluants réhabilités : objectif de 100 %	72 % - 160 dispositifs ont été réhabilités. Toutefois, 28 % des installations demeurent encore polluantes	Partiellement atteint
Assainissements collectifs réhabilités : objectif de 100 %	Des investissements ont permis de résorber des points noirs	Non atteint



Objectifs du volet transversal		
Analyse de la qualité des eaux : objectif de 400 analyses nitrates agréées réalisées annuellement	1 076 analyses - 2014 : 406 analyses sur huit cours d'eau 2015 : 670 analyses sur 21 cours d'eau	Atteint
Étude sur la stratégie foncière : objectif d'une étude dès 2012	Étude sur l'état des lieux du foncier et l'élaboration d'une stratégie foncière sur la baie de Douarnenez lancée en novembre 2014. La stratégie foncière a été validée par le comité syndical de l'EPAB en mai 2016	Atteint avec retard
Réserve foncière : objectif de 100 ha	Aucun résultat compte tenu de la mise en place de la stratégie foncière en 2016. De plus, l'EPAB n'a eu connaissance d'aucune opportunité foncière de la part de la Safer ou de la chambre régionale d'agriculture	Non atteint

Source : Cour des comptes selon données de l'EPAB, de la CDA 29 et de l'Adem

### 3 - Modalités de mise en œuvre

#### a) Les diagnostics et les engagements individuels

Au regard des objectifs de la charte de territoire, la mobilisation des agriculteurs n'a pas eu l'ampleur escomptée. Ainsi, l'objectif de participation aux diagnostics (90 % prévu) n'a pas été atteint (71 % réalisé). De la même manière, le nombre d'exploitants engagés dans des contrats d'engagements individuels (CEI) s'est élevé à 39 %, pour un objectif de 66 %. Les gains « programmés » d'azote (178 tonnes), mesurés par la chambre d'agriculture en avril 2016, sont supérieurs aux gains attendus (140 tonnes) ; ils résultent pour une large part de la diminution des effectifs de volailles (70 t) et des changements de pratiques agricoles (102,8 t), et marginalement de l'évolution des systèmes agricoles (1,4 t).

Dans la baie de Douarnenez, entre 2013 et 2015, 271 diagnostics-projets ont été réalisés, mais seuls 151 exploitants ont souhaité poursuivre la démarche en signant un CEI. Les principales raisons de leur non-engagement, exprimées par les autres exploitants, sont l'absence de gains d'azote possibles parce que leur système n'exerce qu'une faible pression azotée (à 39 %), l'arrêt d'exploitation ou le départ en retraite (11 %), ou encore l'évolution du système d'exploitation dans les mois à venir (8 %).

Pour assurer le bilan des diagnostics individuels, la chambre d'agriculture a développé un logiciel (financé par le Plav) permettant de saisir les constats et les engagements à l'issue des diagnostics. Toutefois, son utilisation s'est avérée peu satisfaisante et le travail d'exportation des

données vers des tableurs ne présentait pas la simplicité d'utilisation souhaitée. Il n'a donc été utilisé que partiellement et ses données n'ont pas pu être transmises à l'EPAB au démarrage du Plav 2.

Selon l'EPAB, les diagnostics individuels ayant été réalisés tardivement, les prescripteurs n'ont pas suffisamment accompagné les exploitants dans la mise en œuvre effective de leurs engagements. Ces diagnostics ont surtout servi à collecter des données au lieu d'accompagner ou de conseiller les agriculteurs dans l'évolution de leurs pratiques culturales. Pourtant, les diagnostics individuels réalisés dans le cadre de programmes d'actions précédents auraient pu et dû être utilisés afin que les actions du Plav 1 portent en priorité sur l'accompagnement des exploitants dans l'évolution de leurs pratiques.

#### *b) Le bilan des contrats d'engagement individuels*

Trois structures (chambre d'agriculture, BCELO et Cerfrance) sur les 11 prescripteurs signataires de la charte de territoire ont réalisé 79 % des suivis de CEI. L'analyse quantitative et qualitative réalisée par la chambre d'agriculture en avril 2016 a porté sur 141 dossiers, faute de données sur les 10 autres contrats. Les principales mesures ayant contribué à la baisse des flux d'azote sont les suivantes :

- l'optimisation des pratiques de fertilisation a permis à elle seule de réduire l'azote de 77 tonnes ; 89 agriculteurs ont ainsi fait évoluer leurs pratiques ; par contre, 18 exploitants ont fait évoluer leurs pratiques sans pour autant obtenir des gains d'azote ;
- le gain d'azote reposant sur les rotations et assolements (18 tonnes) est principalement lié à l'introduction de légumineuses dans l'assolement et à l'arrêt de la monoculture de maïs pour 29 exploitants ;
- le développement de la part de l'herbe a dépassé l'objectif prévu de 5 tonnes, avec 22 tonnes de gains d'azote ; en revanche peu de systèmes ont évolué vers l'agriculture biologique (gain de 65,5 kg d'azote) et aucun n'a évolué vers une diversification en circuit court ;
- la réduction des effectifs de volailles a permis une réduction de 70 tonnes d'azote.

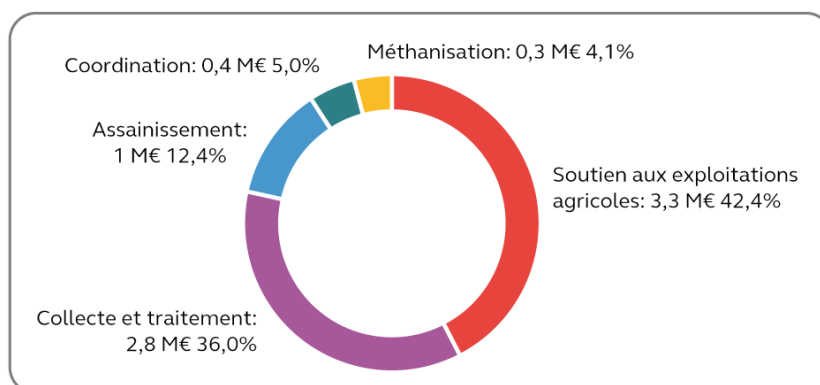
Les conseils et accompagnements réalisés ont contribué à l'amélioration des pratiques agronomiques pour seulement un tiers des exploitants. A l'inverse, la moitié des exploitants indiquent que les projets d'évolution de leurs pratiques étaient prévus avant la mise en place du CEI. La chambre n'a en revanche pas dressé un bilan complet des engagements réalisés par les agriculteurs au travers des CEI, mais uniquement des gains d'azote réalisés, contrairement à ce que prévoyait la convention-cadre passée

avec l'EPAB. Aucune procédure particulière n'existe, tant au niveau local que régional, pour s'assurer que les engagements des agriculteurs soient tenus ou pour suivre ceux n'ayant pas respecté leurs engagements.

#### 4 - Les moyens financiers et humains mobilisés

Au 31 décembre 2016, 13,3 M€ avaient été engagés par l'ensemble des financeurs publics (État, collectivités territoriales, Agence de l'eau, ADEME, FEADER et chambre d'agriculture) pour intervenir sur le territoire de la baie de Douarnenez au titre du PLAV 1. 7,7 M€ (soit 58 % des engagements) ont été effectivement dépensés par les acteurs publics pour ce bassin versant, sur les 72,7 M€ versés au total pour l'ensemble des baies algues vertes bretonnes. Les dépenses effectuées par la collectivité maître d'ouvrage ne sont pas incluses dans les montants précités.

**Graphique n° 7 : ventilation des crédits consommés (2011-2016)**

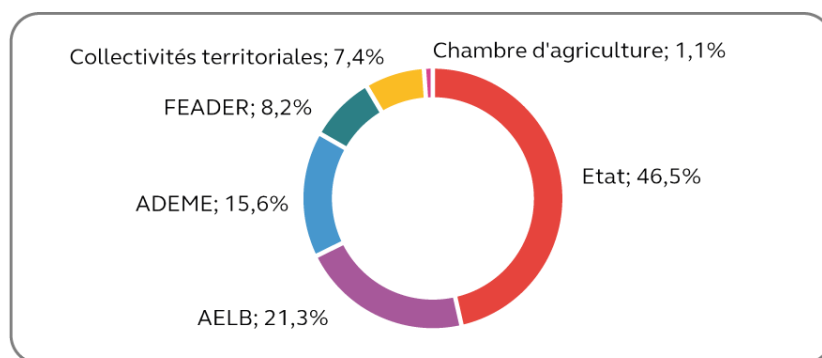


Source : Cour des comptes selon les données du SGAR-MIRE, de la Draaf et de la CDA 29

Trois grands postes de dépenses consomment 90 % des crédits : (i) 42 % des crédits (3,3 M€) ont été consacrés à l'accompagnement, à l'appui technique, à l'aménagement, au foncier et aux investissements agricoles ; (ii) 36 % des crédits (2,8 M€) ont été destinés à assurer la collecte et le traitement des algues vertes ; (iii) 12 % des crédits (1 M€) ont été consacrés à la mise aux normes des dispositifs d'assainissement collectifs et non collectifs.

Le financement de ce plan d'action a été assuré à 83 % (6,4 M€) par l'État, l'agence de l'eau et l'Ademe.

### Graphique n° 8 : répartition des financeurs publics (2011-2016)



Source : Cour des comptes selon les données du SGAR-MIRE, de la DRAAF et de la CDA 29

## C - Le plan de lutte contre les algues vertes 2017-2021

### 1 - Le contrat de territoire de la baie de Douarnenez et sa gouvernance

Le contrat de territoire de la baie de Douarnenez (Plav 2) a été signé en avril 2018. Contrairement au Plav 1, les objectifs de diagnostic et de signature de contrats d'engagement individuels ne sont plus la priorité. Toutefois, l'ambition est d'accroître les actions d'accompagnement des agriculteurs et de suivre la mise en œuvre effective de leurs engagements, avec des objectifs chiffrés détaillés sur les types d'accompagnement visés. Le contrat de territoire est construit sur l'hypothèse d'une évolution des pratiques agricoles (limiter les fuites d'azote dans le prolongement du Plav 1) mais aussi d'un changement en profondeur des systèmes de production, notamment dans les secteurs sensibles. Toutefois, l'EPAB souligne la difficulté à maintenir la motivation des agriculteurs, notamment après la période d'inertie entre les deux plans (2016 à 2018). Les marges de progression diffèrent selon les exploitations. Certains exploitants considèrent que leurs efforts ont été suffisants et peu d'agriculteurs ont participé à ce stade aux actions collectives.

La coordination du contrat de territoire demeure assurée par l'EPAB, également coordinateur du Sage. Ainsi ce syndicat mixte constitue l'instance de pilotage, de planification, d'arbitrage et de suivi général au niveau local. Le bureau du comité syndical de l'EPAB, composé de cinq élus, est en charge du suivi du Plav. La Commission locale de l'eau (CLE) est également tenue informée régulièrement de l'avancée des

actions et dispose, par ailleurs, d'un bilan annuel. Malgré la demande de l'EPAB, les financeurs ont refusé que le périmètre du Plav 2 soit étendu à celui de l'ensemble du Sage. Cette évolution aurait pourtant permis de mettre en place une approche plus intégrée, plus lisible et plus attractive du conseil pour les exploitants et d'envisager une approche plus globale de l'évolution des pratiques agricoles et des systèmes d'exploitation, fondée sur les problématiques nitrates, phytosanitaire, biodiversité, phosphore, pollutions bactériologiques, continuité écologique, morphologie des cours d'eau, et inondations.

Pour le Plav 1, l'animation individuelle (diagnostic et CEI, accompagnement) était assurée par la chambre d'agriculture du Finistère au travers de la convention-cadre, et celle des actions collectives par l'EPAB. Pour le Plav 2, au regard du bilan de la charte et de la convention-cadre, le préfet du Finistère a demandé aux porteurs de projets (collectivités, établissements publics) d'assurer la coordination agricole (EPAB pour la baie de Douarnenez). Les accompagnements individuels sont désormais coordonnés au niveau régional par la Draaf, l'EPAB assurant la validation et le suivi des dossiers.

Par ailleurs, l'EPAB a mis en place en 2018 un « groupe relais » composé d'agriculteurs, de prescripteurs, de groupements de producteurs, de la chambre d'agriculture, de partenaires institutionnels du Plav 2 et de représentants de l'EPAB. Cette instance de concertation, ouverte à tous les agriculteurs du territoire, vise à les consulter régulièrement sur les sujets qui les concernent. Deux agriculteurs référents ont été nommés pour participer notamment aux réunions annuelles avec les financeurs du contrat de territoire. Initialement, l'animation de ce groupe était confiée à la chambre régionale d'agriculture de Bretagne (CRAB), intervenant comme prestataire de l'EPAB dans le cadre d'un marché public passé en 2018 pour la réalisation de certaines actions collectives (démonstration et suivi de semis sous-couvert de maïs, animation de groupes d'agriculteurs relais). La CRAB a toutefois décidé en avril 2019 de se retirer de ce marché, faute de compétences et de moyens suffisants pour assurer l'ensemble des prestations prévues. Ce retrait illustre les difficultés de collaboration entre la CRAB et l'EPAB, préjudiciables au bon fonctionnement du Plav. Depuis avril 2019, l'EPAB se charge directement de l'animation de ce groupe relais.

## 2 - Les objectifs et résultats intermédiaires de 2019

a) Une action agricole centrée sur les chantiers collectifs et les accompagnements individuels et collectifs

**Tableau n° 9 : objectifs de flux d'azote et d'évolution des pratiques pour 2021 – Douarnenez**

Objectif de flux d'azote (contrat de baie)	Résultat intermédiaire 2019 (bilan de la baie)	État de réalisation de l'objectif 2021 (appréciation de la Cour)
Objectif de flux d'azote pondéré de 87 t de mai à septembre	95 t en flux pondéré de mai à septembre, 93 t en 2020	Retard
Objectif de flux d'azote annuel pondéré de 610 t	690 t en flux annuel en 2019, 609 t en 2020	Atteint
Objectifs d'évolution des pressions polluantes, des pratiques et des travaux (contrat de baie)	Résultat intermédiaire 2019 (bilan de la baie)	État de réalisation de l'objectif 2021 (appréciation de la Cour)
Réduction de 100 t de flux d'azote en mobilisant au moins 50 % des agriculteurs disposant d'au moins 3 ha sur la baie	192 exploitations agricoles (soit 55 % des exploitations du territoire) ont participé à au moins une action (chantier collectif de semis précoce – 112 exploitants en 2019 -, accompagnement individuel ou action collective). Le travail de conversion en réduction de flux d'azote n'a pas encore été réalisé	En bonne voie
Évolution des pratiques et des systèmes pour les exploitations représentant au moins 50 % de la SAU de la baie	Les 192 exploitations ayant participé à au moins une action représentent 68 % de la SAU. Cet indicateur ne reflète toutefois pas un changement de pratique et de système	Pas d'information

Source : Cour des comptes à partir des informations de l'EPAB

Concernant la qualité de l'eau, les résultats intermédiaires de 2019 font apparaître que le flux d'azote pondéré (95 tonnes) à l'exutoire des cours d'eau de mai à septembre est au-dessus de l'objectif fixé à 87 tonnes pour 2021.

L'atteinte de l'objectif retenu pour 2021 et plus encore pour 2027 impose la mise en place rapide et effective de toutes les actions prévues dans le contrat territorial (évolution des pratiques agricoles, mutation d'une partie du système d'exploitation, aménagement du territoire, action sur le

foncier agricole). Comme le montre le tableau ci-après, le bilan intermédiaire de 2019 fait apparaître que la majorité des actions portant sur l'évolution des pratiques agricoles et des systèmes de production, l'aménagement de l'espace rural et le foncier agricole sont soit en retard, soit non engagées. Cette situation risque d'exclure toute possibilité d'atteinte des objectifs fixés en 2021. On note, toutefois, que 198 exploitants (représentant 55 % des exploitations et 68 % de la SAU de la baie) ont été concernés par au moins un des outils.

**Tableau n° 10 : résultats à fin 2019 des actions du Plav 2 –  
baie de Douarnenez**

<i>Axe n°1 : Agronomie et optimisation de la fertilisation (objectif : accompagnement de 130 agriculteurs)</i>	<b>Résultat intermédiaire 2019 (bilan de la baie)</b>	<b>État de réalisation de l'objectif 2021 (appréciation par la Cour)</b>
<i>1.1 - Accompagnement collectif du plan prévisionnel de fumure</i>	La formation outil Ferti-Adage n'a pas eu lieu (crise sanitaire)	Non abouti
<i>1.2 – Formation et réflexion sur la matière fertilisante</i>	Cf. formation Ferti-Adage	Non encore mis en œuvre
<i>1.3 – Accompagnement collectif sur la gestion de la matière organique et la connaissance des sols</i>	Formation décembre 2019 annulée : demande de l'attributaire (Capinov)	Non encore mis en œuvre
<i>1.4 – Accompagnement collectif pour l'optimisation de la fertilisation</i>	L'attributaire (chambre d'agriculture) a jugé qu'il n'était pas possible de réaliser l'action de comparaison des outils d'aide au pilotage de la fertilisation azotée (2018).	Non encore mis en œuvre
<i>1.5 – Accompagnement individuel à la gestion de l'azote</i>	14 accompagnements réalisés	Retard
<i>1.6 – Accompagnement individuel pour une évolution du système d'exploitation</i>	4 accompagnements réalisés	Retard
<i>1.7 – Accompagnement individuel par une analyse agronomique à partir des résultats de début de drainage</i>	14 exploitations accompagnées	Retard

<b>Axe n°2 : Gestion extensive des surfaces en herbe (objectif : accompagnement de 80 agriculteurs)</b>	<b>Résultat intermédiaire 2019 (bilan de la baie)</b>	<b>État de réalisation de l'objectif 2021 (appréciation par la Cour)</b>
2.1 – Accompagnement collectif (affouragement en vert, prairies, zones humides)	74 accompagnements (49 exploitations différentes)	Mis en œuvre
2.2 – Accompagnement individuel à la gestion de l'herbe	10 accompagnements (9 exploitations différentes)	Mis en œuvre
2.3 – Accompagnement individuel pour une évolution du système d'exploitation – MAEC système (objectif : 61 exploitants)	11 exploitations	Retard
2.4 – Accompagnement individuel pour une optimisation environnementale liée à un projet structurant visant à valoriser des surfaces en herbe	2 exploitations	Mis en œuvre
<b>Axe n°3 : Rotation et assolements (objectif : accompagnement de 55 agriculteurs)</b>	<b>Résultat intermédiaire 2019 (bilan de la baie)</b>	<b>État de réalisation de l'objectif 2021 (appréciation par la Cour)</b>
3.1 – Accompagnement collectif pour la réduction des intrants et l'introduction de légumineuses dans les assolements	Formation sur les systèmes de culture économes en intrants annulée (nombre insuffisant de participants), 2018	Non encore mis en œuvre
3.2 – Étude sur les débouchés territoriaux		Pas d'information
3.3 – Accompagnement individuel pour une évolution du système d'exploitation		Pas d'information
<b>Axe n°4 : Optimiser les pièges à nitrates (objectif : accompagnement de 65 agriculteurs)</b>	<b>Résultat intermédiaire 2019 (bilan de la baie)</b>	<b>État de réalisation de l'objectif 2021 (appréciation par la Cour)</b>
4.1 – Accompagnement collectif sur les couverts végétaux d'inter-culture (développement des couverts courts entre deux céréales, introduction de couverts permanents de légumineuses)	198 participants (133 exploitations différentes)	Mis en œuvre
4.2 - Accompagnement collectif sur les semis précoces de couverts hivernaux	198 participants (133 exploitations différentes)	Mis en œuvre
4.3 - Accompagnement individuel à la gestion de l'inter-culture à l'automne	Aucune demande d'accompagnement	Non encore mis en œuvre



<b>Axe n°5 : Agriculture biologique (objectif : accompagnement de 45 agriculteurs)</b>	<b>Résultat intermédiaire 2019 (bilan de la baie)</b>	<b>État de réalisation de l'objectif 2021 (appréciation par la Cour)</b>
<i>5.1 - Accompagnement collectif vers la conversion en agriculture biologique (communication, journées techniques, formations)</i>	31 participants (24 exploitations différentes)	Mis en œuvre
<i>5.2 - Accompagnement collectif de développement des produits AB sur le territoire</i>	12 exploitations	Mis en œuvre
<i>5.3 - Accompagnement individuel vers une évolution du système d'exploitation en complément du Pass Bio</i>	6 exploitations	Mis en œuvre
<b>Axe n°6 : Gestion des effluents</b>	<b>Résultat intermédiaire 2019 (bilan de la baie)</b>	<b>État de réalisation de l'objectif 2021 (appréciation par la Cour)</b>
<i>6.1 – Accompagnement individuel pour l'optimisation environnementale liée à un projet structurant – objectif : 28 agriculteurs</i>	Aucune demande d'accompagnement	Non encore mis en œuvre
<b>Axe n°7 : Valorisation économique des produits agricoles (objectif : accompagnement de 23 agriculteurs)</b>	<b>Résultat intermédiaire 2019 (bilan de la baie)</b>	<b>État de réalisation de l'objectif 2021 (appréciation par la Cour)</b>
<i>7.1 – Accompagnement collectif pour l'émergence et la structuration de nouvelles filières économes en intrants</i>	18 exploitants	Retard
<i>7.2 - Accompagnement collectif pour la valorisation des produits agricoles issus des territoires</i>	Les deux formations prévues n'ont pas eu lieu (nombre insuffisant de participants)	Non abouti
<i>7.3 - Animation d'un réseau avec les porteurs de projets locaux et les collectivités</i>	Les deux formations prévues n'ont pas eu lieu (nombre insuffisant de participants)	Non abouti
<i>7.4 - Accompagnement des collectivités pour l'introduction de produits locaux</i>	45 participants	Mis en œuvre
<i>7.5 - Assurer la promotion et la communication des producteurs de la baie de Douarnenez</i>	Aucune action réalisée à ce jour	Non encore mis en œuvre
<i>7.6 - Accompagnement individuel pour une évolution du système d'exploitation</i>	1 exploitant	Retard

<b>Axe n°8 : Diagnostics et suivis de CEI (objectif : accompagnement de 200 agriculteurs)</b>	<b>Résultat intermédiaire 2019 (bilan de la baie)</b>	<b>État de réalisation de l'objectif 2021 (appréciation par la Cour)</b>
8.1 – <i>Accompagnement individuel : diagnostic agro-environnemental (parties 1 et 2)</i>	48 diagnostics et suivis de diagnostics	Retard
<b>Axe n°9 : Expérimentation</b>	<b>Résultat intermédiaire 2019 (bilan de la baie)</b>	<b>État de réalisation de l'objectif 2021 (appréciation par la Cour)</b>
9.1 – <i>Dispositifs d'expérimentation (introduction de légumineuses dans les assolements, choix d'espèces prairiales, introduction de couverts-courts entre deux céréales, technique d'épandage, etc.)</i>	Non financement de ce volet par l'AELB	Action retirée du contrat
9.2 - <i>Création et mise en place d'une plateforme d'échanges et d'expérimentation sur l'agriculture biologique sur la baie de Douarnenez</i>	Expérimentation lancée chez un agriculteur en production biologique pour étudier la faisabilité d'un semis de céréale dans une pâture en place non menée à son terme. Une plateforme d'essai sur les prairies multi-espèces est mise en œuvre par Capinov chez un agriculteur conventionnel	Mis en œuvre
9.3 - <i>Création d'un groupe d'échange mixte AB-conventionnel</i>	31 exploitants (24 exploitations différentes)	Mis en œuvre

Source : Cour des comptes à partir des informations de l'EPAB

La mise en œuvre d'un volet réglementaire coordonné avec l'État (comme en baie de la Forêt), au moyen de contrôles approfondis de l'équilibre de la fertilisation sur des zones sensibles, avec un renforcement des accompagnements individuels, n'a pas été envisagée localement. Pourtant, la forte proportion de reliquats présentant des niveaux élevés, tant parmi les RDD réalisés par la Draaf qu'au sein des RPA réalisés à la demande de la DDTM, reflète le besoin de travailler de façon différenciée sur les zones les plus sensibles et l'approche de la baie aurait mérité d'évoluer à cet égard. Une telle approche avec des obligations différenciées en matière de prévention des fuites d'azote sur un territoire spécifique a en pratique été mise en œuvre de façon réglementaire par l'État : le 24 février 2020, un arrêté préfectoral pris pour résoudre les problèmes bactériologiques rencontrés sur la plage du Ris, impose des obligations

environnementales strictes aux exploitants agricoles situés sur le territoire amont du bassin versant concerné (zones tampon élargies, techniques d'épandage, diagnostic obligatoire de l'étanchéité des ouvrages de stockage des effluents), réduisant ainsi également les fuites d'azote.

L'évaluation à mi-parcours réalisée à la demande du SGAR souligne que le bilan global est mitigé en termes d'animation collective : animations et formations annulées, le plus souvent faute d'un nombre suffisant de participants ; participation faible (43 agriculteurs en 2019). Il convient de relever toutefois que ces annulations sont dues à l'orientation fixée par l'agence de l'eau spécifiquement pour la baie de Douarnenez, consistant à refuser de financer une action collective lorsque moins de huit exploitants sont inscrits. L'application de ce type de critères, imposée sans concertation par l'agence de l'eau, ne paraît pas justifiée.

En matière de conseils individuels, 48 diagnostics et suivis de diagnostics ont été réalisés entre 2017 et 2019. D'autres actions individuelles ont eu lieu sur la période pour une soixantaine d'agriculteurs (évolution du système d'exploitation, gestion de l'azote, analyse des résultats début drainage, gestion de l'herbe ou optimisation environnementales). Les principaux intervenants sont la chambre d'agriculture, BCELO, CAPINOV, GAB 29 et l'EPAB. L'EPAB fait état de la difficulté à obtenir les comptes rendus de ces accompagnements et des délais très importants de restitution ; de même, aucune synthèse ou analyse n'est réalisée par la Draaf concernant ces actions individuelles au profit des agriculteurs. Ces défauts de communication nuisent directement à la mise en œuvre du plan et ne permettent pas à l'établissement maître d'ouvrage d'avoir une bonne vision des démarches engagées.

Concernant les Maec, le bilan des surfaces contractualisées s'inscrit essentiellement dans la poursuite des contrats signés dans le cadre du projet agro-environnemental établi en 2015 (22 % des exploitants de la baie).

Dans le cadre des actions innovantes (chantiers collectifs notamment), plus de 2 000 ha d'implantation de CIPAN précoces ont été réalisés dans 112 exploitations en 2019. Ces implantations concernent très majoritairement des semis précoces après céréales. En revanche, les semis sous couvert en maïs ont été très peu pratiqués (42 ha en 2019), malgré leur intérêt au regard des fuites d'azote.

S'agissant des filières agricoles (valorisation des produits, circuits courts), seule une animation pour accompagner les collectivités locales dans la mise en œuvre de la loi EGALIM a été réalisée. L'objectif pour 2020 est de proposer un dispositif permettant la mise en réseaux des acteurs locaux (producteurs, restauration collective). Comme dans d'autres baies, l'évaluation à mi-parcours relève que de nombreux acteurs des filières locales (coopératives d'approvisionnement, groupements de producteurs porcins, filières volailles ou lait) sont totalement absents du projet de territoire.

Selon la chambre d'agriculture, les principaux freins à la transition agro-écologique et à l'évolution des systèmes de production sont les suivants : une certaine lassitude des agriculteurs face à l'absence de reconnaissance des efforts réalisés ; l'absence de contrepartie financière à la prise de risque inhérente aux évolutions de pratiques en dehors des Maec, le plus souvent limitées aux exploitations bovines ; l'absence de développement de filières économiques pour écouler de nouvelles cultures ; le faible nombre de dispositifs accessibles aux élevages monogastriques (Maec inadaptées, aides aux investissements limitées) ; un dispositif foncier lourd et difficilement mobilisable ; une implication limitée des prescripteurs.

## b) L'action sur les milieux naturels et le levier foncier

<i>Axe n°11 : Soutenir et favoriser les évolutions souhaitées</i>	<b>Résultat intermédiaire 2019 (bilan de la baie)</b>	<b>État de réalisation de l'objectif 2021 (appréciation par la Cour)</b>
<b>Action n° 1 : Volet milieux naturels</b>		
<i>11.1.1 – Restaurer 50 ha de zones humides non fonctionnelles</i>	de 2018 à 2020 23 ha de zones humides restaurées.	Retard
<i>11.1.2 - Développer les prairies, les zones tampon herbeuses et le boisement (MAE) – objectif : 65 km de haies et de talus et préservation du bocage</i>	60 km de haies et de talus ont été créés	Retard
<b>Action n° 2 : Volet foncier</b>		
<i>11.2.1 – Accompagner les actions de restauration des zones humides et des cours d'eau (objectif : 50 ha d'acquisition foncière)</i>	8,7 ha acquis par l'EPAB sur 3 sites et 6 ha en cours d'achat	Retard
<i>11.2.2 - Accompagner les actions de gestion des milieux naturels délaissés avec un potentiel agricole (objectif : 10 ha)</i>	Action identifiée dans la stratégie foncière mais non déclinée dans le PLAV 2	Non engagé
<i>11.2.3 - Faciliter le développement du bocage au sein de parcelles à risque de ruissellement par la maîtrise foncière (objectif : 20 ha sur 5 ans)</i>	Action identifiée dans la stratégie foncière mais non déclinée dans le PLAV 2	Non engagé
<i>11.2.4 - Mettre en place une concertation auprès des cédants</i>	Action identifiée dans la stratégie foncière mais non déclinée dans le PLAV 2	Non engagé
<i>11.2.5 - Faciliter le regroupement parcellaire</i>	La maîtrise d'ouvrage des échanges amiables en Finistère appartient à la CRAB, qui n'a pas proposé de stratégie pour porter cette animation sur le périmètre du plan algues vertes	Non encore mis en œuvre
<i>11.2.6 - Améliorer la diffusion de l'information et au besoin émettre un avis en amont des décisions contrôle des structures et SAFER</i>	Convention avec la SAFER sur l'outil VIGIFONCIER	Mis en œuvre
<i>11.2.7 - Faciliter la mise à disposition du foncier pour des installations agricoles progressives (objectif : acquisition ou portage de 2 ou 3 fermes sur la durée de l'action)</i>	Action identifiée dans la stratégie foncière mais non déclinée dans le PLAV 2	Non engagé

<i>11.2.8 - Accompagner la protection des milieux naturels et des espaces agricoles dans les documents d'urbanisme</i>	Le coordinateur milieux naturels émet régulièrement des avis sur des demandes émanant des services d'urbanisme	Mis en œuvre
<i>11.2.9 - Coordonner la mise en œuvre de la stratégie foncière de l'EPAB</i>	0,3 ETP par an	Mis en œuvre
<i>11.2.10 - Communiquer sur les actions de la stratégie foncière de l'EPAB</i>	Bulletin d'information agricole	Mis en œuvre
<b>Action n° 3 : Volet transversal</b>		
<i>11.3.1 – Plan de fumure de collectivités et sensibilisation des particuliers</i>	6 communes (fertilisation de 9 terrains de sport)	Mis en œuvre
<i>11.3.2 - Réseau de suivi de la qualité de l'eau</i>	Entre 2017 et 2019, 1 740 analyses réalisées dans les cours d'eau de la baie	Mis en œuvre

Source : Cour des comptes à partir des informations de l'EPAB

### *Zones humides et espace rural*

L'EPAB a engagé depuis plusieurs années une politique ambitieuse de restauration des zones humides, qui s'étendent sur 3 461 ha et représentent 9,5% de la superficie totale du territoire du Sage. La plupart sont en prairies ou en landes (41 %) ou boisées (28,8 %). Les terres agricoles et sylvicoles n'en représentent que 6 %. L'objectif, initialement fixé à 100 ha de zones humides restaurées sur la durée du projet, a été ramené à 50 ha.

Concernant l'évolution de l'espace rural, la stratégie territoriale, validée en 2015 pour la période 2016 à 2020, fixe un objectif de création de haies et de talus de 13 km/an (soit 65 kms au total). Depuis 2013, environ 60 km de linéaires bocagers ont été créés sur le territoire de la baie de Douarnenez. L'EPAB constate cependant qu'il subsiste toujours des destructions de haies, de talus et de zones humides. En ne faisant que compenser les destructions actuelles, les travaux d'aménagement de l'espace rural menés depuis 2010 ne permettront pas de retrouver un espace rural fonctionnel, susceptible de limiter les pollutions diffuses. Les programmes (Breizh Bocage, zones humides), basés sur le volontariat, n'ont permis d'intervenir que sur un nombre limité d'agriculteurs et/ou de propriétaires. En outre, les connaissances sur les bassins versants, partielles et cloisonnées (inventaire des cours d'eau, des zones humides et du bocage), n'intègrent ni la dimension agricole (occupation du sol, fossés, drains, pente, vulnérabilité aux ruissellements), ni le positionnement des structures naturelles ou agricoles au sein du bassin versant.

L'EPAB observe que de nombreux paramètres perturbent le réaménagement de l'espace rural, notamment pour les agriculteurs ancrés dans un modèle de production intensif. En effet, ce réaménagement engendre des contraintes et des potentielles pertes de revenu en particulier pour les éleveurs. En outre, le coût et les difficultés d'entretien de ces espaces limitent considérablement la réalisation des projets. À titre d'exemple, les travaux de restauration de zones humides n'ont concerné ces dernières années que des espaces délaissés par les agriculteurs, l'entretien des haies bocagères étant souvent considéré par ces derniers comme une charge supplémentaire.

Selon l'EPAB, l'action de réaménagement de l'espace pourrait s'améliorer à condition de réaliser des diagnostics parcellaires identifiant les zones tampons efficaces et pérennes (méthode DPR2 multi-polluants par exemple) et de proposer un programme d'actions ciblé sur des actions de restauration de ces zones tampons (bocage, talus de ceinture de bas-fond, ripisylves et zones humides) avec éventuellement une compensation financière pour favoriser leur acceptabilité. Le dispositif des paiements pour services environnementaux (PSE) pourrait répondre à l'objectif de réaménagement de l'espace rural à condition que ces espaces soient identifiés dans le cadre de la réforme de la PAC. Deux dossiers de PSE ont été déposés par l'EPAB en 2020, dont un seul a été accepté par l'agence de l'eau (BV du Ris, ce qui représente 76 exploitations).

#### *Le foncier agricole, un potentiel sous-utilisé*

En matière foncière (réserves foncières, échanges amiables), un travail spécifique, mené par l'EPAB, a permis la mise en œuvre d'une stratégie validée en comité syndical le 18 mai 2016, et l'installation d'une cellule foncière. Ainsi, une réserve foncière d'environ 42 ha a été constituée sur le bassin du Ris. Faute d'opportunités d'échanges entre agriculteurs, le projet était de mobiliser 15 ha de cette réserve pour attribuer des terres arables en échange de zones humides vendues à l'EPAB ; il n'a finalement pas abouti faute d'accord des propriétaires. Par ailleurs, près de 8,7 ha de zones humides ont été acquis par l'EPAB à la suite de négociations amiables engagées avec des propriétaires lors des concertations pour réaliser des travaux de restauration des fonctions hydrauliques. L'enjeu est de concilier les enjeux économiques et environnementaux dans les choix d'attribution des parcelles mises en réserves. Cette stratégie repose sur trois outils :

- la veille foncière : convention entre l'EPAB et la Safer pour utiliser l'outil VIGIFONCIER (information des déclarations d'intention d'aliéner et des appels à candidature SAFER) signée le 3 octobre 2018 ;

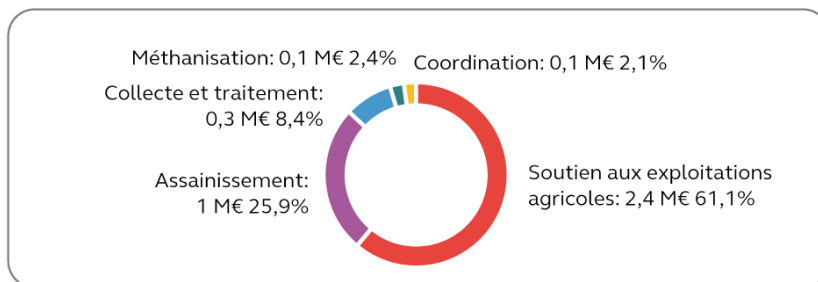
- la cellule foncière locale : espace de concertation réunissant l'ensemble des acteurs du foncier au sein duquel sont discutés les dossiers en cours, principalement les opportunités de mise en réserve de parcelles et la gestion de la rétrocession des parcelles en réserve. Depuis son installation le 4 décembre 2017, la cellule foncière locale s'est réunie 11 fois. Ses membres permanents sont l'EPAB, la chambre d'agriculture, la Safer, la région Bretagne, le syndicat départemental de la propriété privée rurale (SDPPR), le département du Finistère et la DDTM. Elle est pilotée par le président de l'EPAB. Toutefois, depuis sa constitution, aucun dossier n'a abouti ; l'EPAB considère que cela est dû au manque d'implication et de portage des actions par les membres de cette cellule ;
- la réserve foncière : ensemble de parcelles acquises et gérées temporairement par la Safer sur demande de l'EPAB et après concertation avec la cellule foncière (frais de stockage financés par la région Bretagne dans le cadre de la convention Safer-Région relative au plan algues vertes). Dans le cadre d'une action spécifique sur le bassin versant du Ris, l'EPAB a demandé en 2019 la mise en réserve de plus de 40 ha de terrain. La chambre d'agriculture a pour mission d'accompagner les agriculteurs pour redistribuer les parcelles en réserve dans un objectif d'amélioration des performances environnementales et économiques des exploitations agricoles. Néanmoins, début 2020, la Safer a procédé à une attribution de parcelles sans prendre en compte la demande conjointe de la DDTM et de l'EPAB de mettre en place une clause environnementale dans les cahiers des charges. Ce type d'attribution va directement à l'encontre de la démarche du Plav, partenariale et fondée sur un objectif environnemental commun.

### **3 - Les moyens financiers et humains mobilisés**

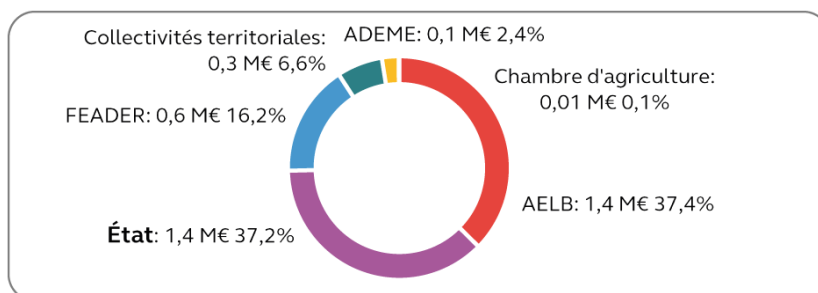
Sur les 6,6 M€ prévus initialement dans le contrat de territoire de la baie de Douarnenez, 5 M€ ont été engagés et 3,9 M€ effectivement dépensés au 31 décembre 2019 par l'ensemble des financeurs publics au titre du Plav 2. Trois grands postes de dépenses consomment 95 % des crédits : (i) l'animation, l'accompagnement à l'aménagement, au foncier et aux investissements agricoles pour 61 % ; (ii) la mise aux normes des dispositifs d'assainissement collectifs et non collectifs pour 26 % ; (iii) la collecte et le traitement des algues vertes pour 8 %. 91 % du financement de ce plan d'action (soit 3,4 M€) est assuré par l'agence de l'eau, l'État et le Feader.

A ces dépenses, il convient d'ajouter les crédits propres alloués par l'EPAB au financement du Plav 2 qui se sont élevés à 432 040 €, dont : 171 338 € pour l'animation et travaux « milieux aquatiques », 94 519 € pour le ramassage curatif, 56 662 € pour le suivi de la qualité de l'eau, 54 541 € pour la coordination générale, 33 546 € pour le foncier agricole, 10 846 € pour la valorisation des produits et 10 589 € pour la communication.



**Graphique n° 9 : ventilation des crédits consommés (2017-2019)**

Source : Cour des comptes selon les données SGAR-Mire, Draaf et CDA 29

**Graphique n° 10 : répartition des financeurs publics (2017-2019)**

Source : Cour des comptes selon les données SGAR-Mire, Draaf et CDA 29

**4 - Évolution des pratiques culturales**

L'assolement se répartit de façon stable entre prairies, céréales et maïs. Les données du RPG montrent que la part de la SAU en prairies (permanentes ou temporaires) est en progression, passant de 32,5 % à 33,5 % de 2015 à 2019, et inférieure à la moyenne du département (37,9 % en 2019). La part de maïs est en légère diminution, de 33,5 % en 2015 à 30,8 % en 2019, soit une proportion supérieure à la moyenne du département (26,6 %). La part de céréales est stable, passant de 31,7 % en 2015 à 32,4 % en 2019, et supérieure à la moyenne du département (25,8 %). L'agriculture biologique connaît un certain développement : sa part augmente de 0,6 % à 6,4 % de la SAU entre 2015 et 2019.

## V - Conclusion

**Une baie classée en « état médiocre », avec des taux encore élevés de nitrate à l'exutoire au regard de l'enjeu des marées vertes.** Compte-tenu du temps de réaction des sols (encore mal connu en baie de Douarnenez), la baisse des concentrations en nitrate observée sur 2010-2016 résulte probablement plutôt des effets de la réglementation et des plans d'actions antérieurs. Les actions de prévention des fuites d'azote agricole menées sur la période 2012-2015 ne se reflètent pas non plus dans l'évolution de la concentration depuis 2017, caractérisée par une tendance préoccupante à l'augmentation dans la plupart des cours d'eau. La concentration moyenne en nitrates des cours d'eau de mai à septembre (de 14 à 36 mg/l en 2018-2019) est par ailleurs très éloignée à la fois des objectifs fixés pour 2021 et du niveau susceptible de réduire de moitié la prolifération des algues, évalué à 15 mg/l. Le Sage, que la chambre d'agriculture a refusé de valider, a repris cet objectif de 15 mg/l en 2027. **L'évolution des concentrations de nitrates à l'exutoire ne permet pas de conduire à une réduction significative de la prolifération en 2027.**

La modélisation Ifremer-Ceva qui estimait que l'objectif à atteindre pour réduire de moitié la biomasse algale se situait à un niveau de concentration moyenne de 15 mg/l (de mai à septembre) date de 2009 : elle devrait être actualisée dans les meilleurs délais et couplée avec la modélisation Inrae-Scheme.

**Une pression d'azote en diminution de 2011 à 2019, mais stable depuis 2015, avec une part importante (69 %) d'agriculteurs non engagés dans le 1er Plav.** Lors du premier Plav, les diagnostics ont concerné 71 % des exploitants (objectif de 90 %) et les contrats d'engagement individuel ont été signés par 39 % des exploitants (objectif de 66 %). Les objectifs de gains d'azote (140 tonnes) ont été atteints (gains de 178 tonnes), grâce aux changements de pratiques (103 tonnes) et en raison d'une réduction des effectifs de volailles (70 tonnes). Les autres actions structurantes du Plav 1, marquées par des objectifs ambitieux en matière de foncier et d'aménagement rural, ont pris du retard.

**Le choix des membres de la CLE de la baie de ne pas cibler davantage les actions sur les sous-bassins versants les plus contributeurs aux flux d'azote.** Ils n'ont pas donné suite fin 2016 aux propositions de cibler davantage les actions sur les zones sensibles. Pourtant, la forte proportion de reliquats présentant des niveaux élevés reflète le besoin de travailler de façon différenciée sur les zones les plus sensibles ; l'approche de la baie mériterait d'évoluer à cet égard. Une telle approche, avec des obligations différenciées en matière de prévention des fuites d'azote sur un territoire spécifique est de facto mise en œuvre de façon réglementaire par l'État à Douarnenez (arrêté préfectoral de 2020 visant à diminuer la concentration bactérienne sur le territoire amont du bassin versant du Ris).

**Le bilan intermédiaire du Plan 2 de 2019 fait apparaître que de nombreuses actions portant sur l'évolution des pratiques agricoles et des systèmes de production sont soit en retard, soit non engagées.** Cette situation rend difficile l'atteinte des objectifs fixés en 2021. On note, toutefois, que 198 exploitants (55 % des exploitations et 68 % de la SAU de la baie) ont été concernés par au moins un outil (surtout chantiers collectifs de semis précoces et accompagnements individuels). **Les leviers contractuels (de la compétence de l'État et de la région) manquent pour encourager les exploitants à envisager une évolution en profondeur vers des systèmes de production à basse fuite d'azote.** Certaines Maec ont soutenu des mutations d'exploitations, mais ces dispositifs, peu attractifs pour les agriculteurs sous leur forme actuelle, ne répondent pas à cet enjeu, notamment pour les producteurs porcins. La baie a été retenue dans le cadre de l'appel à initiatives relatif aux paiements pour services environnementaux, dispositif toutefois tardif et d'un montant très réduit.

**Une ambition forte de restauration de 50 ha de zones humides.** Cette action mobilise fortement l'EPAB et connaît un bon début de mise en œuvre, avec 23 ha restaurés de 2018 à 2020.

**L'action foncière progresse** (stratégie foncière adoptée en mai 2016, réserve foncière constituée), essentiellement pour appuyer les actions de restauration des zones humides. Elle correspond à un besoin pour les élevages laitiers, mais elle bute sur la lourdeur du processus et sur un manque de vision commune entre la CRAB, d'une part, et l'EPAB, pleinement légitime dans cette action foncière, l'État et les élus locaux d'autre part. Afin d'améliorer ce dispositif, l'EPAB indique vouloir développer des partenariats avec le département du Finistère, le Conservatoire du littoral et les EPCI.

## **Annexe n° 1 : tableaux financiers**

Les tableaux ci-après détaillent les crédits consommés pour la baie de Douarnenez au titre des Plav par type de dépenses et par financeur. Il convient de souligner que le total des crédits n'intègre pas les crédits propres à l'EPAB, l'absence de données financières de certains maîtres d'ouvrage rendant impossible la consolidation de celles-ci.

**Plav 1 (2011-2016)****Tableau n° 1 : Douarnenez – Plav 1 – type de dépenses**

<i>Action</i>	<b>TOTAL</b>		
	<b>Engagement (€)</b>	<b>Paiement (€)</b>	<b>Paiement %</b>
<i>Accompagnement collectif aux agriculteurs</i>	178 343	104 603	59
<i>Acquisition de connaissances et études</i>	27 510	16 682	61
<i>Appui technique individuel aux agriculteurs</i>	740 745	383 967	52
<i>Coordination et suivi de la qualité de l'eau</i>	446 097	390 509	88
<i>Investissements agricoles</i>	0	0	-
<i>Valorisation des produits</i>	44 800	22 241	50
<i>Zones humides et milieu aquatique</i>	891 217	401 090	45
<i>Foncier</i>	92 062	66 428	72
<i>Reliquats azote</i>	338 776	338 776	100
<i>MAEC et Bio</i>	3 364 695	1 465 938	44
<i>Investissements PDR</i>	412 481	299 110	73
<i>Breizh Bocage PDR</i>	251 194	183 501	73
<i>Assainissement</i>	979 758	907 793	93
<i>Résorption</i>	135 045	50 796	38
<i>Méthanisation</i>	320 400	320 400	100
<i>Ramassage, contentieux et traitement</i>	5 049 058	2 789 009	55
<i>Total général</i>	13 272 182	7 740 844	58

Source : Cour des comptes, d'après données DRAAF

**Tableau n° 2 : Douarnenez – Plav 1 – source de financement**

<i>Action</i>	<b>Montant Payé (€)</b>	<b>État %</b>	<b>Région %</b>	<b>Département %</b>	<b>AELB %</b>	<b>FEADER %</b>	<b>ADEME %</b>	<b>CDA 29 %</b>
<i>Accompagnement collectif aux agriculteurs</i>	104 603	33,7	23,2	23,6	19,6	-	-	-
<i>Acquisition de connaissances et études</i>	16 682	16,5	8,2	24,7	16,1	-	-	34,4
<i>Appui technique individuel aux agriculteurs</i>	383 967	34,9	11,0	6,6	39,3	-	-	8,1
<i>Coordination et suivi de la qualité de l'eau</i>	390 509	13,6	20,7	15,3	41,4	-	-	9,0
<i>Investissements agricoles</i>	0	-	-	-	-	-	-	-
<i>Valorisation des produits</i>	22 241	50,6	37,8	11,6	-	-	-	-
<i>Zones humides et milieu aquatique</i>	401 090	7,7	24,2	25,8	42,3	-	-	-
<i>Foncier</i>	66 428	26,9	47,6	5,2	-	-	-	20,2
<i>Reliquats azote</i>	338 776	50,0	-	-	50,0	-	-	-
<i>MAEC et Bio</i>	1 465 938	61,9	2,9	-	0,8	34,5	-	-
<i>Investissements PDR</i>	299 110	71,9	-	-	-	28,1	-	-
<i>Breizh Bocage PDR</i>	183 501	62,5	12,3	-	-	25,3	-	-
<i>Assainissement</i>	907 793	-	-	-	100	-	-	-
<i>Résorption</i>	50 796	-	-	-	100	-	-	-
<i>Méthanisation</i>	320 400	-	-	-	-	-	100	-
<i>Ramassage, contentieux et traitement</i>	2 789 009	68,3	-	-	-	-	31,7	-
<b>Total général</b>	<b>7 740 844</b>	<b>46,5</b>	<b>4,5</b>	<b>2,9</b>	<b>21,3</b>	<b>8,2</b>	<b>15,6</b>	<b>1,1</b>

Source : Cour des comptes, d'après données DRAAF

Note : À ces dépenses, il convient d'ajouter les crédits alloués par l'EPAB au financement du PLAV 1 qui se sont élevés à 243 045 € (dont 145 256 € pour la restauration des zones humides, 59 445 € pour le suivi de la qualité de l'eau, 25 717 € pour l'accompagnement collectif des agriculteurs, 9 467 € pour le foncier agricole et 3 160 pour la valorisation des produits).

**Plav 2 (2017-2019)****Tableau n° 3 : Douarnenez – Plav 2 – type de dépenses**

<i>Action</i>	<b>TOTAL</b>		
	<b>Engagement (€)</b>	<b>Paiement (€)</b>	<b>Paiement (%)</b>
<i>Coordination générale</i>	100 527	82 534	82
<i>Animation et travaux "milieux aquatiques"</i>	431 279	272 248	63
<i>Ramassage curatif</i>	325 402	325 402	100
<i>Animation collective agricole</i>	176 002	100 271	57
<i>Conseil individuel agricole et reliquats d'azote</i>	76 000	2 610	3
<i>Études, évaluation</i>	0	0	-
<i>Communication</i>	11 010	5 505	50
<i>Suivi de la qualité de l'eau</i>	11 027	7 758	70
<i>Foncier (animation)</i>	40 243	21 845	54
<i>Foncier (échanges)</i>	0	0	-
<i>Acquisition foncière</i>	0	0	-
<i>Valorisation des produits</i>	59 780	28 846	48
<i>Actions innovantes</i>	222 500	156 502	70
<i>Animation mutualisée</i>	0	0	-
<i>Études, expérimentation</i>	0	0	-
<i>Assainissement</i>	1 916 499	1 001 722	52
<i>Résorption</i>	0	0	-
<i>MAEC et Bio</i>	1 077 435	1 528 349	142
<i>Investissements PDR</i>	147 596	53 246	36
<i>Breizh Bocage</i>	312 470	182 390	58
<i>Méthanisation</i>	118 031	94 425	80
<b>Total Général</b>	<b>5 025 802</b>	<b>3 863 652</b>	<b>77</b>

Source : Cour des comptes, d'après données DRAAF

**Tableau n° 4 : Douarnenez – Plav 2 – source de financement**

<i>Actions</i>	<b>Montant Payé (€)</b>	<b>État %</b>	<b>Région %</b>	<b>Département %</b>	<b>AELB %</b>	<b>FEADER %</b>	<b>ADEME %</b>	<b>CDA 29 %</b>
<i>Coordination générale</i>	82 534	-	13,1	-	86,9	-	-	-
<i>Animation et travaux "milieux aquatiques"</i>	272 248	-	-	-	100	-	-	-
<i>Ramassage curatif</i>	325 402	100	-	-	-	-	-	-
<i>Animation collective agricole</i>	100 271	-	19,6	-	80,4	-	-	-
<i>Conseil individuel agricole et reliquats d'azote</i>	2 610	-	-	-	100	-	-	-
<i>Études, évaluation</i>	0	-	-	-	-	-	-	-
<i>Communication</i>	5 505	-	100	-	-	-	-	-
<i>Suivi de la qualité de l'eau</i>	7 758	-	-	-	100	-	-	-
<i>Foncier (animation)</i>	21 845	-	25,0	-	-	-	-	75,0
<i>Foncier (échanges)</i>	0	-	-	-	-	-	-	-
<i>Acquisition foncière</i>	0	-	-	-	-	-	-	-
<i>Valorisation des produits</i>	28 846	-	40,9	59,1	-	-	-	-
<i>Actions innovantes</i>	156 502	96,1	-	3,9	-	-	-	-
<i>Animation mutualisée</i>	0	-	-	-	-	-	-	-
<i>Études, expérimentation</i>	0	-	-	-	-	-	-	-
<i>Assainissement</i>	1 001 722	-	-	-	100	-	-	-
<i>Résorption</i>	0	-	-	-	-	-	-	-
<i>MAEC et Bio</i>	1 528 349	37,7	14,2	-	7,3	40,8	-	-
<i>Investissements PDR</i>	53 246	61,3	-	-	-	38,7	-	-
<i>Breizh Bocage</i>	182 390	-	-	-	47,0	53,0	-	-
<i>Méthanisation</i>	94 425	-	-	-	-	-	100	-
<b>Total Général</b>	<b>3 863 652</b>	<b>7,5</b>	<b>3,0</b>	<b>0,2</b>	<b>75,0</b>	<b>5,6</b>	<b>8,6</b>	<b>0,2</b>

Source : Cour des comptes, d'après données DRAAF

Note : à ces dépenses, il convient d'ajouter les crédits alloués par l'EPAB au financement du PLAV 2 qui se sont élevés à 432 040 € (dont 171 338 € pour l'animation et travaux « milieux aquatiques », 94 519 € pour le ramassage curatif, 56 662 € pour le suivi de la qualité de l'eau, 54 541 € pour la coordination générale, 33 546 € pour le foncier agricole, 10 846 € pour la valorisation des produits et 10 589 € pour la communication).