RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Novembre 2025

Mission d'expertise relative à l'organisation du contrôle de la réglementation liée aux nitrates d'origine agricole en Bretagne

Juliette Auricoste – CGAAER
Philippe Ledenvic – IGEDD

PUBLIE

Rapport n°016343-01

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n°25079

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication
☐ **Préparatoire à une décision administrative**
☐ **Non communicable**
☐ **Communicable (données confidentielles occultées)**
☒ **Communicable**

Sommaire

Sommaire **3**

Résumé **5**

Liste des recommandations **7**

Introduction **9**

1 État des connaissances scientifiques et contexte régional **12**

1.1 Azote, algues vertes, hydrogène sulfuré : état des connaissances scientifiques . 12

1.2 Évolution des teneurs en nitrates et des volumes d'algues vertes 14

1.3 L'agriculture en Bretagne 18

2 Réglementation relative aux nitrates **22**

2.1 La réglementation nitrates relative à la qualité des masses d'eau 22

2.2 La réglementation nitrates relative aux élevages 22

2.3 Cadre institutionnel et répartition des rôles 25

2.4 La coordination et le pilotage des contrôles (question 5) 26

2.5 Leviers d'amélioration pour la réglementation et la coordination 28

3 Moyens mobilisés et organisation retenue **31**

3.1 Moyens humains mobilisés affectés au contrôle des élevages (question 1) 31

3.2 Moyens techniques et financiers 35

3.3 Conditions de travail et retours d'expérience (question 6) 35

3.4 Leviers d'amélioration pour les moyens 38

4 Programmation des contrôles et coordination (question 4) **40**

4.1 Encadrement national 40

4.2 Coordination régionale 41

4.3 Programmation départementale 42

4.4 Les points saillants qui ressortent des analyses de risque 42

4.5 Leviers d'amélioration pour la programmation 45

5 Réalisation des contrôles 48
5.1 Déroulé des contrôles 48
5.2 Bilan quantitatif et qualitatif des contrôles (question 2) 48
5.3 Leviers d'amélioration pour la réalisation des contrôles 52

6 Résultats et suites des contrôles (question 3) 57
6.1 Les résultats des contrôles 57
6.2 Suites données aux contrôles / effectivité-efficacité des sanctions 58
6.3 Leviers d'amélioration pour les suites des contrôles 61

Conclusion 63

Annexes 65

Résumé

La question de la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole en Bretagne constitue, depuis plusieurs décennies, un sujet de préoccupation majeure pour les pouvoirs publics ainsi que pour la société civile. Les taux de nitrates dans les eaux ne respectent pas les normes fixées par les législations européennes et nationales, et la poursuite d'apports phosphatés et azotés importants conduisent à une eutrophisation des eaux littorales (« algues vertes »). Ce dossier, toujours d'actualité, se caractérise par une multiplicité de contentieux, portés notamment par des associations de protection de l'environnement, tant devant les juridictions nationales qu'européennes.

La production d'algues vertes fait l'objet de plans ciblés sur huit baies, en complément des plans d'actions nitrates nationaux et régionaux.

Après une première vague de maîtrise des pollutions agricoles dans les années 1990 dans un contexte d'excédents structurels, puis de réduction des rejets sous le contrôle des autorités européennes à la fin des années 2000, les concentrations de nitrates dans les milieux s'améliorent encore dans quelques baies, mais stagnent ailleurs.

L'insuffisance des résultats est dès lors régulièrement sanctionnée par la justice, l'État étant condamné pour le défaut de calibrage des objectifs, la faiblesse des moyens de suivi et de contrôle, et des carences dans l'exercice des pouvoirs de police administrative[1].

Pourtant, la mission a pu relever des points positifs, confortés par la comparaison entre départements et régions françaises :

- même si les réductions enregistrées restent insuffisantes pour mettre fin à la production d'algues vertes, elles se poursuivent dans les « bassins versants algues vertes » ;
- les contrôles des installations sont significativement plus développés en Bretagne que dans les autres régions françaises ;
- l'acuité des problèmes de nitrates et d'algues vertes a conduit à affecter à la région des moyens d'exception (effectifs d'inspection, moyens financiers pour le contrôle et l'accompagnement des exploitants). Ces moyens financiers ne sont pas, aujourd'hui, un facteur limitant pour améliorer la situation ;
- une majorité d'exploitations agricoles semble disposer des capacités et de l'expertise nécessaires à une gestion responsable de leurs effluents, dans un contexte de marchés favorables aux productions concernées. En revanche, l'analyse des non-conformités fait apparaitre une typologie d'exploitations plus à risque pour lesquelles un renforcement du conseil agronomique d'une part, et des contrôles d'autre part, doit être réalisé sans délai, d'autant plus dans le contexte de renouvellement des générations et de nouveaux cycles d'investissement.

La lettre de commande vise l'organisation des services de l'État, l'exercice des contrôles et leurs suites. Pour pouvoir répondre aux questions qu'elle soulève, la mission a également analysé le contexte de ces contrôles, à la lumière des risques sanitaires, environnementaux et juridiques sur lesquels se fondent les décisions de la juridiction administrative.

En premier lieu, le double cadre « nitrates » / « algues vertes » institue un régime *ad hoc* dans huit baies recensées au début des années 2010. La mortalité induite par les algues vertes au cours de la décennie 2010 a également fait prendre conscience de la nécessité de prendre en compte les risques induits par la production d'hydrogène sulfuré. Néanmoins, ce cadre ne prévoit pas d'évolution dans les cas d'amélioration constatée et laisse de côté d'autres secteurs littoraux où la situation est au moins aussi préoccupante, comme les secteurs de vasières dans le Morbihan, ou d'autres baies du Finistère. Dans les baies algues vertes, une expertise complémentaire ciblée sur

[1] Voir notamment la décision n°2204984 du 13 mars 2025 du tribunal administratif de Rennes

les secteurs vasiers est nécessaire, la production d'algues vertes n'apparaissant pas explicable uniquement par ces rejets agricoles.

À l'égard des risques sanitaires, environnementaux et juridiques, la mission recommande de suivre la production d'algues vertes sur l'ensemble du littoral breton, en envisageant un suivi par imagerie satellite, et d'étendre la surveillance des concentrations en hydrogène sulfuré et les mesures de gestion du risque et plans d'urgence sur les secteurs les plus exposés.

Paradoxalement, jamais la réglementation n'a été aussi développée. Face aux critiques convergentes d'une réglementation axée uniquement sur les moyens de mise en œuvre de la politique, foisonnante et inefficace, le préfet de région a lancé la discussion d'un « accord de méthode » recentré sur des obligations de résultats. Les discussions dans ce cadre ont conduit à obtenir un accord sur quelques principes, notamment sur le plafonnement des quantités d'azote épandables et sur le suivi des reliquats azotés. Les interlocuteurs de la mission qui ont été associés à cette démarche sont attachés à ces conclusions. Pour la mission, la définition d'objectifs quantifiés par bassin versant à enjeu algues vertes (baies et sites vasiers) sur des bases scientifiques est indispensable pour pouvoir dimensionner les moyens et les efforts de contrôle (cf. recommandation de la Cour des comptes). Une fois ces objectifs précisés, la mission recommande de simplifier la réglementation, notamment le programme d'actions régional, en se concentrant sur des obligations moins nombreuses mais plus ciblées, pour plus d'efficacité et de lisibilité, et en cohérence avec les enjeux d'alimentation en eau potable. Elle recommande de finaliser rapidement l'évaluation des zones soumises à contrainte environnementales (ZSCE) en veillant à une stratégie harmonisée entre départements et fondée sur des critères adaptés à chaque baie, en laissant une marge de manœuvre au niveau départemental pour décliner cette stratégie en tenant compte des objectifs à atteindre. La question de la généralisation de la démarche aux autres secteurs affectés par la production d'algues vertes doit être posée.

La région dispose de moyens de contrôles solides sur les nitrates, notamment par rapport aux autres régions françaises. Si, pour la mission, il est nécessaire de maintenir, voire de renforcer, les effectifs des services en charge des contrôles et de l'instruction des dossiers en prévision de la phase réglementaire des ZSCE et de la gestion des risques sur l'ensemble du littoral, elle suggère plusieurs redéploiements en prenant mieux en compte les risques environnementaux des installations d'élevage : réduction de la fréquence d'inspection des élevages avicoles au profit des élevages porcins et bovins laitiers, en tenant compte de leur état de conformité, des évolutions d'effectifs et des résultats de la surveillance du territoire partagés avec tous les services de contrôle. La mission recommande également d'alléger significativement le contrôle documentaire et de concentrer les contrôles sur des points concrets sur la base d'outils régionaux, en particulier sur les ouvrages de stockage, et avec un ciblage renouvelé sur les exploitations les plus à risque de fuites d'effluents ou ayant déjà fait l'objet d'arrêté préfectoral de mise en demeure. Dans un contexte de transition pour de nombreuses exploitations agricoles, la mission recommande de renforcer la formation initiale, de développer le conseil agronomique pour les pratiques de fertilisation et d'améliorer la transparence sur la situation de chaque exploitation dans le cadre des transmissions et reprises des exploitations agricoles, tout particulièrement pour les fosses.

En réponse à la critique du tribunal administratif de Rennes sur la carence de l'État dans l'exercice des pouvoirs de police administrative, la mission recommande d'engager la régularisation des élevages en sureffectif conformément aux réglementations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et à l'évaluation environnementale, de façon compatible avec la réglementation « nitrates ».

La mission recommande, enfin, de conforter la coordination actuelle entre préfectures et Parquet, et de définir une stratégie régionale cohérente et graduée en matière de suites, et en particulier des sanctions, tenant compte de l'ampleur des fuites d'azote et de la sensibilité des milieux concernés.

Liste des recommandations

Recommandation 1. (Agence de l'eau Loire-Bretagne, Ministères | Moyen terme) Faire réaliser une étude permettant la mise à jour des connaissances scientifiques pour comprendre les dynamiques et les causes de production d'algues vertes dans les secteurs de vasières bretons et conduire une expertise complémentaire ciblée sur les baies sur lesquelles cette production n'est pas explicable uniquement par les rejets de nitrates agricoles. 13

Recommandation 2. (CEVA, ARS Bretagne | Moyen terme pour la mise en œuvre) Suivre la production d'algues vertes sur l'ensemble du littoral breton, en envisageant un suivi par imagerie satellite. Étendre la surveillance des concentrations en hydrogène sulfuré et les mesures de gestion du risque sur les secteurs les plus exposés, notamment ceux où la concentration d'1 ppm est susceptible d'être dépassée. 18

Recommandation 3. (Ministères, Préfet de région | Moyen terme) Engager une simplification de la réglementation, notamment le programme d'actions régional dans le cadre fixé par l'accord de méthode (obligation de résultats), en se concentrant sur une liste d'exigences plus resserrée pour plus d'efficacité et de lisibilité. Généraliser la démarche aux autres secteurs affectés par la production d'algues vertes, en commençant par fixer des objectifs adaptés à chaque baie. 28

(Préfet de région, Préfets de département | Court terme) Déclinaison : Finaliser l'évaluation ZSCE rapidement, en veillant à une stratégie harmonisée entre départements et fondée sur des critères adaptés à chaque baie. 29

Recommandation 4. (Ministères, Agence de l'eau | Court terme) Faire réaliser ou actualiser le cas échéant, dès que possible, les modélisations scientifiques afin de déterminer le seuil de concentration moyenne en nitrates des cours d'eau qui permettrait de diminuer de moitié les échouages d'algues vertes dans les huit baies algues vertes et les principaux sites vasiers bretons concernés. 29

Recommandation 5. (Responsables de programme et de BOP | Court terme) Maintenir, voire renforcer, les effectifs des services en charge des contrôles et de l'instruction des dossiers. 38

Recommandation 6. (CRIC | Moyen terme) Réaliser un inventaire des logiciels et outils utilisés dans les DDI et UD-DREAL, en évaluant leur pertinence, leur interopérabilité et leur capacité à répondre aux besoins opérationnels et étendre à l'ensemble de la région les outils existants les plus performants. 39

Recommandation 7. (Ministère de l'agriculture | Moyen terme) Créer un cadre clair pour les échanges d'informations, en particulier relatifs aux effectifs de porcs, en précisant les conditions d'accès, les responsabilités et les garanties de sécurité. 39

Recommandation 8. (DGPR, Préfet de région | Court terme) Redéployer progressivement les moyens de contrôle dédiés à certains élevages soumis à la directive IED au profit d'autres élevages (porcins, bovins laitiers), en tenant compte de leur état de conformité et des résultats de la surveillance du territoire partagés avec tous les services de contrôle. 46

Recommandation 9. (Préfets de département | Court terme) Engager la régularisation des élevages en sureffectif conformément aux réglementations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et à l'évaluation environnementale, de façon compatible avec la réglementation « nitrates » 47

Recommandation 10. (Préfets | Court terme) Programmer en priorité le contrôle des ouvrages de stockage des déjections au regard du poids relatif de cette non-conformité dans les fuites d'azote, les deux dernières opérations similaires ayant eu lieu en 2020 et 2023. 53

(DREAL | Court terme) Conduire à son terme la définition de la méthode et des moyens de contrôle sur la base des travaux engagés par le GTRC, en s'appuyant sur les expériences déjà pratiquées ailleurs. 53

Recommandation 11. (DDTM, Chambre d'agriculture, Conseil régional | Moyen terme) Engager des actions pour renforcer la transparence sur la situation de chaque exploitation dans le cadre des transmissions et reprises des exploitations agricoles, en particulier en matière de dimensionnement des ouvrages de stockage. 54

Recommandation 12. (Préfet de région, DREAL | Moyen terme) Alléger significativement le contrôle documentaire, et concentrer les contrôles sur des points concrets avec un ciblage renouvelé sur les exploitations les plus à risque de fuites d'effluents et/ou ayant déjà fait l'objet d'arrêté préfectoral de mise en demeure..... 55

Recommandation 13. (MASA, chambre d'agriculture | Moyen terme) Mettre en place un programme ambitieux (réseau de l'enseignement agricole, fonds de formation comme Vivea) de mise à niveau en agronomie et de conseil agronomique (en particulier par la chambre d'agriculture) des exploitants agricoles, notamment des élevages bovins laitiers, et des nouvelles installations..... 56

Recommandation 14. (Préfet de région, DREAL | Court terme) Définir une stratégie régionale cohérente et graduée en matière de suites (tant en matière de mise en demeure, de sanctions administratives et pénales, que de conditionnalité PAC), tenant compte de l'ampleur des fuites d'azote et de la sensibilité des milieux concernés. Assurer un suivi rigoureux de tous les délits..... 62

Introduction

La lutte contre la pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole repose sur un ensemble de règles européennes et nationales :

- la directive n°91/676/CEE dite « nitrates », qui a été transposée par un ensemble de dispositions, dont la délimitation de zones vulnérables dans lesquelles sont imposées des pratiques agricoles particulières pour limiter les risques de pollution et une succession de plans d'action nationaux (le 7ème a été approuvé le 30 janvier 2023). L'ensemble de la Bretagne a été classée en « zone vulnérable », et le préfet de région a adopté le 7ème plan d'action régional le 24 mai 2024 ;
- la directive cadre sur l'eau n°2000/60/CE, qui définit des objectifs de bon état pour toutes les masses d'eau superficielles et souterraines. Dans ce cadre, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) a été établi pour le bassin Loire-Bretagne pour la période 2022-2027 ;
- la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement au sens des articles L-511-1 et suivants du code de l'environnement, qui soumet les élevages à autorisation, enregistrement ou déclaration selon la taille des exploitations. Les installations soumises à autorisation, les plus importantes, sont en outre soumises à la directive n°2010/75/UE relative aux émissions industrielles, dite « IED », qui prévoit que les conditions d'autorisation soient fondées sur les meilleures techniques disponibles.

Par décision n°2204984 du 13 mars 2025, le tribunal administratif de Rennes a considéré que le préfet de la région Bretagne n'a pas mis en œuvre de mesures suffisantes pour atteindre les objectifs fixés par les directives européennes 91/676/CEE et 2000/60/CE, et l'a enjoint de prendre dans un délai de dix mois toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique résultant de la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole et à prévenir l'aggravation des dommages en résultant. Il demande pour cela d'agir pour maîtriser la fertilisation azotée, afin de limiter effectivement la concentration en nitrates des eaux bretonnes, et de se doter d'outils de contrôle permettant un pilotage effectif des actions menées.

Son considérant (8) rappelle : *« En Bretagne, première région agricole de France, la situation fortement excédentaire en azote qui s'est installée à partir de la fin des années 1960 a eu pour effet de constituer des stocks d'azote importants et facilement entrainables par les pluies vers les rivières et les eaux souterraines. En migrant vers les masses d'eaux douces et maritimes, l'azote provoque, compte tenu des caractéristiques du littoral et de certaines baies, le développement excessif d'algues vertes, dont les effets sur les écosystèmes, la santé humaine et l'activité des territoires peuvent être délétères »*.

La lettre de commande de la présente mission retient de ce jugement que, *« si le juge reconnaît les améliorations notables intervenues au cours des deux dernières décennies, il souligne que les résultats stagnent depuis plusieurs années et met notamment en cause les moyens et les outils de contrôle déployés par l'État pour faire respecter la réglementation et mesurer son efficacité. »*

Le juge s'appuie en cela sur les constats déjà formulés par la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2021, en pointant *« l'absence de calibrage des objectifs, la faiblesse des moyens de suivi et de contrôle, ainsi que des carences dans l'exercice des pouvoirs de police administrative relatifs aux installations classées d'élevage »* :

- calibrage des objectifs : la décision évoque notamment une diminution de plus en plus lente des teneurs en nitrates qui restent au-dessus des objectifs à atteindre[2], une stagnation de la production d'algues vertes dans plusieurs des huit baies faisant l'objet des plans de luttes contre les algues vertes (PLAV) successifs, et même une tendance à la hausse des échouages sur vasières, particulièrement dans le Morbihan, en dehors de ces baies ;
- faiblesse des moyens de suivi et de contrôle : la décision conteste les outils permettant d'assurer le contrôle de la mise en œuvre des actions programmées et les moyens mobilisés pour rendre effectives les prescriptions du 7e plan d'actions régional de Bretagne. Ce faisant, elle interroge les conditions effectives d'exécution des prescriptions visant à limiter la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole et la disponibilité des outils d'évaluation et de contrôle des mesures déjà engagées ;
- carences dans l'exercice des pouvoirs de police administrative relatifs aux installations classées d'élevage, la décision soulignant :
  - un manque de cohérence dans l'exercice par les préfets de département de leurs pouvoirs de police administrative,
  - des marges de progrès dans l'instruction des dossiers soumis à autorisation,
  - un manque de suivi des petites exploitations se trouvant dans les bassins versants « algues vertes »,
  - la diminution sensible des contrôles des exploitations agricoles,
  - un niveau important de non-conformité des exploitations à risque.

La décision du TA de Rennes considère que les mesures concrètes susceptibles de permettre la réparation du préjudice écologique constaté peuvent revêtir différentes formes, dont certaines excèdent le seul champ de compétences du préfet de la région Bretagne. Pour autant, le choix de ces mesures concrètes à mettre en œuvre relève pour partie de l'appréciation des services de l'État au niveau central ou départemental.

En parallèle, la cour administrative d'appel de Nantes a établi le 24 juin 2025 la responsabilité de l'État à hauteur de 60 % des conséquences dommageables du décès d'un joggeur le 8 septembre 2016 dans l'estuaire du Gouessant, sur le territoire de la commune d'Hillion (Côtes d'Armor). Pour le motiver, la décision rappelle *« l'inapplication de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, de même que la régularisation massive, sans fondement légal, des exploitations agricoles existantes et l'insuffisance des contrôles ont eu pour conséquence la dégradation continue des cours d'eau et des nappes aquifères par l'activité agricole »*. Elle établit un lien direct et certain de cause à effet entre ces manquements et, à cette époque et sur cette plage, la prolifération d'algues vertes, pouvant conduire, en cas de décomposition, à la production d'un gaz très toxique, l'hydrogène sulfuré (au-delà de 1 000 ppm dans le cas d'espèce).

---

[2] *« Absence d'amélioration entre 2016 et 2019 »* selon le rapportage de la mise en œuvre de la directive nitrates par la France à la Commission européenne. Selon le préfet de région, *« aucune baisse significative de la concentration moyenne en nitrates des masses d'eau bretonnes n'a été relevée depuis 2020, le percentile 90 étant de 30,5 milligrammes par litre en 2023 »*.

La décision critique également l'absence de justification de la pertinence de la trajectoire suivie tendant seulement à se rapprocher de la valeur de 25 milligrammes par litre dans les bassins versants bretons, alors que la progression vers la valeur-guide de 18 mg/l de concentration en nitrates en percentile 90 dans les eaux douces superficielles peut s'étaler sur plusieurs cycles du Sdage.

Dans ce contexte, *« afin d'élaborer les réponses que l'État devra formuler dans le délai imparti en lien avec le Préfet de Région, le Gouvernement souhaite disposer d'un éclairage rapide sur les conditions d'organisation et d'exercice des contrôles liés à la réglementation « nitrates » en Bretagne (incluant les enjeux de conditionnalité des aides au titre de la directive nitrates)* ».

Les questions soulevées par la lettre de commande concernent principalement l'organisation des services de l'État, l'exercice des contrôles et leurs suites. Les réponses aux six premières questions sont intégrées aux analyses développées dans ce rapport, les questions sont alors rappelées pour mémoire dans les passages où les réponses sont développées ; les recommandations en réponse à la question 7 sont formulées tout au long du rapport. La référence aux questions posées figure dans les titres des parties, et est reprise dans le tableau de correspondance ci-dessous.

Pour pouvoir apporter un éclairage utile à l'État, la mission doit pouvoir apprécier dans quelle mesure les actions de police de l'État produisent les effets attendus pour réduire les risques induits par les nitrates agricoles. C'est une condition nécessaire à l'usage efficient et efficace de ses moyens.

N°	Question soulevée dans la lettre de commande	Partie du rapport
1	Décrire de manière détaillée les moyens actuellement mobilisés et l'organisation mise en place	3.1
2	Dresser un bilan quantitatif et qualitatif des contrôles	5.2
3	Examiner les suites données aux contrôles	6
4	Analyser les stratégies de contrôle mises en œuvre par chacun	4
5	Evaluer la coordination des services déconcentrés et son articulation avec la dimension régionale	2.4
6	Prendre en compte les conditions de travail et le retour d'expérience des agents concernés	3.3
7	Formuler des recommandations opérationnelles	Au fil du rapport

1 État des connaissances scientifiques et contexte régional

1.1 Azote, algues vertes, hydrogène sulfuré : état des connaissances scientifiques

Un rapport conjoint du CGEDD (n°007942-01) et du CGAAER (n°11128) a établi en mars 2012 un bilan des connaissances scientifiques sur les causes de prolifération des macroalgues vertes, en l'appliquant à la situation de la Bretagne. Les ministères en charge de l'écologie et de l'agriculture ont mandaté en 2017 le CNRS en partenariat avec l'INRA, l'IFREMER et l'IRSTEA, pour réaliser une expertise scientifique collective (ESCo) sur l'eutrophisation. La publication de ces travaux a été faite en 2019 et constitue la référence des connaissances à ce jour :

- L'eutrophisation anthropique désigne le syndrome d'un écosystème aquatique associé à la surproduction de matières organiques induit par des apports anthropiques en phosphore et en azote. Les réponses engendrées par une perturbation sont, dans un premier temps, détectables au niveau des individus, puis au niveau des populations et des communautés. Les symptômes les plus notables sont les proliférations végétales ; en milieu côtier, la décomposition des macroalgues vertes opportunistes proliférantes, principalement issues du genre *Ulva*, induit des hypoxies et des anoxies du milieu, provoquant des mortalités massives de la faune des fonds marins, une régression des zones de nurseries des poissons, et des risques sanitaires par dégagement d'hydrogène sulfuré (H_2S). L'eutrophisation constitue une menace pour l'environnement, l'économie (impacts sur la production conchylicole, la pêche, le tourisme, etc.), mais également pour la santé humaine.
- Selon l'avis du Haut comité de santé publique du 10 décembre 2021, la production d'hydrogène sulfuré est le plus souvent diffuse et produit une pollution olfactive. Lors de la manipulation des algues durant les phases de collecte ou d'enlèvement, ou lorsque l'on perfore en marchant leur croute supérieure étanche, des gaz toxiques sont libérés brutalement et ponctuellement, pouvant présenter un caractère très dangereux. La production d'hydrogène sulfuré n'est dès lors pas modélisable.
- Tout au long du continuum terre-mer, les phénomènes de transfert du phosphore et de l'azote, de rétention et de transformation, sont très variables et non transposables. Les experts (EsCo) précisent que *« prendre en compte les activités humaines (surplus, rejets) est essentiel pour l'azote, pour établir des relations qui resteront cependant empreintes d'une grande variabilité »*. Par ailleurs, les changements climatiques impactent d'ores et déjà l'ensemble des mécanismes intervenant dans l'eutrophisation et en amplifient les symptômes.
- Plusieurs conditions sont nécessaires à la production d'algues vertes : la disponibilité de nutriments (azote et phosphore), facteurs d'eutrophisation des milieux aquatiques, et un ensemble de facteurs physiques (lumière, température, pluviométrie, hydrodynamique côtière). Les apports considérables de nitrates au milieu marin à partir des années 60 sont la principale cause de leur apparition.
- Les quantités importantes de phosphore, qui ont été rejetées par le passé, sont stockées dans les sédiments et relarguées indépendamment des flux parvenant dans les baies : c'est l'action sur les apports d'azote qui reste la plus efficace et la plus efficiente pour éradiquer le phénomène du bloom algal en zone côtière. En 2012, la part agricole représentait 90 % des apports azotés.

Le rapport CGEDD-CGAAER concluait alors que la réduction des apports azotés lies aux activités agricoles et d'élevage restait l'objectif le plus pertinent pour limiter la prolifération des algues vertes.

Si des modélisations ont été développées au milieu des années 2010 pour préciser les contributions de l'azote et du phosphore à l'eutrophisation en zones côtières sur le littoral français, il n'existe que peu de modèles pour prévoir la production d'algues vertes et élaborer un panel de mesures efficaces pour la réduire. L'Ifremer a développé de tels modules, et les a transférés au Centre d'étude et de valorisation des algues (CEVA)[3] pour les utiliser en routine ; ce modèle a été utilisé pour réaliser des modélisations déjà restituées pour Saint-Brieuc et La Forêt, et réalisées pour l'Horn et Douarnenez. Elles sont en cours pour les autres baies, à échéance fin 2026.

Les travaux scientifiques sur les vasières sont moins développés. Le rapport de 2012 ne reprenait que quelques données de la littérature. L'Ifremer a néanmoins indiqué à la mission que, contrairement aux « baies algues vertes », la réduction de tous les apports de nutriments aurait un effet positif sur la baisse de la production d'algues vertes, sans considération des apports historiques.

La mission retire plusieurs enseignements des témoignages qu'elle a recueillis. Les acteurs rencontrés ne contestent pas la priorité à la réduction des rejets de nitrates agricoles pour réduire la production d'algues vertes dans ces huit baies. Toutefois, le suivi récent de la production d'algues vertes conduit à soulever des questions quant à la contribution d'autres sources (assainissement, notamment) :

- la dynamique de production d'algues vertes ne semble pas corrélée avec les rejets agricoles, constants ou en diminution régulière. Ces éléments mériteraient d'être expertisés scientifiquement ;
- les vasières conduisent à des productions importantes d'algues vertes sur certains secteurs (baie de Lorient, ria d'Étel, golfe du Morbihan, baie de Morlaix). Dans ces secteurs où l'ensemble des apports peuvent contribuer à cette production, la contribution des grands fleuves et de l'assainissement urbain est également étudiée par les organismes scientifiques et le SAGE du Golfe du Morbihan, de même que les effets de l'hydrodynamique au sein de ce golfe fermé.

La mission n'a pas été en mesure de recueillir des données scientifiques plus précises dans le délai qui lui était imparti. Sans remettre en cause la priorité à la réduction des rejets de nitrates agricoles, ***la mission considère qu'une mise à jour des connaissances scientifiques est nécessaire pour contribuer à un ciblage efficace des mesures et des contrôles sur les secteurs de vasières dans le contexte breton, ainsi que pour participer à des dialogues constructifs entre les acteurs locaux.*** Une expertise complémentaire ciblée est souhaitable pour actualiser les connaissances en matière de dynamique entre évolution des pressions de nitrates d'origine agricole et production d'algues vertes dans les baies, en mobilisant l'ensemble des données observées récemment.

Recommandation 1. ***(Agence de l'eau Loire-Bretagne, Ministères | Moyen terme) Faire réaliser une étude permettant la mise à jour des connaissances scientifiques pour comprendre les dynamiques et les causes de production d'algues vertes dans les secteurs de vasières bretons et conduire une expertise complémentaire ciblée sur les baies sur lesquelles cette production n'est pas explicable uniquement par les rejets de nitrates agricoles.***

[3] Le Centre d'étude et de valorisation des algues (CEVA), créé en 1982, est une société d'économie mixte (65% de capital public partagé entre la Région Bretagne, le Département des Côtes d'Armor et Lannion Trégor Communauté), centre de recherche intervenant historiquement en soutien des collectivités locales pour la connaissance et la gestion des proliférations de la végétation marine sur le territoire breton et, désormais, pour 30% de son activité sur des missions d'intérêt général. L'État mobilise le CEVA par conventionnement pour la mise à jour des modélisations sur les baies de Saint Brieuc (2023) et de La Forêt-Fouesnant (2025). Le CEVA réalise par ailleurs une surveillance des trois façades maritimes car titulaire du marché public.

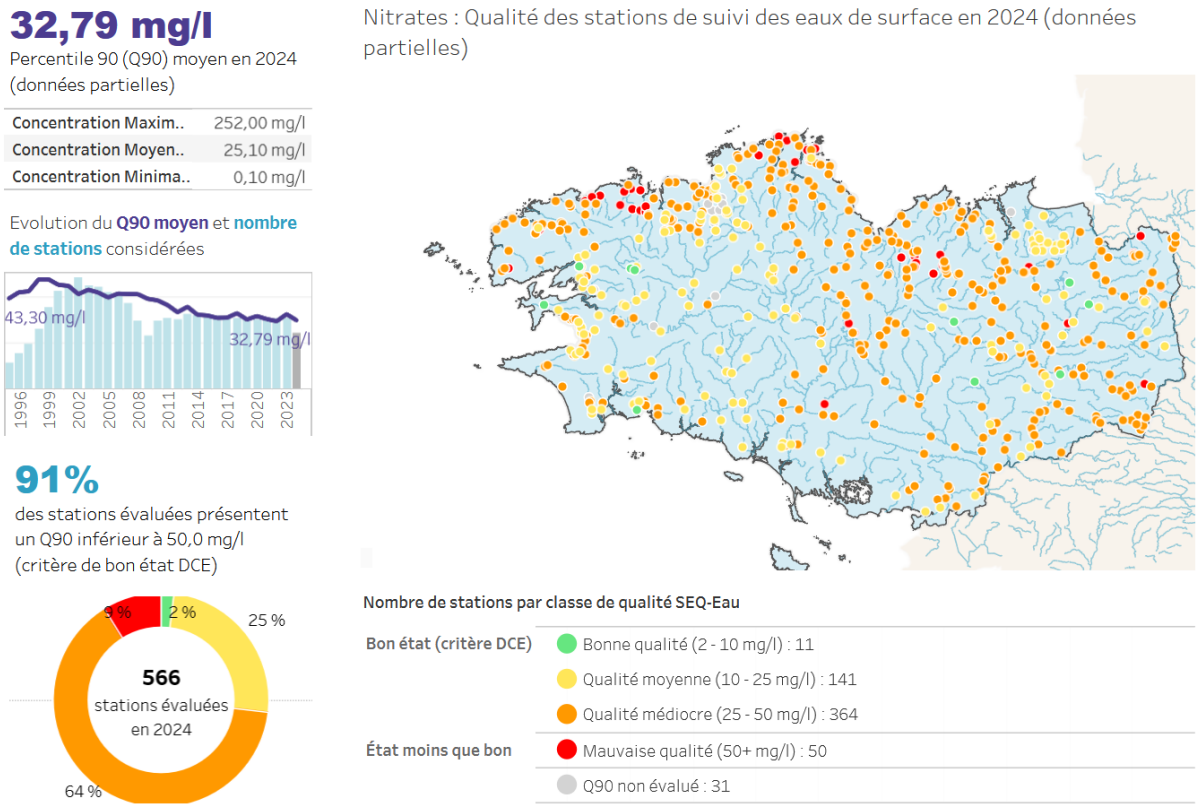
1.2 Évolution des teneurs en nitrates et des volumes d'algues vertes

1.2.1 Évolution des teneurs en nitrates

Selon ce qu'indiquait le premier plan de lutte contre les algues vertes du 5 février 2010 pour la période 2010-2015, *« la réduction des proliférations algales suppose d'atteindre des taux de nitrates compris entre 10 et 25 mg/l dans les cours d'eau »*[4]. Par conséquent, le paramètre « nitrates » actuel est insuffisant pour réduire durablement la production d'algues vertes et pouvoir respecter la directive-cadre sur l'eau.

Les données officielles relatives aux teneurs en nitrates des masses d'eau et aux algues vertes sont réparties sur de nombreux sites Internet et dans de nombreux documents, aux sources et aux périmètres très différents : région, département, bassins versants algues vertes, etc… (voir annexe 4). Pour autant, le site de l'Observatoire de l'environnement en Bretagne fournit une analyse de l'évolution annuelle depuis 1995 (mise à jour le 22 juillet 2025) : 75 % des stations entrent dans la catégorie « bon état » selon le critère général de la directive-cadre sur l'eau, même si 64 % sont de qualité médiocre selon la classe de qualité physico-chimique de cette même directive.

Figure 1 : Concentrations en nitrates dans les cours d'eau bretons



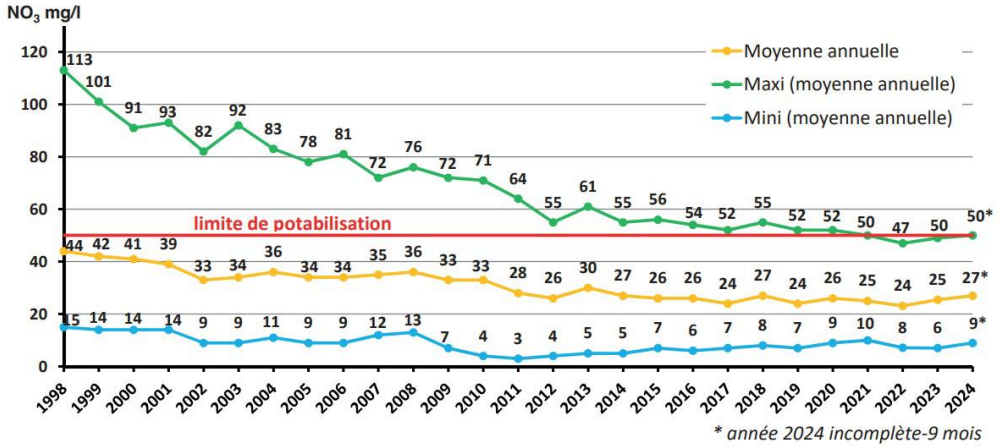
Source : site Internet de l'OEB

Les histogrammes ci-dessus et en annexe illustrent que les concentrations en nitrates ont été

[4] Pour atteindre cet objectif, ce premier plan fixait un objectif de 30 à 40 % de réduction d'ici à 2015 des flux de nitrates dans les huit baies « algues vertes ».

maximales vers la fin des années 1990, avant de décroître significativement jusqu'au milieu des années 2010. En revanche, ces concentrations stagnent depuis[5]. Cette stagnation est globalement constatée dans tous les départements. Le graphique ci-dessous l'illustre pour les moyennes annuelles dans les Côtes d'Armor.

Figure 2 : Evolution des teneurs en nitrates dans les Côtes d'Armor

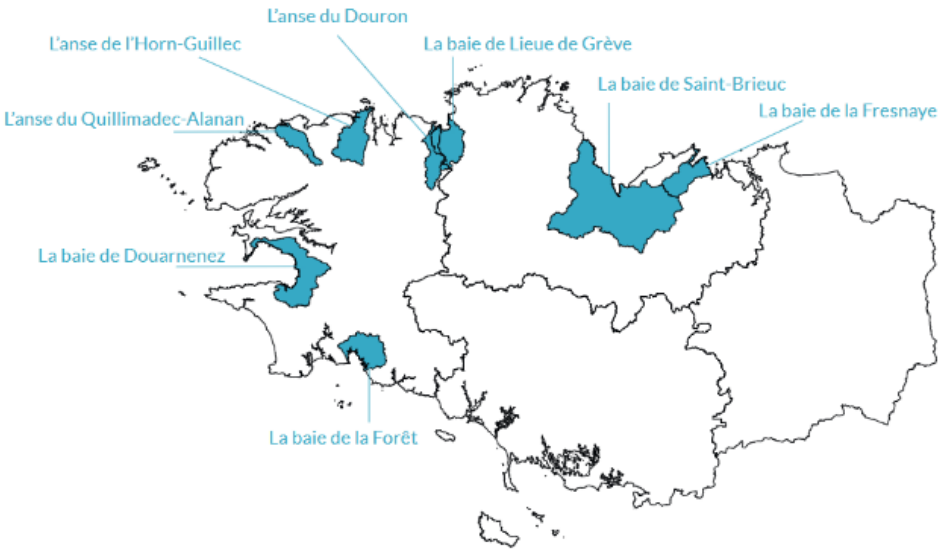


Source : rapport activité 2025 de la MISEN 22

Lors du comité stratégique de la MISEN du 30 juin, il ressort que quatre bassins versants (Baie de Locquirec/Plestin-les-Grèves, Pont-L'Abbé aval, Belon intermédiaire, Laïta aval) sont classés en dégradation, sans prévoir de dispositions particulières.

1.2.2 Évolution des volumes d'algues vertes

Figure 3 : Représentation graphique du périmètre des huit bassins versants « algues vertes »



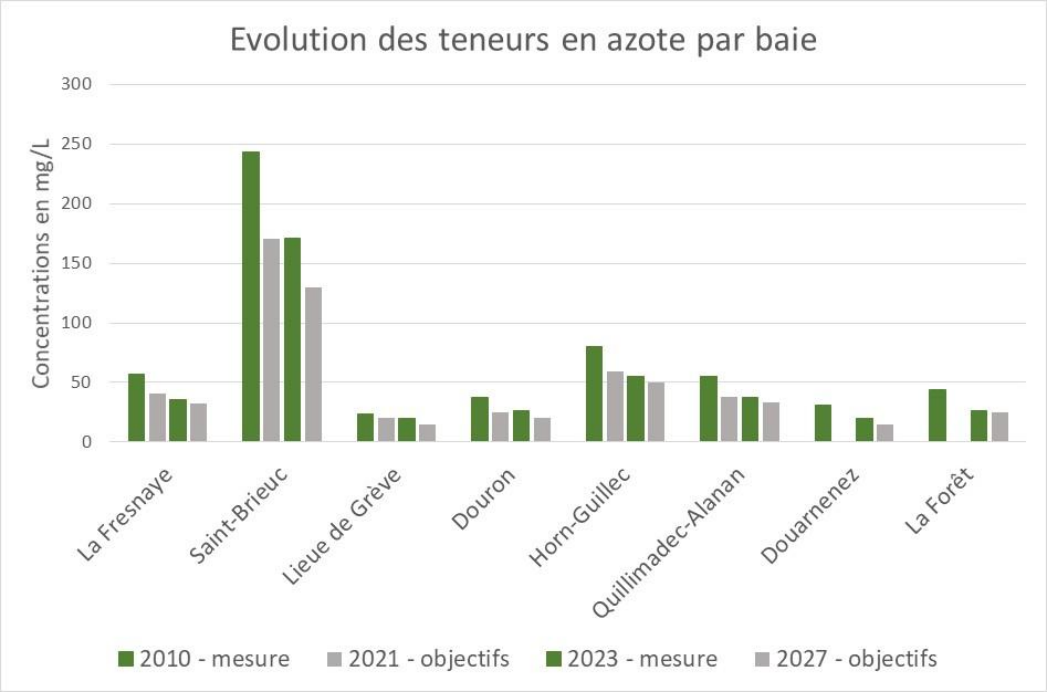
Source : PLAV2 2017-2021, DRAAF Bretagne – Réalisation OEB, septembre 2024

[5] Certains interlocuteurs de la mission ont fait le parallèle de cette évolution avec les principales échéances du contentieux européen, le précédent ayant été clôturé par la Commission européenne en décembre 2016.

Chaque année, l'Observatoire de l'environnement en Bretagne (OEB) établit un tableau de suivi du plan de lutte contre la prolifération des algues vertes sur l'ensemble de la Bretagne. Son analyse est plus développée pour les huit bassins versants « algues vertes » qui ont fait l'objet de trois plans de lutte depuis 2012.

Leur bilan met en évidence des baisses faibles mais régulières des concentrations en nitrates des principaux cours d'eau de ces bassins versants. La réduction de ces concentrations semble cohérente avec l'évolution des quantités estimées d'azote qui y sont épandues.

Figure 4 : Evolutions des teneurs en nitrates / épandages d'azote dans chaque bassin versant « algues vertes »



Baies	La Fres-naye	Saint-Brieuc	Lieue de Grève	Douron	Horn-Guillec	Quilli-madec-Alanan	Douar-nenez	La Forêt
Concentrations en nitrates 2010 - 2023	-36,68%	-29,63%	-13,25%	-30,05%	-31,25%	-32,01%	-36,94%	-38,62%
Quantités d'azote épandues 2016-2017 et 2022-2023	- 6%	- 5%	- 11%	- 6%	- 11%	- 7%	- 10%	- 13,9 %

Réalisation : mission - Source : CEVA

N.B. Les valeurs de ce tableau ne correspondent pas à des concentrations pouvant être comparées aux valeurs limites : elles correspondent à la somme des valeurs retenus à l'échelle des stations suivies, pondérées au prorata des surfaces de bassin versant. Elles permettent juste d'illustrer l'évolution sur chaque bassin versant en la comparant aux objectifs retenus dans le plan de lutte.

Néanmoins, les niveaux atteints ne semblent pas encore en mesure de conduire à une baisse

durable des quantités d'algues vertes produites, *a fortiori* à leur disparition. Selon le CEVA, « *Depuis 2002, 46 sites ont été identifiés comme ayant présenté des proliférations d'ulves. Depuis 2011, les évaluations surfaciques portent sur les 10 masses d'eau les plus touchées par ces proliférations. Sur cet échantillon de masses d'eau, les évolutions surfaciques ne montrent pas de tendance nette ni à l'amélioration ni à la dégradation ».*

Les tonnages d'algues ramassées dans les baies algues vertes, données fournies par le CEVA, varient encore significativement d'une année sur l'autre. 14 000 tonnes ont été ramassées dans les Côtes d'Armor en 2024, soit 8 % de moins qu'en 2023 et 50 % de moins qu'en 2010, mais plus qu'en 2021 ; environ 10 100 tonnes ont été ramassées dans le Finistère, soit environ 10 % de moins qu'en 2021 et 50 % de moins qu'en 2017, mais plus qu'en 2022.

La mission n'a pas pu disposer des tonnages ramassés sur l'ensemble du littoral breton, alors que différentes sources signalent qu'ils ont été également importants[6]. Selon le site de l'Observatoire de l'eau en Bretagne, et sur la base d'observations par survol aérien entre 2002 et 2023, un tiers des sites ayant subi au moins une fois des échouages d'algues vertes sont des vasières, et la moyenne annuelle des échouages augmente depuis 2012. Selon le CEVA, l'année 2024 a été tardive et relativement peu intense jusqu'en septembre, ce qui a engendré un cumul annuel inférieur de 17 % par rapport au niveau moyen sur 2002-2023. La prolifération régionale est très influencée par les surfaces de la baie de Saint Brieuc : à l'échelle annuelle cette baie représentait, en 2024, 60 % de l'échouage régional[7]. La production d'algues vertes sur vasières (notamment la Ria d'Etel et le Golfe du Morbihan) a été précoce (comme depuis 2019) et importante en début de saison, ce qui semble être aussi le cas de la baie de Morlaix. Indépendamment des quantités d'azote et de phosphore présentes dans les sédiments ou déversées chaque année dans les bassins versants, les variations interannuelles sont très influencées par les stocks résiduels de la production d'algues de l'année précédente, par les conditions hydrodynamiques et la météorologie (pluviométrie et ensoleillement).

La distinction entre « nitrates » et « algues vertes » a été importante pour le déroulement et l'analyse de la mission : l'enjeu « nitrates » et, ce faisant, l'injonction au préfet de région, concerne l'ensemble de la région, alors qu'officiellement l'enjeu « algues vertes » est documenté quasi-exclusivement dans les BVAV[8]. La mission a donc pu récupérer des données étendues dans les départements des Côtes d'Armor et du Finistère ; certaines données font en revanche défaut dans les deux autres départements, mais aussi sur d'autres portions du littoral finistérien – et dans une moindre mesure costarmoricain.

1.2.3 La production d'hydrogène sulfuré

Les concentrations en H_2S ne sont pas suivies par le CEVA. Un bilan de la surveillance des concentrations en hydrogène sulfuré dans sept des huit baies[9] couvertes par le plan de lutte a été réalisée par AirBreizh en 2024. La concentration d'1 ppm, seuil inférieur retenu pour la mise en œuvre de mesures de gestion du risque sanitaire recommandées par le Haut conseil de santé publique, n'a quasiment jamais été dépassée (très légèrement sur les sites de Saint-Guimond (baie de Saint-Brieuc) et de Curnic (baie de Quilllimadec)) ; les concentrations les plus élevées ont été mesurées sur la baie de Saint-Brieuc.

Comme indiqué plus haut, ce suivi, ciblé sur les bassins versants « algues vertes », peut s'avérer

6 *« 2 500 tonnes d'algues rouges ramassées après s'être échouées à Saint-Gildas-de-Rhuys »* (Ouest-France le 23 juillet 2025)

7 La mission relève que la baie de Douarnenez est l'autre principal site de production et de ramassage d'algues vertes. Cette baie a connu une production exceptionnelle à l'été 2025 (entre 6 000 et 7 000 tonnes entre mai et septembre).

8 Le rapport de la Cour des Comptes porte sur « la prolifération des algues vertes en Bretagne ».

9 Sur 17 points de mesure

insuffisant pour prévenir des risques graves sur d'autres baies, sableuses ou de vasières, qui connaissent elles-aussi des échouages importants d'algues vertes. En particulier, la mort de sangliers en décembre 2023 à Sarzeau (Morbihan) a été signalée à la mission, avec un doute sur l'origine de la mort (algues ou noyade)[10].

Sur la période 2019-2024, neuf signalements distincts ont été recensés par l'agence régionale de santé (ARS) dans le Morbihan, ayant conduit à une action des services de l'État, supervisée par l'ARS ou la DDTM, avec ponctuellement l'appui de l'OFB et du SGAR. Cinq signalements émanent de collectivités, et quatre de citoyens isolés ou regroupés en structure associative.

Parmi ces signalements, quatre d'entre eux ont conduit au déclenchement de mesures de prévention des risques significatives à des fins de protection et d'information des populations, par les collectivités, sous l'impulsion des services de l'État : interdiction temporaire d'accès à la plage, opération de curage, enlèvement et traitement des algues, ou encore installation de panneaux d'information du public.

L'ARS Bretagne dispose d'une fiche de procédure pour la gestion en heures ouvrées et non-ouvrées des situations concernant un dépassement du seuil d'H_2S dans le réseau de surveillance mis en place dans les différentes baies algues vertes en Côtes-d'Armor et Finistère. La dernière version (n°4) du protocole date de mai 2025. Cette procédure, claire et bien mise en œuvre, s'inscrit dans le cadre du volet sanitaire du plan de lutte contre les algues vertes. Elle n'a pas d'équivalent en dehors des baies algues vertes, *a fortiori* dans le Morbihan ou l'Ille-et-Vilaine.

Par ailleurs, des fiches de procédures dédiées précisent la marche à suivre en cas de suspicion d'intoxication aigüe à l'H_2S en lien avec la décomposition algues vertes pour les humains (fiche ARS Bretagne), ainsi que pour la faune domestique et sauvage (fiche Ordre national des vétérinaires).

Recommandation 2. ***(CEVA, ARS Bretagne | Moyen terme pour la mise en œuvre) Suivre la production d'algues vertes sur l'ensemble du littoral breton, en envisageant un suivi par imagerie satellite. Étendre la surveillance des concentrations en hydrogène sulfuré et les mesures de gestion du risque sur les secteurs les plus exposés, notamment ceux où la concentration d'1 ppm est susceptible d'être dépassée.***

1.3 L'agriculture en Bretagne

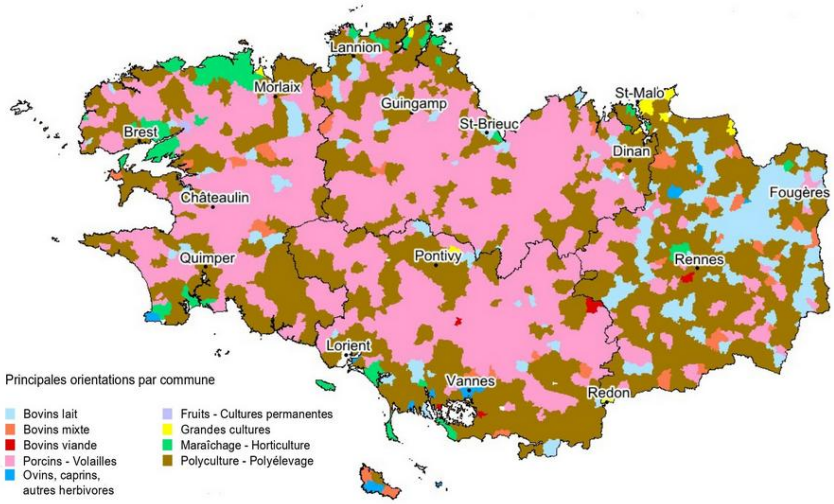
1.3.1 Un pilier économique régional en pleine mutation

La Bretagne confirme sa place de première région agricole française, tant par son volume de production que par son poids économique. En 2025, le secteur emploie 69 420 actifs, dont près de la moitié sont des salariés, soit un taux d'emploi agricole deux fois supérieur à la moyenne nationale. Cette singularité s'explique par une spécialisation historique dans l'élevage (porcin, avicole, bovin) et la production laitière, ainsi que par une agro-industrie particulièrement dynamique, qui concentre 41 % des emplois industriels régionaux. La région assure une part majeure de la production nationale : 60 % des porcs, 40 % des volailles, 25 % du lait et 20 % des œufs, tandis qu'elle abrite un réseau dense d'usines d'aliments du bétail. Ces filières s'appuient sur un maillage d'exploitations familiales et de coopératives, garantissant à la fois la structuration et la compétitivité

[10] https://vannes.maville.com/actu/actudet_-un-sanglier-et-un-dauphin-echoues-sur-la-plage-de-saint-jacques-a-sarzeau-_-6063673_actu.Htm

du secteur[11].

Figure 5 : Spécialisations agricoles (Otex) par commune en 2020



Source Agreste, données Recensement agricole 2020

- Un secteur dépendant des aides de la PAC, en pleine recomposition[12]

Neuf agriculteurs bretons sur dix bénéficient des aides directes de la politique agricole commune (PAC), principalement issues du 1er pilier, qui soutient les revenus et les marchés. Entre 2015 et 2022, la réforme des aides a profondément modifié leur architecture. En 2022, l'enveloppe totale perçue par la région s'élève à 473 millions d'euros, soit une aide moyenne de 21 250 euros par exploitation, un montant inférieur à la moyenne nationale en raison de la taille modeste des structures (72 ha en moyenne). Les exploitations laitières, qui représentent 28 % du total breton (contre 9 % en France), captent près de la moitié des aides, suivies par les élevages de granivores. Les élevages bovins viande, bien que moins nombreux, perçoivent les montants les plus élevés rapportés à la superficie agricole utilisée (SAU). Cependant, la Bretagne, dépourvue de zones défavorisées, reste structurellement moins dotée en aides du 2e pilier, dédié au développement rural. La convergence des aides entre États membres et entre agriculteurs a entraîné une baisse de 33 millions d'euros de l'enveloppe totale bretonne entre 2015 et 2022, avec une aide moyenne à l'hectare en recul. Les exploitations laitières et mixtes (lait-viande) conservent les montants les plus élevés par bénéficiaire, mais la baisse des aides du 1er pilier n'est que partiellement compensée par la hausse des aides du 2e pilier. L'aide aux bovins laitiers est désormais la principale aide couplée, tandis que les soutiens aux productions végétales, plus marginaux, ciblent surtout les protéines pour l'alimentation animale.

- Une transition en marche, entre durabilité et intensification

La Bretagne est engagée dans une transition vers des pratiques plus durables, marquée par le développement de la méthanisation, du photovoltaïque et une progression des surfaces en agriculture biologique, bien que cette dernière connaisse un ralentissement depuis 2019[13]. Cependant, le secteur est confronté à une transformation profonde de ses modèles d'exploitation : le nombre d'actifs familiaux diminue, tandis que le salariat agricole progresse, reflétant une intensification de la production et une évolution de la taille des exploitations. En 2022, près de 480

[11] Agreste, Recensement agricole 2020

[12] DRAAF Bretagne : https://draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr/pac-2015-2022-une-baisse-des-aides-de-7-en-bretagne-entre-2015-et-2022-a3551.html

[13] Agreste, bilan 2023 sur l'agriculture biologique et les énergies renouvelables en Bretagne

jeunes agriculteurs se sont installés[14], en deçà du seuil de renouvellement : une politique volontariste en la matière est portée par l'État et le conseil régional afin d'augmenter le nombre d'installations.

- Un tournant décisif à l'horizon 2035

Les dix prochaines années s'annoncent comme une période charnière, avec le départ à la retraite d'une part importante des agriculteurs actuels. Ce renouvellement générationnel représente à la fois un risque – celui d'une accentuation des tensions sur le foncier – et une opportunité majeure pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles plus résilientes et innovantes, en particulier au regard des enjeux nitrates. La région pourrait ainsi renforcer son rôle de laboratoire des agricultures de demain, à condition d'accompagner activement cette bascule par des politiques publiques adaptées, la mobilisation de l'ensemble du système socio-économique autour des exploitants, et une formation continue des nouveaux exploitants.

1.3.2 Un écosystème intégré, mais un accompagnement à améliorer

Le secteur agricole et agroalimentaire breton se caractérise par une diversité de structures économiques, des exploitations familiales aux grands groupes coopératifs, en passant par des PME innovantes. Cette complexité s'articule autour d'une constante : une intégration poussée dans le tissu économique régional, renforcée par des filières organisées et des interdépendances fortes entre production, transformation et commercialisation. Cependant, cette intégration s'accompagne d'un paradoxe majeur : le système de conseil et d'accompagnement peine à répondre aux besoins des acteurs. Les dispositifs existants, parfois redondants ou trop segmentés, peuvent même se révéler contre-productifs, freinant l'innovation et la transition des pratiques. Les retours d'expérience soulignent notamment un manque de coordination entre les différents acteurs (chambres d'agriculture, région, État, organismes techniques), une offre de conseil trop standardisée, en particulier pour l'accompagnement administratif (aides PAC, déclarations fumure), et un accompagnement insuffisant dans la durée, notamment pour les projets de transition agroécologique ou de diversification.

Pourtant, des bonnes pratiques émergent et montrent la voie d'un accompagnement plus efficace. Le conseil régional de Bretagne a ainsi mis en place des dispositifs innovants, comme le Contrat de Transition AgroÉcologique (CTAE), qui permet de reconnaître et de valoriser les engagements des exploitations dans la transition, en s'appuyant sur des diagnostics personnalisés et des plans d'action concrets. Ce contrat, obligatoire pour accéder à certaines aides (comme AGRI Invest, subvention FEADER à l'investissement), favorise une approche sur mesure et progressive, adaptée aux spécificités de chaque exploitation. Par ailleurs, des programmes comme AGRI Invest ou les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) forfaitaires « Transition des pratiques » combinent soutien financier et accompagnement technique, avec des bonifications pour les jeunes agriculteurs, les conversions en bio ou les projets collectifs, afin d'accélérer la modernisation et la résilience des exploitations.

1.3.3 Origine des fuites d'azote en agriculture bretonne

En Bretagne, les fuites d'azote vers l'environnement sont principalement imputables à deux catégories de sources, classées par ordre d'importance sur la base de la bibliographie : les pratiques d'élevage (60 à 70 % des émissions) et les modalités de gestion des sols et des cultures (30 à 40 %).

[14] Chambre d'Agriculture de Bretagne, rapport sur les installations agricoles, 2023

Les effluents d'élevage (lisiers, fientes, fumiers) représentent la principale origine des pertes, à hauteur de 60 à 70% des émissions[15], avec 40 à 50 % des émissions d'ammoniac liées à un stockage inadapté (capacités insuffisantes estimées dans 30 % des exploitations, absence de couverture sur 40 % des fosses), entraînant une volatilisation estimée à 15-30 % de l'azote total contenu[16]. Par ailleurs, 20 à 30 % des pertes seraient liées au lessivage ou ruissellement, imputables à des épandages mal maîtrisés (35 % des apports réalisés en période à risque, et 20 % des parcelles recevant des doses supérieures de +20 % aux besoins des cultures)[17].

Les pratiques culturales contribuent également significativement aux fuites d'azote, à hauteur de 30 à 40 % des émissions[14], notamment via des pratiques inadéquates de fertilisation, une gestion insuffisante des sols en inter-culture, ou encore des rotations culturales peu diversifiées.

La pression azotée moyenne en Bretagne s'élève à 161,3 kg N/ha/an (2021-2022), soit 1,5 à 2 fois la moyenne nationale, avec une prédominance des apports organiques (70 % du total). Les périodes de drainage (octobre à mars) concentrent 70 % des transferts annuels vers les cours d'eau[18], en raison de la combinaison entre excédents d'épandage et précipitations hivernales (moyenne de 600-800 mm/an). Bien que les haies et bandes enherbées réduisent localement les transferts (jusqu'à 30 % de nitrates interceptés[19]), leur efficacité seule reste insuffisante sans une réduction à la source des excédents.

15 DRAAF Bretagne, *Indicateurs environnementaux – Pression azotée*, 2022

16 ADEME, *Émissions d'ammoniac en Bretagne*, 2023

17 Institut du Porc, *Optimisation des épandages en Bretagne*, 2023

18 SAGE Bretagne, *Rapport sur la qualité des eaux*, 2023

19 CNRS, *Efficacité des haies bocagères*, 2023

2 Réglementation relative aux nitrates

La lettre de commande demandant *« un éclairage rapide sur les conditions d'organisation et d'exercice des contrôles liés à la réglementation* « nitrates » *en Bretagne »*, il est nécessaire de les spécifier et d'en rappeler rapidement le contenu.

2.1 La réglementation nitrates relative à la qualité des masses d'eau

Les réglementations relatives aux nitrates découlent de la directive n°91/676/CEE. En France, les dernières règles mises en place sont contenues dans le 7ème plan d'actions national, approuvé par arrêté interministériel du 30 janvier 2023, complété par des plans régionaux. En Bretagne, le 7ème plan d'actions régional a été approuvé par arrêté préfectoral du 24 mai 2024.

Les objectifs à atteindre sont définis par la directive-cadre sur l'eau pour chaque masse d'eau, superficielle ou souterraine. Le principe de base de la directive est d'atteindre le bon état (écologique et chimique) d'ici à 2027. Dans l'état des lieux de la directive-cadre sur l'eau réalisé en 2019 :

- 152 masses d'eau superficielles sur 449 sont en bon état soit 33,8%. L'état provisoire 2025 (en attente de validation) porterait ce pourcentage à 32,3%. Le SDAGE 2022-2027 classe 175 masses d'eau superficielles en objectif moins strict[20] soit 38,9% ;
- 15 masses d'eau souterraines sur 57 soit 26,3% sont en bon état chimique (pesticides et nitrates). Le SDAGE 2022-2027 classe 10 masses d'eau souterraines en objectif moins strict, soit 17,5%.%.

Les teneurs en nitrates ne sont pas le motif direct ayant conduit à demander une dérogation « objectif moins strict » pour les masses d'eau souterraine. En revanche, 15 masses d'eau littorales sont en objectif moins strict (état moyen visé en 2027) sur le paramètre « macro algues » : la France a considéré que le délai nécessaire au bon état sur ce paramètre serait supérieur à 2027. On notera que certaines d'entre elles ne sont pas dans des bassins versants « algues vertes » (baie de Concarneau, golfe du Morbihan, baie de Vilaine, rivières de Morlaix et de Vannes notamment).

2.2 La réglementation nitrates relative aux élevages

2.2.1 La réglementation ICPE

Les élevages sont soumis à la réglementation générale relative aux installations classées pour la protection de l'environnement selon leur effectif :

Figure 6 : Seuils de déclenchement des procédures ICPE en fonction du type d'élevage

Type de procédure	Vaches laitières	Vaches à l'engraissement	Vaches allaitantes	Porcins	Volailles
Déclaration	50	50	100	50	5 000
Enregistrement	150	400	Non concerné	450	30 000
Autorisation	400	800	Non concerné	2 000	40 000
Autorisation IED (actuel – 2030)[21]	Non concerné	Non concerné	Non concerné	2 000 – 1 167[22]	40 000 – 38 500

[20] Délai nécessaire à l'atteinte du bon état postérieur à 2027

[21] Soumis à la directive n°2010/75/UE dite IED. Celle-ci a été modifiée le 12 mars 2024

[22] 750 pour les truies

Cette réglementation porte, non seulement sur la gestion des déjections du bétail, mais aussi sur tous les rejets polluants du site et sur l'ensemble des risques des installations.

Est fourni en annexe 5 un livret qui récapitule les obligations réglementaires dans toute la région. Ces obligations portent sur : les interdictions ou conditions d'épandage, les modalités de stockage des effluents du bétail, la couverture des sols, la « gestion adaptée » de certaines terres (zones humides, prairies), le plafonnement de la quantité d'azote animal (170 kg/ha SAU), tenant compte de l'azote des digestats issus de la méthanisation, les distances d'épandage vis-à-vis des tiers, des cours d'eau, des captages, des zones conchylicoles, la couverture végétale des berges le long des cours d'eau, la réduction du surpâturage.

La loi du 11 août 2025, dite "loi Duplomb", modifie le cadre réglementaire des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) applicables aux élevages, y compris celles relevant de la directive européenne 2010/75/UE sur les émissions industrielles (IED).

On notera enfin que les effluents confiés à des tiers et les algues vertes ramassées ont un statut de déchet[23] : elles peuvent être directement épandues, ou compostées avec d'autres déchets verts. Le département du Finistère dispose de quatre centres de traitements autorisés, le Morbihan d'aucun ; la mission ne dispose pas de l'information pour le département des Côtes d'Armor.

2.2.2 La réglementation issue du programme d'action régional nitrates

Le 7ème Programme d'actions régional (PAR breton (2022-2026) a introduit plusieurs dispositions pour renforcer la lutte contre la pollution par les nitrates, en ciblant notamment les pratiques d'épandage, la gestion des effluents et la couverture des sols.

- **Modifications des périodes d'épandage et des couverts d'inter-culture** : le 7e PAR a revu les périodes autorisées d'épandage des fertilisants organiques, en les adaptant aux conditions pédoclimatiques locales pour limiter les risques de lessivage. Par ailleurs, les couverts d'inter-cultures font désormais l'objet de définitions précises : ils doivent être implantés rapidement après la récolte et maintenus jusqu'à l'implantation de la culture suivante, afin de piéger efficacement l'azote résiduel. Une obligation de résultat est instaurée : la quantité d'azote organique déclarée en fin de période ne peut excéder la quantité produite annuellement par les animaux de l'exploitation, afin d'éviter tout stock résiduel excessif.

- **Adaptation des seuils en zones d'actions renforcées** : le seuil d'obligation de traitement des effluents d'élevage a été relevé, passant de 20 000 à 25 000 unités d'azote produites par an. Cette mesure vise à mieux cibler les exploitations les plus contributrices aux fuites d'azote, tout en allégeant les contraintes pour les structures de taille intermédiaire. En outre, les bandes enherbées le long des cours d'eau doivent désormais présenter une largeur minimale de 10 mètres, contre 5 mètres précédemment, afin d'améliorer leur efficacité dans la filtration des nitrates.

- **Mesures spécifiques aux bassins versants « algues vertes »** : dans les zones les plus sensibles (bassins versants concernés par les marées vertes), des prescriptions supplémentaires s'appliquent :
  - contrôle technique des ouvrages de stockage d'effluents d'élevage, afin de vérifier leur conformité et leur étanchéité, et de prévenir les risques de fuites ou de débordement ;
  - suivi renforcé des reliquats azotés dans les sols, avec un seuil d'alerte fixé à 80 kg N/ha. En cas de dépassement, des mesures correctives (ajustement des apports, modification des rotations) sont imposées aux exploitants ;

[23] *« Toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire »* (art. L.541-1-1 du code de l'environnement)

- plafond strict de la balance globale azotée, limitée à 20 kg N/ha de Surface Agricole Utile (SAU), pour garantir un équilibre entre les apports et les besoins des cultures. Cette disposition a conduit au déploiement d'offres commerciales par les bureaux d'études, loin de l'amélioration des pratiques recherchée (voir parties suivantes) ;
- interdiction des situations de surpâturage, afin de limiter l'érosion des sols et les transferts de nutriments vers les milieux aquatiques.

2.2.3 Le règlement sanitaire départemental

Le règlement sanitaire départemental interdit l'épandage des lisiers et purins à moins de 500 mètres des zones conchylicoles, et des fumiers à moins de 50 mètres. Des dérogations peuvent néanmoins être accordées sous certaines conditions.

- Dérogations dans le Finistère

Le nombre de dérogations accordées est très important : historiquement, environ 200 dérogations étaient accordées. Un nouveau protocole a été validé en 2016, rendant ces dérogations caduques. Il a été signalé à la mission qu'une cinquantaine de dérogations avaient été accordées selon le nouveau protocole.

- Dérogations dans les Côtes d'Armor

45 dérogations pour 840 ha ont été accordées en 2024. Elles s'accompagnent d'aménagements favorables à l'environnement (création de talus et de bandes enherbées)[24].

- Dérogations en Ille-et-Vilaine

Alors que 288 exploitations agricoles sont en activité avec des terres dans la bande de 0-500 m, 36 exploitations sont recensées en activité avec un arrêté de dérogation. La DDPP a reçu 3 demandes de dérogation en 2025.

2.2.4 La réglementation nitrates spécifique aux baies « algues vertes ». Les arrêtés ZSCE dans les Côtes d'Armor et le Finistère

En réponse au jugement du tribunal administratif de Rennes (4 juin 2021) et aux recommandations de la Cour des comptes (juillet 2021), le préfet de région Bretagne a signé le 18 novembre 2021 un arrêté-cadre pour les huit baies bretonnes touchées par les marées vertes[25]. Dans ce contexte, les préfets des Côtes d'Armor et du Finistère ont adopté, les 9 et 12 septembre 2022, des arrêtés instituant des zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) pour chaque baie concernée. Ces arrêtés, intégrés au plan de lutte contre la prolifération des algues vertes (PLAV 3, 2022-2027), définissent des programmes d'actions volontaires visant à réduire les flux d'azote d'origine agricole vers les cours d'eau. Ils s'appliquent sur trois années culturales (2022/2023 à 2024/2025) et prévoient une évaluation en 2025, à l'issue de laquelle les mesures pourront devenir obligatoires pour les exploitations n'ayant pas atteint les objectifs fixés[26]. Le PLAV 3 mobilise 130 millions d'euros (État, Région, Agence de l'eau, départements, collectivités locales) pour soutenir les exploitations engagées, via des aides financières et un accompagnement technique. Les contrats territoriaux, signés en 2022, renforcent la synergie entre acteurs locaux et financeurs publics.

---

[24] La mission ne dispose pas de données pour l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan.

[25] La Cour des comptes a indiqué à la mission qu'aucun document, à ce stade, ne formalise la réponse de l'État à ces recommandations. Les services de l'État viennent d'apporter des réponses à la Cour des comptes dans le cadre du suivi engagé en parallèle à la présente mission. La mission n'en dispose pas.

[26] https://www.prefectures-regions.gouv.fr/bretagne/layout/set/print/Documents-publications/Algues-vertes-L-Etat-prend-acte-du-jugement-du-tribunal-administratif

Les arrêtés ZSCE listent des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), ainsi que des actions de renaturation des paysages, adaptées aux spécificités de chaque baie. Ils s'appuient sur des indicateurs de résultats (réduction des concentrations en nitrates, couverture des sols, gestion des effluents). En cas de non-respect des engagements, un basculement vers une phase réglementaire est prévu à partir de 2025, avec des sanctions individuelles pour les exploitations concernées[27].

La mise en œuvre est différenciée selon les départements :

- dans les Côtes d'Armor, les ZSCE concernent trois baies (Saint-Brieuc, Lannion, La Fresnaye). À l'automne 2025, les 1 300 exploitations concernées seront évaluées selon trois catégories : celles ayant atteint les objectifs, celles devant renforcer leurs efforts et environ 350 exploitations pour lesquelles des mesures coercitives seront engagées dès septembre 2026. Le taux d'engagement volontaire était en moyenne d'environ 40 % fin 2024, avec des disparités selon les baies (jusqu'à 80 % à La Fresnaye)[28] ;
- dans le Finistère, où cinq baies sont concernées, le taux d'adhésion aux mesures volontaires a progressé entre 2024 et 2025, passant par exemple de 27 % à 57 % pour le volet renaturation entre décembre 2024 et juin 2025.

Les préfets ont annoncé une transition vers la phase réglementaire dès 2025, en cohérence avec l'injonction du tribunal administratif de Rennes[29]. Un bilan intermédiaire est prévu fin 2025 pour évaluer l'efficacité des mesures et ajuster, si nécessaire, les dispositifs au printemps 2026. Cependant, des différences d'approche entre les deux départements (méthodes d'évaluation, calendrier de mise en œuvre) pourraient affecter la cohérence globale du dispositif.

2.3 Cadre institutionnel et répartition des rôles

La gestion des contrôles liés aux nitrates agricoles en Bretagne s'inscrit dans un cadre institutionnel complexe, marqué par un héritage historique. Les responsabilités ont évolué au fil du temps :

- depuis les années 90, avec les PAR, la responsabilité de la politique publique était assumée par le niveau régional, conforté en 2010 avec le PLAV ;
- en 2021, suite au contentieux sur les huit baies, le niveau départemental est considéré comme responsable, ce qui se traduit par des approches très territorialisées, comme par exemple les arrêtés ZSCE. Une logique régionale est maintenue sur les dispositifs d'accompagnement.

Les missions de contrôle se déclinent selon trois grands axes, chacun impliquant des services distincts :

- les contrôles ICPE élevage concernent les installations classées pour la protection de l'environnement ;
- les contrôles mono-thématiques portent sur des exigences ciblées de la directive nitrates, telles que la couverture des sols, le respect des bandes enherbées en bordure de cours d'eau, les restrictions en zones conchylicoles, ou encore la conformité des fosses de stockage. Ces contrôles mono-thématiques sont menés sous la forme de contrôles structurés ou de surveillance du territoire ;
- s'y ajoutent les vérifications de conditionnalité de la PAC, qui intègrent les obligations liées aux directives nitrates, oiseaux et habitats.

---

27 https://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/sixieme-programme-d-actions-regional-directive-a3709.html

28 https://www.cotes-darmor.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Mer-littoral-et-securite-maritime/Algues-vertes-Bilan-2024-perspectives-2025

29 https://www.prefectures-regions.gouv.fr/bretagne/layout/set/print/Documents-publications/Algues-vertes-L-Etat-prend-acte-du-jugement-du-tribunal-administratif

En Bretagne, les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) supervisent ainsi 19 761 structures, principalement soumises à déclaration ou à des règles de conditionnalité. Les directions départementales de la protection des populations (DDPP) interviennent auprès de 5 573 exploitations, relevant de régimes d'enregistrement ou d'autorisation, ainsi que sur les méthaniseurs agricoles. Les unités départementales de la DREAL, quant à elles, prennent en charge les autres installations classées, parmi lesquelles figurent les méthaniseurs industriels et les sites de traitement des déchets, comme ceux dédiés à la gestion des algues vertes.

Figure 7 : Répartition de l'action des services en Bretagne

	Cultures *(RSD)*	Elevage			Méthanisation	
		Moins de 50 vaches Laitières *(RSD)*	ICPE Déclaration	ICPE Autorisation ou enregistrement	Industriel	Agricole
DDTM	19 761 établissements			Au titre de la conditionnalité		
DDPP				5 573 établissements		
UD-DREAL						

Sources : DREAL Bretagne, entretiens

Une autre particularité bretonne réside dans l'inspection systématique de la fertilisation des cultures recevant des effluents d'élevage, intégrée aux procédures ICPE.

Par ailleurs, la répartition des compétences varie selon les départements : dans les Côtes-d'Armor, la DDPP héberge le guichet unique de l'environnement, bénéficiant pour cela de quatre équivalents temps plein supplémentaires financés par le ministère de l'Intérieur, alors que cette mission incombe à la DDTM dans le Morbihan. L'Agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB) joue un rôle clé en finançant les accords de territoire (anciennement contrats de bassins versants), tandis que l'OFB et l'ARS apportent leur expertise technique et sanitaire en appui des services déconcentrés dans leurs domaines de compétence. L'OFB assure un nombre réduit de contrôles, complémentaires à ceux des DDI.

2.4 La coordination et le pilotage des contrôles (question 5)

La coordination départementale des contrôles repose sur un système de planification annuelle, défini en cohérence avec les feuilles de route régionales et validé par les préfets ainsi que par les procureurs de la République. Ce plan précise, non seulement les priorités thématiques et géographiques, mais aussi les services responsables de leur mise en œuvre – DDTM, DDPP, DREAL ou OFB – et les modalités de collaboration avec les forces de l'ordre.

La mission interservices de l'eau et de la nature (MISEN), chargée d'assurer l'articulation entre ces différents acteurs, affiche cependant des performances contrastées selon les territoires.

Dans les Côtes-d'Armor, elle fonctionne de manière efficace et réactive, intégrant pleinement les enjeux liés aux nitrates et aux marées vertes dans ses travaux ; son rapport annuel 2025 a été très utile à la mission. Dans le Finistère, en revanche, son action suscite des interrogations, comme en témoigne l'absence totale de mention des problèmes de nitrates ou d'algues vertes lors de son comité stratégique du 30 juin 2025, alors que ces sujets figuraient encore, bien que de manière

ponctuelle, à l'ordre du jour jusqu'en 2024[30]. Le Morbihan se distingue avec la création, en 2023[31], du comité de concertation et d'orientation des projets agricoles installations classées (CCOPAIC), placé sous l'égide des services du secrétariat général de la préfecture, afin d'examiner les dossiers sensibles de création ou d'extension d'ICPE et de méthanisation.

Au niveau régional, le groupe technique régional de contrôle (GTRC), coordonné par la DREAL et piloté par le coordonnateur régional des installations classées (CRIC), peine à imposer une stratégie unifiée, en raison de difficultés persistantes de coordination, comme l'ont souligné plusieurs entretiens menés auprès des services. La région souffre d'une vacance anormalement prolongée, au regard de l'importance de l'inspection des élevages en Bretagne, du poste de CRIC. Cette vacance est indirectement liée au plafond des transferts d'effectifs entre ministères. L'absence de validation politique d'un programme et des propositions du GTRC explique aussi cette perception d'un « vide » depuis octobre 2024.

La programmation nationale se décline en plans départementaux, sous l'autorité des préfets, mais cette déclinaison se heurte souvent à des réalités locales divergentes. Il n'existe pas de cadre commun de programmation, de suivi des effectifs et de rapportage des contrôles : la mission a recueilli des données hétérogènes selon les départements et selon les DDI, et les données pour l'année 2024 n'étaient pas spontanément disponibles. Cette difficulté, rencontrée tout au long de la mission, est préjudiciable à une action et un suivi efficaces de cette politique pourtant prioritaire.

Un cas emblématique de ces tensions réside dans la gestion des vasières en Morbihan, où le préfet a commandité à deux reprises la constitution de groupes projets interservices pour tenter de structurer une réponse adaptée, sans qu'une stratégie soit finalisée. Le premier, lancé en 2012 sous le pilotage de la DDTM, avait pour objectif de dresser un bilan complet des échouages d'algues, d'évaluer les risques associés et d'étudier la mise en place d'une démarche partenariale avec les collectivités locales pour le ramassage et le traitement des algues. Le second, initié en 2022 sous l'égide de la DDTM et de la MISEN, devait aboutir à un plan d'action spécifique pour les vasières, qui n'a cependant jamais été finalisé.

Ces dysfonctionnements structurels, combinés à une gouvernance parfois cloisonnée, illustrent les défis persistants auxquels se heurte l'État dans la mise en œuvre cohérente des politiques de contrôle environnemental en Bretagne.

Exemple de calendrier pour la programmation (DDTM22) :

N-1	Octobre	Préparation de la programmation
	Novembre	Envoi du projet à la coordination
	Fin novembre	Retour de la coordination
N	Janvier	Validation par le directeur, lancement des contrôles
	Mai	Présentation en MISEN

[30] La présentation comporte un bilan présenté comme un *« Retour sur 30 ans de politique publique environnementale et ICPE élevage. Maintien de la crédibilité de l'action publique »*, dans un plan où le premier item est *« Répondre à d'autres problématiques d'intérêt général »* sans citer explicitement les nitrates et où le PLAV n'est cité que dans le deuxième item *« Répondre aux attentes du citoyen et des acteurs socioéconomiques »* sans référence à un enjeu de santé publique.

[31] Note du Préfet du Morbihan à la DDPP et UD-DREAL en date du 16/05/2023 relative aux conséquences de l'annulation récente de deux arrêtés ICPE élevage par le tribunal administratif

2.5 Leviers d'amélioration pour la réglementation et la coordination

2.5.1 Faire évoluer une réglementation actuellement axée sur les moyens de mise en œuvre

Les personnes rencontrées par la mission partagent le constat d'une réglementation foisonnante et illisible par de nombreux exploitants agricoles. Elle requiert en théorie l'enregistrement de nombreuses données afin de tracer les flux d'azote pour pouvoir démontrer la compatibilité des pratiques d'épandage avec une multitude de règles.

C'est ce qui a conduit le préfet de région, en 2024, à proposer la démarche d'un « accord de méthode » avec la chambre d'agriculture de Bretagne et Eau et rivières de Bretagne qui vise à simplifier la mise en œuvre de la réglementation en privilégiant l'atteinte des résultats à l'obligation de moyens. Les discussions dans ce cadre ont conduit à obtenir un accord sur quelques principes, notamment sur le plafonnement des quantités d'azote épandables et sur le suivi des reliquats avant l'hiver, etc. Les interlocuteurs de la mission qui ont été associés à cette démarche sont attachés à ses conclusions. La question des modalités de sa mise en œuvre est désormais posée dans le contexte des décisions des juridictions administratives et de la préparation de la phase réglementaire des ZSCE.

En ce qui concerne la réglementation ZSCE, l'évaluation devrait être achevée dans les meilleurs délais pour pouvoir alimenter cette réponse sur les constats les plus solides.

La phase réglementaire devra trouver un équilibre entre la valorisation de l'engagement des exploitants inscrits dans la démarche volontaire et la nécessité de prendre des mesures rigoureuses, selon les résultats obtenus. Dans ce contexte, l'évaluation rapide de l'ensemble des exploitations sur la base de critères communs et objectifs à toutes les exploitations apparaît nécessaire : le chantier est bien identifié par les préfets et leurs services pour être mené durant l'hiver 2025-2026 ; une harmonisation interdépartementale de la logique d'actions et des critères, et un appui par le niveau régional seraient opportuns. De plus, la stratégie de suites reste à préciser ; les réflexions engagées au moment de la mission semblaient être spécifiques à chaque département ; une stratégie commune semble nécessaire à la mission, et pourrait tenir compte de l'engagement volontaire préalable ou non, notamment en l'absence de résultat concret.

L'allègement nécessaire des obligations déclaratives devrait s'accompagner d'un recentrage et d'un renforcement du conseil en agronomie sur la chambre d'agriculture, dont la valeur ajoutée a été reconnue par tous. Elle implique aussi de revenir à des plafonds individuels, cohérents avec l'obligation de résultat prônée par l'accord de méthode, et reconnus par tous comme ayant fait preuve de leur efficience dans la période de décroissance des teneurs en nitrates.

La stratégie mobilisant les arrêtés ZSCE apparaît particulièrement efficace et utile, mais nécessitera d'être améliorée en matière de cohérence interdépartementale et de communication aux usagers.

Par ailleurs, au regard de la persistance des algues vertes en dehors des huit baies ciblées (notamment en baie de Morlaix et dans les vasières), la mission considère que la mise en place de ZSCE dans d'autres territoires pourrait être opportune, afin de répondre pleinement aux enjeux sanitaires et environnementaux identifiés par les juridictions administratives et par le Haut conseil de la santé publique.

Recommandation 3. ***(Ministères, Préfet de région | Moyen terme) Engager une simplification de la réglementation, notamment le programme d'actions régional dans le cadre fixé par l'accord de méthode (obligation de résultats), en se concentrant sur une liste d'exigences plus resserrée pour plus d'efficacité et de lisibilité. Généraliser la démarche aux autres***

secteurs affectés par la production d'algues vertes, en commençant par fixer des objectifs adaptés à chaque baie.

(Préfet de région, Préfets de département | Court terme) Déclinaison : Finaliser l'évaluation ZSCE rapidement, en veillant à une stratégie harmonisée entre départements et fondée sur des critères adaptés à chaque baie.

2.5.2 Fixer des objectifs clairs et cohérents afin de renforcer la lisibilité et le sens de l'action de contrôle, nécessaires à son acceptation

Le rapport de la Cour des comptes de juillet 2021 avait argumenté le fait que la politique de lutte (contre les algues vertes) avait des objectifs mal définis et des effets incertains sur la qualité des eaux. En réalité, subsistent en parallèle deux objectifs, pas toujours explicites ni quantifiés : l'un de réduction des teneurs en nitrates pour respecter la directive cadre sur l'eau, l'autre de réduction de la biomasse algale.

Quoique simple en apparence, l'objectif initial du premier PLAV (réduire les flux d'azote de 30 à 40 % à l'horizon 2015) n'est pas apparu réaliste. Á l'inverse, si les objectifs différenciés du deuxième PLAV semblent plus adaptés aux situations initiales, l'absence de référence aux objectifs généraux et de validation scientifique a conduit la Cour des comptes à considérer que les objectifs fixés à l'horizon 2027 ne sont pas conformes à l'ambition initiale, ce que les résultats présentés dans le § 1 confirment. En outre, le choix de retenir, dans le SDAGE 2022-2027, des « objectifs moins stricts » pour un grand nombre de masses d'eau littorales déclassées par les macro-algues ne s'est pas accompagné de la détermination d'une trajectoire d'atteinte du bon état à une échéance ultérieure. L'absence d'avis, à ce stade, de la Commission européenne sur cette proposition de la France prive tous les acteurs de l'éclairage nécessaire sur le bon niveau d'effort.

Dès lors que le tribunal administratif a constaté, au vu des résultats (en particulier, la production d'algues vertes) que ces efforts ne sont pas suffisants, l'État devrait au moins préciser une trajectoire de réduction, nécessaire pour le dimensionnement de son dispositif de contrôle et pour sa programmation. Conformément à la recommandation de la Cour des comptes, cette trajectoire devrait faire l'objet d'une validation scientifique.

Ainsi, la mission considère qu'il conviendrait de mettre à jour les objectifs contrôlables par bassin versant, en fixant des seuils de réduction progressive des concentrations en nitrates et de la production d'algues vertes, assortis de plafonnements d'apports azotés adaptés aux spécificités locales. Ces cibles doivent être intégrées au programme d'actions régional, avec des indicateurs de suivi clairs et des mécanismes de sanction graduels en cas de non-atteinte ; pour les huit BVAV, elles doivent figurer dans les arrêtés ZSCE.

La Cour des Comptes avait formulé en 2021, dans son orientation n°2, de disposer d'un seuil de concentration moyenne en nitrates des cours d'eau qui permettrait de diminuer de moitié les échouages d'algues vertes dans les huit baies algues vertes. La mise en œuvre de cette orientation devient donc une condition urgente pour pouvoir répondre à l'injonction du tribunal administratif de Rennes.

Recommandation 4. ***(Ministères, Agence de l'eau | Court terme) Faire réaliser ou actualiser le cas échéant, dès que possible, les modélisations scientifiques afin de déterminer le seuil de concentration moyenne en nitrates des cours d'eau qui permettrait de diminuer de moitié les échouages d'algues vertes dans les huit baies algues vertes et les principaux sites vasiers bretons concernés.***

2.5.3 Renforcer la cohérence interdépartementale en matière de réponses

La mise en œuvre de réglementations spécifiques en Bretagne pour réduire les rejets de nitrates et la production d'algues vertes révèle des dynamiques départementales contrastées, façonnées par une histoire et des contraintes distinctes.

Dans les Côtes-d'Armor, une anticipation de quinze ans sur les autres territoires, marquée par la gestion de situations critiques (dont des mortalités), a forgé une culture du risque et une coopération étroite entre la DDTM et l'ARS et, plus généralement, de l'ensemble des services, bien que les politiques de contrôle et de sanction y restent exposées à des critiques (voir § 6.2.2).

Dans le Finistère, la DDTM assure un suivi rigoureux, mais la DDPP, soumise à des pressions externes récurrentes (notamment de la part d'Eau et Rivière de Bretagne) voit son exposition pénale s'accroître, tandis que la coordination interservices y procède par à-coups, sans stratégie apparente.

Le Morbihan, moins en première ligne sur les marées vertes, adopte une approche conforme aux standards nationaux, mais ses moyens limités – illustrés par l'inactivité de la MISEN – interrogent sa capacité à anticiper une éventuelle dégradation de la situation.

La DREAL, privée depuis plusieurs mois du poste-clé de CRIC et dotée de leviers d'action restreints, peine à assumer son rôle d'harmonisation des pratiques. La DRAAF fait montre de volontarisme et d'implication sur son champ de compétence.

Malgré des périmètres d'intervention clairement définis (notamment une MISEN active dans les Côtes-d'Armor), l'impact du contrôle unique agricole reste limité au regard des enjeux, en raison d'outils métiers défaillants (systèmes d'information et interfaces inadaptés) et d'un déséquilibre persistant entre moyens et ambitions réglementaires. Ces fragilités structurelles exposent l'État à des risques juridiques et opérationnels, dans un contexte où les pressions environnementales appellent une réactivité accrue.

* *

De manière générale, la mission considère que la stratégie retenue par l'État devra faire l'objet d'une communication suffisamment en amont à l'ensemble des acteurs pour préciser une ligne équilibrée et ferme, tout en anticipant sur la stratégie de chacun, et en particulier des parties prenantes aux contentieux.

3 Moyens mobilisés et organisation retenue

3.1 Moyens humains mobilisés affectés au contrôle des élevages (question 1)

Les chiffres présentés doivent être pris avec prudence : la mission n'a pas été en mesure de vérifier ces éléments, transmis par les services régionaux.

3.1.1 Dotations par programme budgétaire

Les services indiquent qu'au total 82,5 ETPT sont affectés sur les enjeux nitrates, avec un socle de base de l'inspection des installations classées d'élevage de 61,8 ETPT. Il porte sur l'instruction et le contrôle des ICPE, dont les contrôles associés relevant de la directive nitrates. Selon les données transmises par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) le nombre d'ETP attribués à la Bretagne s'élevait à 63,61 en 2019 et 2020, puis 61,8 entre 2021 et 2025, ce qui représente environ un tiers des effectifs nationaux. Après ce repli de 2 ETP, il est donc stable depuis 5 ans. Ce repli a été réparti entre les départements : de 22 à 21,3 pour les Côtes d'Armor, 16,9 à 16,3 dans le Finistère, 9,6 à 9,4 en Ille-et-Vilaine, 15,1 à 14,8 dans le Morbihan.

D'autres moyens ont été affectés au cours des dernières années, spécifiquement dédiés aux mesures de reconquête de la qualité de l'eau et de lutte contre les algues vertes, à hauteur de 20,7 ETPT.

- BOP 215 (ministère de l'agriculture)

Depuis 2020, 5 ETPT ont été notifiés pour la gestion de la PAC et la gestion des mesures liées à la reconquête de la qualité de l'eau en DDTM. En 2023, le MASA/RPROG a modifié ses modalités de notification et a accordé de façon explicite 1 ETP dédié aux algues vertes qui se traduit concrètement par le poste "algues vertes" affecté à la DRAAF (poste de chargé de mission qualifié "à enjeux") ainsi que 4,8 ETPT à répartir au niveau régional. Parmi ces 4,8 ETPT, on peut considérer que 4 correspondent à la continuité des ETPT notifiés les années précédentes pour la gestion des mesures liées à la reconquête de la qualité de l'eau.

À ces ETP, s'ajoute 1 ETP pour le financement du poste de chargé de mission de la Mission interdépartementale et régionale de l'eau (MIRE) auprès du SGAR, qui coordonne notamment le plan de lutte contre les algues vertes au niveau régional.

- BOP 206 (ministère de l'agriculture)

Dans le volume de ces 61,8 ETPT, 20 ETPT proviennent du MATTE et sont délégués au MASA dans le cadre d'une convention historique entre les deux ministères. Ces moyens sont gérés par le MASA et mis à disposition des DDPP pour renforcer les équipes des services environnement.

3,2 ETPT environnement sont spécifiquement consacrés aux contrôles algues vertes (identifiés depuis 2021), répartis à part égale entre DDPP 22, 29 et 56.

- BOP 217/113 (ministère de l'écologie)

De façon régulière, des moyens supplémentaires ont été demandés pour augmenter les effectifs de contrôleurs. À la suite d'une demande portée par le préfet de région dans un cadre interministériel, 2 ETP supplémentaires ont été obtenus à partir de 2024, qui se sont traduits par 2 recrutements (1 en DDTM 22 et 1 en DDTM 29) à partir de septembre 2024.

2,5 ETP sont également mobilisés en DREAL sur le BOP 113 pour des missions de lutte contre les pollutions diffuses des nitrates d'origine agricole.

- BOP 217 /181 (ministère de l'écologie)

11 ETPT supplémentaires (en complément des 20 gérés par le BOP 206) consacrés à l'instruction/contrôle des ICPE, dont les contrôles associés relevant de la directive nitrates sont alloués aux DDPP par le MATTE et 1 ETPT est notifié à la DREAL sur le poste de chargé de la coordination de l'inspection ICPE « élevage » (CRIC).

- BOP 162 (interministériel)

Faute de moyens humains issus des dialogues de gestions, un marché d'intérim financé sur le BOP 162 a été passé par la DREAL pour permettre un renforcement des moyens de contrôle à partir de l'automne 2022. Ces intérimaires viennent en appui du travail des inspecteurs titulaires (1 agent pendant 18 mois, pour chacune des 4 DDPP et chacune des 4 DDTM).

- Ministère de l'intérieur

Un expert de haut niveau « algues vertes » a été recruté en 2022 sur un périmètre interdépartemental. Le poste n'a pas été renouvelé au départ du titulaire fin 2024. Un redéploiement d'effectif du SGAR a permis le recrutement d'une chargée de mission en avril 2025 pour effectuer les mêmes missions.

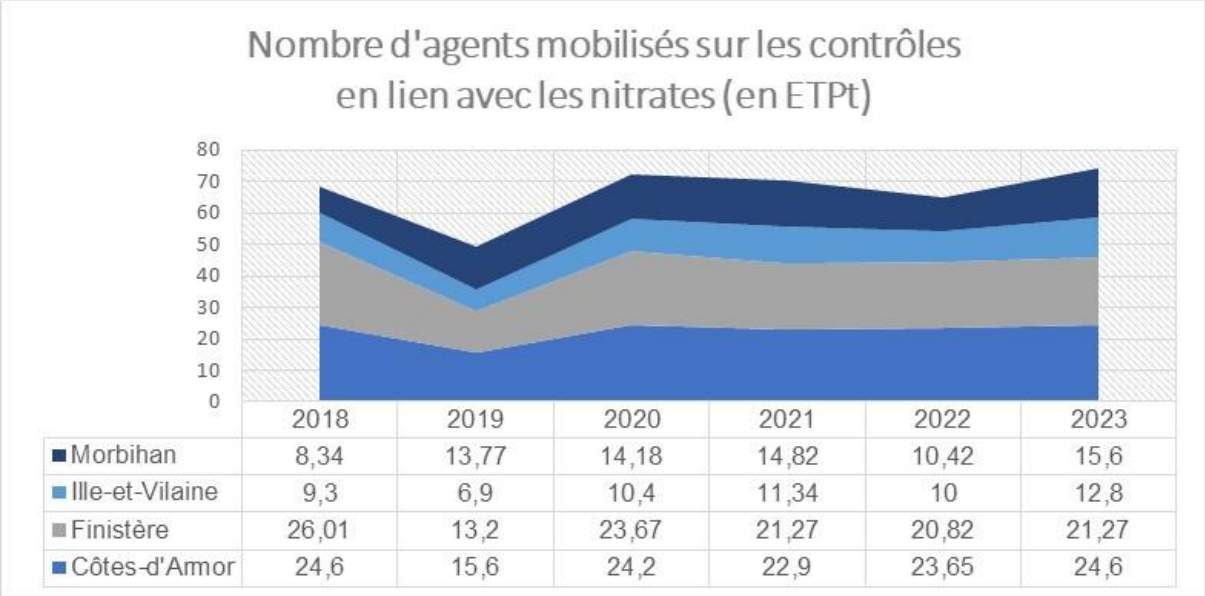
- Utilisation du 3 %

À partir de 2022, en application de la circulaire du 22 décembre 2021, les préfets de région peuvent redéployer des effectifs sur le périmètre de l'administration territoriale de l'État dans la limite de 3 % chaque année. Cette possibilité a été utilisée par le préfet de région de Bretagne pour affecter 3 ETP supplémentaires au suivi et à la coordination du plan de lutte contre les algues vertes dans les DDTM des Côtes d'Armor et du Finistère.

En ce qui concerne les dialogues de gestion, il apparaît qu'ils ne conduisent que très rarement à des évolutions significatives des orientations et des objectifs dans un contexte de moyens contraints. Ponctuellement, les moyens ont été augmentés d'1 ETP pour des motifs ciblés, sans réinterroger leur répartition entre départements ou entre DDI (pas de justification au premier euro, en fonction des objectifs à atteindre).

3.1.2 Dotations par département

Figure 8 : Moyens humains mobilisés par département

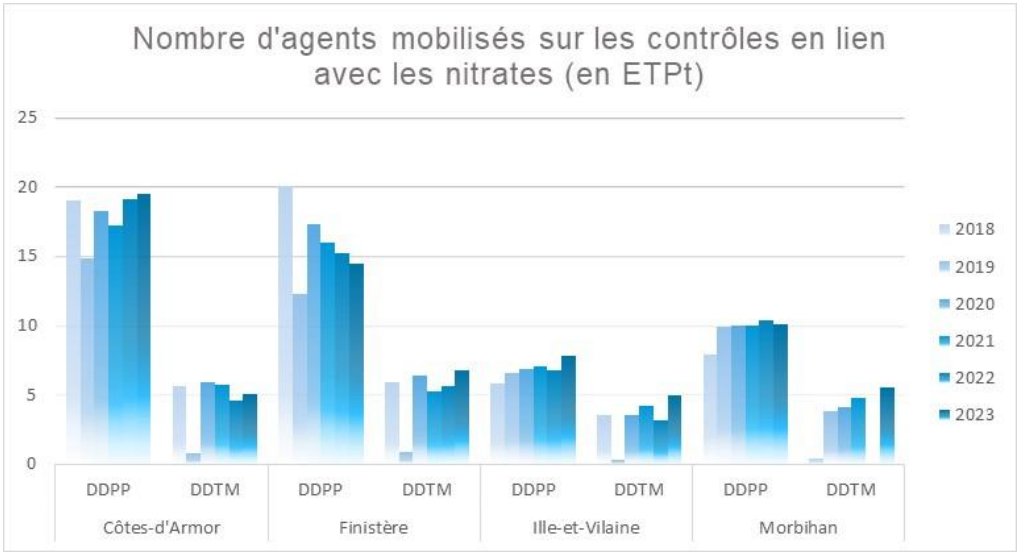


	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Morbihan	8,34	13,77	14,18	14,82	10,42	15,6
Ille-et-Vilaine	9,3	6,9	10,4	11,34	10	12,8
Finistère	26,01	13,2	23,67	21,27	20,82	21,27
Côtes-d'Armor	24,6	15,6	24,2	22,9	23,65	24,6

Source : Chiffres DREAL Bretagne
Traitement : mission

En s'intéressant aux évolutions par DDI (voir figure 9 ci-après), le cas de la DDPP du Finistère apparait comme atypique avec une baisse des effectifs constante, compensée depuis 2021 au niveau départemental par une hausse des effectifs au sein de la DDTM.

Figure 9 : Moyens humains mobilisés par structure

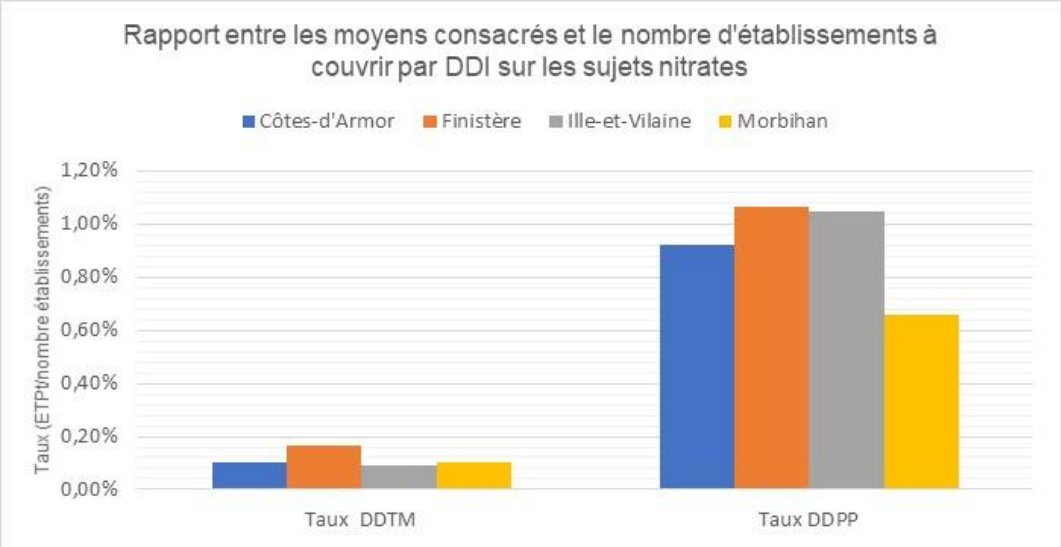


Source : Chiffres DREAL Bretagne
Traitement : mission

En rapportant les moyens au nombre d'établissements à contrôler en fonction du département et de la répartition des compétences (figure 10), le constat est plus nuancé : la DDPP du Finistère apparaît ainsi encore bien dotée au regard du nombre d'établissements à couvrir, et en

comparaison des autres départements, en particulier les Côtes d'Armor et le Morbihan.

Figure 10 : Moyens de chaque DDI au regard du nombre d'établissements à contrôler en 2023



Source : Chiffres DREAL Bretagne
Traitement : mission

En 2023, la décision a été prise de renforcer les moyens de contrôles : afin de permettre l'augmentation du nombre de contrôles portant sur la pollution par les nitrates, les équipes départementales ont chacune été renforcées par le recrutement d'un ETP technicien (statut intérimaire-BOP 162-durée du contrat : 18 mois) :

• DDI 22, 29 et DDTM 56 à partir respectivement d'octobre 2022 et novembre 2022 ;

• DDI 35 et DDPP 56 fin janvier 2023.

La DDPP 35 nous a signalé disposer également d'un renfort de vacation qui a permis d'avancer de manière très proactive et satisfaisante en matière d'analyse de risques.

Ces agents ont reçu une formation « prise de poste » (contenus abordés : agronomie, capacité de stockage et points de contrôles Directive Nitrates). Ces contrats sont désormais arrivés à échéance ou le seront prochainement : il s'agit d'un point de vigilance important pour 2025 et les années suivantes.

L'évolution différentiée interdépartementale apparaît ainsi comme un rééquilibrage progressif. Si ce dernier fait sens dans une logique de pilotage des moyens, il convient de veiller à ne pas déstabiliser la structure, *a fortiori* dans le contexte du passage à la phase règlementaire des ZSCE dans le Finistère et les Côtes d'Armor.

Articulation entre inspection et instruction des dossiers

La programmation des contrôles est également perturbée par les besoins d'effectifs pour l'instruction des créations, modifications ou régularisations d'élevage. Si le poids respectif des effectifs consacrés par les DDPP à l'instruction de ces demandes et aux contrôles reste à peu près stable depuis 2018, la DDPP du Finistère fait exception : en dépit d'une affectation d'effectifs constants, voire en légère augmentation dans l'ensemble de la région, les effectifs maintenus pour le contrôle *stricto sensu* des élevages s'est effondré entre 2018 et 2024, en partie seulement au profit de l'instruction des dossiers. La DDPP 29 a préservé un effectif à peu près stable de 11,9

ETP pour l'instruction des demandes entre 2018 et 2023, avec une croissance à 13,3 ETP en 2024 ; en revanche, l'effectif dédié aux contrôles a chuté de 7,4 ETP en 2018 à 3,32 ETP en 2020, jusqu'à un niveau bas d'environ 2,60 ETP en 2023 et 2024, conduisant à une réduction forte de la quantité de contrôles réalisés (voir § 5.2).

En tout état de cause, cette baisse globale n'est pas justifiable au regard du maintien des dotations régionales. Ceci doit également conduire à s'interroger sur les pratiques d'instruction et de régularisation, dans un département où de nombreuses exploitations devraient être régularisées, et où le contentieux conduit à l'annulation récurrente des autorisations accordées.

Dans son jugement, le tribunal administratif de Rennes l'identifie comme une des carences de l'État, et relève des *« marges de progrès dans l'instruction des dossiers soumis à autorisation »*. Pour la mission, tant les entretiens que les avis des autorités environnementales disponibles mettent en évidence l'insuffisante prise en compte de la sensibilité des milieux dans l'acceptabilité des épandages présentés dans les demandes d'autorisation ou de régularisation, alors que la juridiction administrative retient désormais le défaut de prise en compte de l'impact cumulé comme motif d'annulation. À l'inverse, dans le Finistère, l'autorisation d'un méthaniseur, qui interdit l'épandage en bassin versant « algues vertes », a été validée en contentieux. Pour la mission, cette incertitude doit être réduite par le biais d'une doctrine régionale pour sécuriser les décisions administratives, et ainsi répondre au TA de Rennes, mais aussi et surtout pour réduire la charge d'instruction et de gestion du contentieux (voir § 5.3)

Compétences et formations

Pour la partie inspection ICPE, une formation nationale est organisée pour les inspecteurs, suivie d'une formation locale organisée par le CRIC. La mission n'a pas eu connaissance de démarche structurée à l'échelle régionale en matière de gestion prévisionnelle des compétences, ni de plans de formations initiaux et continues sur les enjeux de la réglementation nitrates.

En matière d'appui régional, il a été signalé à la mission la présence d'un référent juridique interrégional au sein de la DRAAF, qui apporte un appui aux DDI sur les contentieux mais n'intervient pas sur le volet ICPE. La DREAL dispose de trois juristes, mais les différents interlocuteurs en DDPP ont regretté qu'ils n'apportent pas leur concours sur l'activité ICPE en département.

3.2 Moyens techniques et financiers

Lors des différents entretiens, la mission a constaté que l'activité de contrôles nitrates ne semble pas contrainte par la dotation budgétaire, ni pour la réalisation des contrôles, ni pour les formations.

En complément des budget métiers, le programme d'interventions territoriales de l'État (PITE) « eau et agriculture en Bretagne » apporte une flexibilité très appréciée. Les montants semblent par ailleurs maîtrisés : à titre d'exemple, la DDTM 22 a engagé 85 000 € de dépenses sur le PITE dans le cadre des missions de contrôle en 2024.

3.3 Conditions de travail et retours d'expérience (question 6)

3.3.1 Ressenti des agents

La question des contrôles a fait l'objet d'échanges nourris dans le cadre du dialogue social ces dernières années, comme sur le reste du territoire national. La mission a rencontré les agents chargés de l'instruction et des contrôles dans chacune des huit DDI. La mission a tiré profit de ces échanges pour recueillir l'avis des agents sur les pistes qui leur sembleraient prioritaires. On notera que la question spécifique aux contrôles nitrates n'est pas directement abordée dans les différents

comptes-rendus de CSA que la mission a pu consulter.

La mission a perçu, le plus souvent, une motivation intacte, en conscience du sens de leur action dans un contexte où elle ne fait pas débat. Il ressort de ces entretiens semi-directifs une interrogation sur certaines priorités de la programmation (élevages avicoles) et une lassitude largement partagée, notamment en DDPP, face aux contrôles documentaires (voir § 5.3.2). L'annulation des opérations coordonnées des contrôles de fosses (voir § 5.3.1) juste avant la campagne deux années de suite -2023 et 2024- a été signalée par les différents services comme déstabilisante, voire démobilisatrice. Dans l'ensemble, les propositions de sanctions ne font pas débat, dans une région où le nombre d'ICPE élevage est significativement plus important que dans les autres régions françaises, et où les équipes sont de taille suffisante pour un maintien de compétences. Les propositions sont presque toujours suivies.

La mission a néanmoins perçu un dilemme plus profond : face à des recours contentieux systématiques sur les décisions prises, les agents de la DDPP 29 témoignent d'un sentiment de fatalité voire de perte de sens face au cumul des priorités, en conscience d'une situation toujours dégradée sur le littoral breton. Les régularisations s'ajoutent au flux normal d'installations nouvelles, leur délai n'est pas maîtrisé, la défense contre le contentieux s'ajoute à l'analyse technique de la réglementation, sans grand succès si on en juge par les annulations des autorisations.

Les directeurs de DDI ont plus généralement signalé à la mission un problème d'attractivité pour les postes en DDPP, en particulier dans le Morbihan.

3.3.2 Outils

Les services utilisent différents outils mis à disposition ou prescrits par le niveau national :

Figure 11 : Outils numériques

Outils utilisés	Pourquoi	Niveau	Res-pon-sable	Accès local	Remarque
Infotech	Suivi technique et zonages à enjeux des exploitations	Local	DDTM	DDTM	
DEXEL / Pré DEXEL	Analyse des capacités de stockage	National	IDELE	DDTM, DDPP	
LIcorne	Bilan des exploitations	National	MTECT / DEB		
Démarches simplifiées	Suivi des expertises cours d'eau et engagement démarches ZSCE	Départemental pour le paramétrage (mais outil national)	DDTM		
GunENV		National	MTECT / DGPR	DDPP	Pas accès DDTM
Lanceleau telesillage	Éléments Déclarations des flux d'azote	National	MTECT / DEB		
ISI-RPG PAC		National	ASP	DDTM	
Base BDNI (effectifs bovins)		National	MASA / DGAL	DDTM, DDPP	Pas d'accès aux BD porcs[32] et volailles pour certains services
Geo Base	Couches territoire, cours d'eau, zone humide…	National		DDTM, DDPP	

Sources : Entretiens

Tous les agents rencontrés regrettent l'absence d'interopérabilité de ces outils, qui répondent chacun à une logique, avec des champs le plus souvent différents. Ceci a conduit la plupart des DDI à pallier les limites de ce patchwork par la conception d'outils *ad hoc* spécifiques au service concerné, parfois très sophistiqués en raison d'un agent particulièrement compétent sur le sujet. Cela témoigne de l'organisation et de l'engagement des agents, et apporte des éléments de réponse opérationnels. En revanche, ces outils doivent être consolidés en matière de fiabilité et sécurité des données, et de respect des réglementations applicables aux données personnelles. Par ailleurs, cette pratique pose question en matière de capacité à obtenir une vision globale à l'échelle locale, départementale et régionale. Enfin, ces solutions trouvées grâce à l'implication de certains agents exposent les structures à des difficultés de maintien en conditions opérationnelles au départ de leurs concepteurs.

[32] Ce point a déjà l'objet de plusieurs constats et recommandations, notamment de la Cour des Comptes.

3.4 Leviers d'amélioration pour les moyens

3.4.1 Renforcer la coopération et l'homogénéité des pratiques entre services déconcentrés

La diversité des pratiques entre les DDI et entre les départements bretons (Côtes d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan) nuit à la cohérence et à l'équité des contrôles et des sanctions. Pour y remédier, il est essentiel :

- d'encourager et systématiser les pratiques de tutorat entre DDI et entre départements, afin d'harmoniser les méthodes d'instruction et de contrôle. Ces échanges doivent permettre de partager les bonnes pratiques, de standardiser les procédures et de réduire les disparités dans l'application des réglementations. Au regard des pratiques constatées par la mission, le nouveau CRIC gagnerait à être accueilli dès son arrivée au sein de la DDPP d'Ille-et-Vilaine pendant une durée suffisante pour sa formation à la prise de poste. Il reviendra ensuite à ce CRIC de faire vivre le réseau formalisé des chefs de service pour faciliter ces échanges, en associant systématiquement la DRAAF dont l'expertise sectorielle est indispensable pour un ciblage pertinent des contrôles et des actions correctives (rapport inter-inspections, mai 2025) ;
- de renforcer les liens avec l'ARS Bretagne, notamment pour bénéficier de l'expertise des spécialistes des algues vertes et intégrer les données sanitaires (émissions d'H_2S, risques pour la santé publique) dans les stratégies de contrôle et de sanction : cette collaboration permettrait d'enrichir les analyses de risque et d'affiner les priorités d'action, en particulier dans les zones les plus exposées aux marées vertes.

3.4.2 Définir une stratégie régionale et préserver les moyens humains

La bascule vers la phase réglementaire des ZSCE, prévue pour 2026, mais aussi la prise en compte de la problématique des algues vertes à l'échelle de l'ensemble des bassins versants concernés, va entraîner une charge de travail accrue, notamment en matière de contrôles, de suivi des mises en conformité et de gestion des sanctions.

Toute réduction des moyens humains dans cette période charnière compromettrait la capacité à assurer un suivi rigoureux des exploitations et à garantir l'efficacité des mesures. Les dialogues de gestion avec les ministères de tutelle doivent donc permettre d'accorder la priorité au maintien des effectifs, en justifiant cette nécessité par l'augmentation prévisible des tâches liées à la transition réglementaire et au besoin de répondre à l'injonction de la juridiction administrative à l'échelle de l'ensemble de la région.

Il serait aussi utile, dans la mesure du possible, d'anticiper les besoins en ressources pour accompagner les exploitations agricoles dans leur mise en conformité, en particulier pour les structures les plus vulnérables (petites exploitations, jeunes agriculteurs). Un soutien technique et financier devrait être prévu pour faciliter cette transition, en s'appuyant sur les dispositifs existants (MAEC, contrats territoriaux) et en mobilisant les partenaires locaux (chambre d'agriculture, agence de l'eau). La mobilisation des acteurs privés locaux pourrait également être opportunément soutenue par l'État pour financer des paiements pour services environnementaux (PSE), projet de la Chambre d'agriculture.

Recommandation 5. ***(Responsables de programme et de BOP | Court terme) Maintenir, voire renforcer, les effectifs des services en charge des contrôles et de l'instruction des dossiers.***

3.4.3 Rationaliser et mutualiser les outils numériques et les bases de données au niveau régional

Face à l'urgence, une évolution rapide des logiciels métiers paraît peu réaliste. Un outil régional permettant de récolter les informations des outils existants semble la voie la plus efficace, à la fois pour harmoniser les approches départementales, supprimer des redondances de tâches administratives et aider tous les services à en tirer le maximum. Il conviendrait de s'inspirer de certains outils *ad hoc* particulièrement performants dans certaines DDI : ainsi, à court terme et en complément de la recommandation, il apparait possible et pertinent d'utiliser dans l'ensemble des DDI les cadres d'analyse développés par la DDPP d'Ille-et-Vilaine.

Recommandation 6. ***(CRIC | Moyen terme) Réaliser un inventaire des logiciels et outils utilisés dans les DDI et UD-DREAL, en évaluant leur pertinence, leur interopérabilité et leur capacité à répondre aux besoins opérationnels et étendre à l'ensemble de la région les outils existants les plus performants.***

3.4.4 Faciliter les échanges d'informations entre services dans le respect du RGPD

À court terme, les restrictions actuelles d'accès à certaines bases de données pour certains services limitent la proactivité des échanges entre services, ce qui peut ralentir la détection des non-conformités et la mise en œuvre des sanctions. Un cadre commun d'échanges de données permettrait de fluidifier la circulation des données tout en protégeant les droits des exploitants agricoles et en évitant les risques de fuites ou de mauvais usage[33].

À plus long terme, la mission note que le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), notamment son article L. 114-8, prévoit une obligation d'échange pour le traitement des dossiers du public. Il serait opportun d'engager une modification législative du CRPA, afin de permettre des échanges proactifs entre les services déconcentrés (DDI, DREAL, DRAAF, ARS) pour la réalisation des contrôles et l'infliction des sanctions, en complément du traitement des dossiers. Cette ouverture devrait être encadrée pour garantir le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD), en associant l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) à la définition des modalités de partage sécurisé des données.

Recommandation 7. ***(Ministère de l'agriculture | Moyen terme) Créer un cadre clair pour les échanges d'informations, en particulier relatifs aux effectifs de porcs, en précisant les conditions d'accès, les responsabilités et les garanties de sécurité.***

[33] Ce point est approfondi dans le rapport CGAAER n°24058, « Mieux exploiter les données gérées par les Systèmes d'Informations (SI) des politiques portées par le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (MASA) »

4 Programmation des contrôles et coordination (question 4)

La programmation des contrôles est préparée par chaque service déconcentré sous la coordination du secrétaire général aux affaires régionales. Celui-ci participe aux dialogues de gestion avec les responsables de programme chargés des différentes politiques concernées.

4.1 Encadrement national

- Contrôles ICPE

Chaque année, la DGPR adopte des actions nationales pour l'inspection des installations classées dans le cadre d'orientations stratégiques pluriannuelles. À titre d'exemple, les actions nationales 2025 ont été définies dans une instruction du 3 décembre 2024.

Le plan pluriannuel de contrôle distingue trois types d'installations : les installations prioritaires à contrôler tous les ans, les installations à enjeux à contrôler tous les trois ans, et les autres installations à contrôler tous les sept ans. Pour les élevages, ceci se traduit par une fréquence d'inspection triennale pour les installations soumises à la directive IED[34], sinon tous les sept ans pour les autres élevages soumis à autorisation ou à enregistrement. Le respect des suites et sanctions administratives doit également être vérifié à leur échéance. S'y ajoutent des inspections thématiques, différentes chaque année. Les installations soumises à déclaration sont soumises à inspection par un organisme accrédité, six mois après la mise en service de l'installation, puis tous les cinq ans. Ces fréquences de contrôle tiennent compte du « risque global » de l'installation, sans ciblage d'enjeux spécifiques comme, par exemple, la production et les rejets de nitrates agricoles. Chaque année, l'instruction retient des « actions au choix », au sein desquelles peuvent figurer des actions concernant les élevages. C'est le cas en 2025 avec deux actions : « Rétention des bidons et cuves à fuel » ou « Pollution des eaux et stockage d'effluents à la ferme (étanchéité et règles de sécurité) ».

La mission souligne que tout relèvement des seuils conduit indirectement à modifier les fréquences de contrôle. Il serait opportun de le prendre en compte dans la programmation nationale, la problématique des nitrates agricoles concernant l'ensemble des régions. À défaut, c'est un point de contexte important pour la programmation régionale en Bretagne.

L'instruction des dossiers de demande d'autorisation ou d'enregistrement et, le cas échéant, de régularisation, constitue l'autre priorité des services d'inspection : l'encadrement réglementaire des exploitations agricoles constitue le moyen de contrôle *a priori* des rejets des installations.

Les orientations nationales ne laissent pas de marge de manœuvre pour la programmation régionale des DDPP : ainsi, si la DDPP d'Ille-et-Vilaine parvient à réaliser environ 98 % des inspections conformément au plan pluriannuel de contrôle, ce n'est pas le cas des DDPP des Côtes d'Armor et du Finistère qui, chaque année, renoncent à l'inspection de certaines installations pourtant prévues par la programmation nationale. Ainsi, la DDPP 22 a indiqué à la mission qu'entre 150 et 200 contrôles ne pouvaient être programmés[35], conduisant à une fréquence effective de contrôle de 9 à 10 ans. Certaines exploitations n'ont été contrôlées qu'il y a plus de 10 ans, voire jamais.

[34] Cette fréquence est actuellement requise par la directive, récemment modifiée et dont la transposition doit intervenir au cours des prochaines années.

[35] La mission ne dispose pas des chiffres équivalents pour le Morbihan et pour le Finistère. Les chiffres doivent être encore moins favorables pour ce dernier département, au regard de la forte érosion des moyens dédiés aux contrôles.

- Contrôles Directive nitrate (dits mono-thématiques)

Les contrôles dans le cadre de la police de l'eau (hors ICPE) sont intégrés dans une instruction nationale[36] relative à la stratégie de contrôle en matière de police de l'eau et de la nature. Cette instruction précise le périmètre des contrôles de l'eau et de la nature et l'articulation avec les autres domaines de contrôles. Instruction de méthode principalement, elle précise la chaîne d'action des contrôleurs, depuis le cadrage national des priorités de contrôle jusqu'à sa déclinaison dans les plans départementaux de contrôle validés par les missions inter-services de l'eau et de la nature. Une stratégie régionale n'est plus requise.

- Contrôles conditionnalité

En Bretagne, comme sur l'ensemble du territoire national, les contrôles de conditionnalité des aides de la PAC s'appliquent aux exploitations agricoles bénéficiaires de paiements directs, de certaines aides du deuxième pilier (développement rural) et des MAEC. Ce dispositif, encadré par les règlements européens 2021/2115 et 2021/2116, vise à garantir le respect d'un ensemble d'exigences réglementaires en matière de gestion et de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), ainsi que des règles sociales depuis 2023. Les contrôles portent sur trois domaines principaux :

- environnement, changement climatique et BCAE : entretien des haies (BCAE 8), rotation des cultures (BCAE 7), retournement des prairies permanentes (BCAE 1), protection des zones humides et tourbières (applicable depuis 2025) ;
- santé publique, santé animale et végétale : respect des règles d'utilisation des produits phytopharmaceutiques, traçabilité des intrants, bien-être animal ;
- respect du droit du travail (déclaration des salariés, durée du travail, sécurité).

Les exploitations de moins de 10 hectares sont exemptées de contrôles et de sanctions, sauf pour certaines aides spécifiques. Pour les autres, les contrôles sont réalisés sur place ou via le suivi des surfaces en temps réel, combinant imagerie satellitaire et vérification humaine en cas d'anomalie détectée. En Bretagne, les DDTM et la DRAAF sont chargées de l'organisation et de la supervision des contrôles, en collaboration avec des organismes agréés.

4.2 Coordination régionale

Jusqu'en 2023, la DREAL a préparé et soumis aux services départementaux des notes d'orientations pour établir la programmation des contrôles « directives nitrates » en exploitation agricole. Elle élabore des documents méthodologiques destinés à harmoniser les pratiques d'instruction et d'inspection, en s'appuyant sur le GTRC. La mission note que la DREAL avait proposé l'examen en CAR en octobre 2024 d'un ensemble de travaux d'harmonisation[37] pour la prise en compte des nouveautés introduites par le 7ème PAR. Ces propositions n'ont finalement jamais été présentées ni discutées. La DREAL organise deux réunions d'harmonisation par an ; les services notent de moins en moins de travaux communs entre Côtes d'Armor et Finistère, avec des périmètres et des stratégies différentes pour parties. Cette absence de cadre régional et la vacance trop longue du CRIC nuit significativement à la cohérence régionale des programmations départementales et des suites données aux contrôles. Dès lors, le processus de programmation est peu formalisé : les programmes sont préparés par chaque direction départementale, sans contrôle ni sollicitation de l'échelon régional – présentation en CAR –, notamment à l'issue des dialogues de gestion.

[36] https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45507 (instruction la plus récente)

[37] Suites à donner à l'accord de méthode, harmonisation de la conduite des contrôles, harmonisation du processus de ciblage, harmonisation des opérations de surveillance du territoire, harmonisation des modalités d'instruction des ICPE agricoles….

4.3 Programmation départementale

Dans tous les départements, le choix des installations à inspecter tient compte autant que possible de leur présence dans les secteurs à enjeux, notamment les bassins versants algues vertes, les captages prioritaires, les zones conchylicoles : les programmes de contrôle doivent comporter un taux minimal d'installations présentes dans ces zones à enjeux, ce qui conduit indirectement à les contrôler à des fréquences parfois supérieures à celles requises dans la programmation nationale. Ces proportions ne sont pas les mêmes selon les départements (10 % dans les Côtes d'Armor, 15 % dans le Finistère). Dans le Morbihan, en l'absence de « baie algues vertes » officielle, la programmation distingue néanmoins deux secteurs : « les bassins versants prioritaires en état moins que bon », qui incluent la ria d'Étel et le golfe du Morbihan, et les autres bassins versants prioritaires en état bon (qui alimentent en particulier la baie de Lorient). À noter que les bassins versants de Saint-Gildas-de-Rhuys et de la baie de Sarzeau n'en font pas partie, en dépit des tonnages importants d'algues vertes.

Les inspections réalisées par les DDTM ne sont pas contraintes par une programmation nationale : le plan pluriannuel de contrôle des installations classées ne fixe pas de fréquence minimale pour les installations soumises à déclaration, et la « surveillance du territoire » est assurée de façon très variable selon les départements. Selon les effectifs disponibles, chaque DDTM choisit, de façon moins contrainte que les DDPP, les proportions qu'elle décide de consacrer respectivement à la surveillance du territoire et au contrôle des installations.

Les méthodes de ciblage des installations sont spécifiques à chaque département. Ce ciblage est basé sur une analyse de risques effectuée par le croisement de données et/ou sur la base des teneurs en nitrates mesurées avec les sondes portatives, ou des reliquats post absorption, ainsi que sur la gestion des suites administratives et pénales, les visites suite à des plaintes, les signalements et les accidents. Dans certains départements, les services départementaux de la chambre d'agriculture sont associés à ce ciblage. L'analyse de risques doit en particulier prendre en compte les données de la déclaration annuelle des flux d'azote.

La mission a noté que les programmations dans les Côtes d'Armor et le Finistère dans les deux BVAV Lieue de Grève et anse du Douron ne sont pas coordonnées, alors que les deux bassins versants débouchent sur deux baies voisines.

Chaque DDI réalise sa propre analyse de risque (voir infra). La DRAAF aide au ciblage par le financement des analyses de reliquats azote (3 000 prélèvements, 1 600 exploitations via un marché public représentant 300 000 € cofinancés agence de l'eau-DRAAF) et la convention avec l'ASP.

Il convient également de souligner que le préfet du Finistère a souhaité, le 16 mai 2023, tirer les conséquences de l'annulation de deux arrêtés ICPE élevage en demandant, au titre de sa compétence d'examen au cas par cas, de soumettre à évaluation environnementale tout projet de création ou d'extension d'élevage relevant du régime de l'enregistrement dans les BVAV. Cette décision a comme conséquence indirecte d'accroître significativement la charge d'instruction pour la DDPP 29.

4.4 Les points saillants qui ressortent des analyses de risque

4.4.1 Les profils à risque identifiées par les DDI

Les informations recueillies par la mission révèlent des situations contrastées selon les départements :

- En Ille-et-Vilaine, la DDPP a établi une estimation des sources d'azote agricole, mettant en évidence le rôle prépondérant des élevages bovins laitiers, tant en volume global d'effluents qu'en quantité d'azote épandue par hectare de SAU. Par ailleurs, si les élevages porcins produisent des quantités d'azote importantes, ils sont en grande partie traités par méthanisation, avec une optimisation de la filière gérée par les coopératives. Enfin, les contrôles réalisés par la DDPP dans les élevages bovins laitiers y ont par ailleurs révélé un défaut de conformité récurrent.

Figure 12 : Terme source[38] d'azote agricole en Ille-et-Vilaine

Type production animale	Nombre déclarants DFA	Moyenne – SAU du déclarant	Somme – Quantité d'azote totale produit par les animaux du déclarant	Moyenne – Quantité d'azote issu des effluents d'élevage épandue rapporté à la SAU (kg/ha)	Moyenne – Quantité totale d'azote épandue rapportée à la SAU (kg/ha)
Bovins	6118	31	2 485 203	77	131
Bovins lait	2 103	100	22 538 818	116	176
Caprins	45	56	181 050	77	105
Equins	109	28	103 506	44	67
Lapins	6	98	28 573	43	63
Ovins	67	50	1590198	53	76
Porcs	331	75	4 230 181	83	136
Volailles	261	55	1 689 629	72	123
Total	**3 540**	**84**	**31 418 160**	**99**	**154**

Source : DDPP 35

- Dans les Côtes-d'Armor, le Finistère, ou le Morbihan, aucun tableau équivalent n'a pu être transmis à la mission. Les services de l'État dans ces départements estiment néanmoins, sur la base d'observations qualitatives, que les élevages bovins laitiers y constituent également le risque majeur d'azote épandu. Cependant, l'absence de données quantifiées ne permet pas d'évaluer précisément la répartition des fuites entre les différentes sources (organiques, minérales, pratiques culturales). Cette lacune limite la capacité à hiérarchiser les priorités d'intervention.
- Profil des exploitants concernés : les interlocuteurs rencontrés par la mission s'accordent sur un phénomène de concentration, une minorité d'exploitants (estimée à environ 20 %) étant à l'origine de la majorité des non-conformités. Ce groupe inclut principalement :
  - des petites exploitations, souvent confrontées à des contraintes économiques ou structurelles ;
  - des agriculteurs en fin de carrière, moins enclins à adapter leurs pratiques ;
  - des cas de déficit de compétences agronomiques, conduisant à des erreurs de gestion de la fertilisation ou de l'épandage.

Selon les services de contrôle des installations d'élevage, la programmation telle que réalisée actuellement conduit à une pression de contrôle probablement excessive sur les élevages avicoles et, plus généralement, sur les élevages soumis à la directive IED : en cohérence avec l'évaluation de la directive qui a conduit à sa modification récente, les plus gros élevages mettent en œuvre la réglementation de façon proportionnellement plus satisfaisante que les élevages plus petits, ce qui devrait conduire à revoir la fréquence minimale d'inspection actuellement prévue dans la directive, ainsi que la stratégie de formation et d'accompagnement, en particulier de la chambre

[38] Le terme source désigne l'expression de la nature, de la quantité et de la cinétique de rejet d'un produit donné.

d'agriculture. Les départements à production avicole importante (le Morbihan notamment) font ainsi le constat d'une faible valeur ajoutée de contrôles triennaux.

- Contrôles pour le suivi des mises en demeure et des sanctions prononcées

Cet objectif est bien pris en compte dans les programmations départementales. Deux effets en limitent l'efficacité :

- plusieurs items ne sont contrôlables qu'à l'issue d'une période culturale, ce qui peut conduire à ne s'assurer de la conformité de l'installation que deux ans après le constat ;
- du fait des différents objectifs et contraintes de programmation, certains établissements concernés sont visités chaque année, ce qui peut être parfois perçu comme du harcèlement par les établissements concernés, et par ailleurs réduit la capacité de contrôle pour d'autres établissements.

4.4.2 Les modalités de réalisation des analyses de risque

Au regard des moyens mis à disposition des services de l'État, la programmation répond prioritairement à une logique d'inspection des installations classées et, subsidiairement, à une logique de sensibilité des milieux (dans le cas d'espèces, aux risques dus aux nitrates agricoles).

À supposer qu'ils disposent des moyens nécessaires, les services[39] sont peu outillés pour adapter leur programmation en fonction des risques effectifs des rejets pour l'environnement : comme indiqué au § 1.1.5, sauf à disposer de compétences pointues (comme c'est le cas au sein de la DDPP 35) ils ne sont pas en mesure de faire une analyse de risque, même fruste, permettant de faire le lien entre les rejets d'un élevage, la fertilisation des cultures dans un bassin versant, qu'il présente ou pas une sensibilité particulière, et les quantités de nitrates dans les masses d'eau, les quantités d'algues vertes dans les baies sableuses ou les vasières, et la production d'H_2S qui en découle. Selon l'analyse développée plus haut, plusieurs maillons font défaut :

- la connaissance du terme source, les contributions respectives des différents types de fuites d'azote étant inconnues, même si de nombreux interlocuteurs convergent sur certaines d'entre elles : intégrité et couverture des fosses de stockage, choix de certaines cultures et intensité de la fertilisation, couverture en période d'interculture, mauvaises pratiques d'épandage en fonction des milieux (sols en pente, proximité des cours d'eau, etc.) ;
- la modélisation de la diffusion de l'azote dans les milieux aquatiques, tenant également compte des autres types de rejets : il n'est actuellement pas possible de déterminer, même de façon approximative, le niveau d'effort à atteindre par les exploitations d'un bassin versant pour pouvoir respecter les seuils définis par la réglementation et éviter la production d'algues vertes ; la contribution de l'assainissement semble également importante à prendre en compte dans certaines aires d'alimentation des vasières notamment (voir partie 1.1) ;
- la mission note en outre que le partage d'informations est très variable, dépendant des méthodes mobilisées par les DDTM pour assurer la connaissance et la surveillance du territoire et des exploitations (voir partie 3 sur les moyens).

4.4.3 L'expérimentation de l'outil régional SEMAFOR

Dès 2019, au regard de la complexité de la réglementation et des revendications récurrentes du monde agricole pour une simplification administrative, la DREAL a piloté un projet expérimental, SEMAFOR, pour permettre de visualiser automatiquement les contraintes d'épandage sur le parcellaire. Cet outil consistait à créer et mettre à disposition des agriculteurs une application pédagogique restituant à l'écran l'équivalent d'un plan d'épandage habituellement conçu par un

[39] À l'exception de la DDPP 35

bureau d'études, à qui les exploitants ont pour la très grande majorité délégué cette tâche au regard de la complexité de la réglementation. Cet outil peut alors être un point de départ pour un conseil agronomique de qualité à l'exploitant, tout en répondant au principe « Dites-le nous une fois » en reprenant les données issues des déclarations annuelles des flux d'azote dans l'outil. Pour l'administration, l'outil permettait de réduire la charge d'instruction, fiabiliser les informations cartographiques et le calcul des surfaces épandables.

Cette expérimentation a mobilisé une large communauté de travail et a conduit à un retour très positif. Néanmoins, sa mise en production et utilisation a été empêchée faute d'accès à de nombreuses données indispensables : carte régionale des cours d'eau (IGN), différentes couches géographiques (MASA), dématérialisation des plans d'épandage (DGPR), données d'effectifs porcins (MASA et profession agricole).

Au regard de l'utilité manifeste d'un outil permettant à chacun - administrés comme administration - de connaitre précisément la réglementation applicable, la mission considère qu'il conviendrait de reprendre ces travaux en mobilisant les progrès numériques depuis 2020, en particulier concernant l'intelligence artificielle et les start-ups d'Etat dont les projets sont avancés, et en veillant à permettre une bonne articulation avec les outils numériques utilisés par les exploitants agricoles et leurs conseillers par interface de programmation (API) ouverte.

4.5 Leviers d'amélioration pour la programmation

4.5.1 Optimiser la programmation nationale et régionale des contrôles ICPE

En termes d'analyse des risques, la réduction de la pression de contrôle sur certains établissements soumis à la directive IED semble être une option raisonnable : sauf exception à repérer à la lumière du retour d'expérience des inspections précédentes, ces établissements ne présenteraient pas de non-conformité « à risque » en ce qui concerne les nitrates. Ceci concerne tout particulièrement les élevages de volailles. C'est d'ailleurs ce que reconnaît la révision de la directive IED qui ne comporte plus de fréquence de contrôle minimum. Néanmoins, cette révision n'entrera en vigueur qu'en 2030.

Pour la mission, il semblerait raisonnable, dans cet intervalle, de décaler légèrement dans le temps les inspections des établissements IED (principalement les élevages avicoles) n'ayant enregistré aucune non-conformité majeure, afin de dégager une marge de manœuvre pour renforcer l'inspection des installations d'élevage présentant plus de risques, dont les élevages porcins et bovins laitiers ((risques plus élevés de fuites d'azote et de non-conformité). Dès que cette phase de transposition en donnera l'opportunité, il serait opportun d'inscrire plus explicitement dans la programmation nationale un renforcement des contrôles des rejets d'azote agricole sur la base d'analyse de risques.

Par ailleurs, au regard des évolutions de la réglementation et de l'analyse de risques actuellement menée par la DDPP35, il serait opportun de retenir un critère de risque environnemental pour cibler les installations prioritaires.

Le choix des cibles devrait pouvoir s'appuyer sur des analyses de risque standardisées et des critères de ciblage harmonisés régionalement (zones à enjeux, reliquats azotés excessifs, balance globale azotée mal maîtrisée, pratiques d'épandage à risque), basés sur les résultats de la surveillance du territoire, partagés en réunion de MISEN pour une meilleure coordination et une analyse comparative des pressions.

Recommandation 8. ***(DGPR, Préfet de région | Court terme) Redéployer progressivement les moyens de contrôle dédiés à certains élevages soumis à la directive IED au profit d'autres élevages (porcins, bovins laitiers), en tenant compte de leur état de conformité et des résultats de la surveillance du territoire partagés avec tous les services de contrôle.***

4.5.2 Mettre fin méthodiquement aux sureffectifs

Si l'accès aux bases données BDNI (pour les bovins) et BD « porcs » semble possible pour recenser les exploitations en infraction, seules les données de la BDNI sont directement exploitables pour constater une infraction. De fait, les DDPP des Côtes d'Armor et du Finistère ne ciblent pas systématiquement les porcheries en dépassement de seuil. En outre, lorsqu'elles le constatent, les dispositions requises par la loi sur les installations classées ne sont pas toujours rigoureusement appliquées : procès-verbal de constat d'un délit, mise en demeure de régularisation dans un délai n'excédant pas un an et, pendant cette période, prescriptions conservatoires à respecter[40]. La régularisation n'intervient alors qu'à l'issue d'une instruction de durée variable, sans incitation à une mise en conformité rapide, pouvant entraîner une consommation supplémentaire d'ETP.

Ces non-conformités sont d'une ampleur anormale dans les départements des Côtes d'Armor et du Finistère par rapport à tous les autres départements[41]. Elles découlent principalement de trois motifs : les restructurations suite à la transmission ou à l'abandon d'une exploitation à la fin de carrière d'un éleveur ; l'augmentation de la productivité des porcheries ; l'augmentation des cheptels bovins en lien avec la fin des quotas laitiers et les possibilités offertes par les robots de traite. Ces restructurations ne s'accompagnent pas toujours du redimensionnement des ouvrages de gestion des déjections et de l'extension des surfaces d'épandage. Ils ne font pas l'objet d'un contrôle et de suites systématiques.

Cette situation ne semble pas justifiée par rapport aux autres élevages des autres départements, ni aux autres installations classées de ces départements. La mission recommande l'adoption de règles transitoires strictes pour une utilisation économe des moyens de l'État et pour une régularisation aussi incitative et rapide que possible.

Comme indiqué plus haut, l'efficacité de ces régularisations requiert une acceptation des épandages qui tienne compte de la sensibilité des milieux. De plus, la disparité des approches selon les départements nuit à la lisibilité et à l'efficacité de l'action publique : le préfet du Finistère a retenu le principe de soumettre à évaluation environnementale tout projet de création ou d'extension d'élevage relevant du régime de l'enregistrement dans les BVAV, ce que conforte le jugement du TA de Rennes. Une mise en œuvre généralisée aux secteurs à enjeux algues vertes de la région de ce principe conforté par la jurisprudence gagnerait à être expertisée.

Pour ces installations, l'étude d'impact devrait apporter la démonstration de la compatibilité du plan d'épandage avec le PAR 7 et la ZSCE en tenant compte du cumul des rejets sur le bassin versant concerné : la charge de la preuve incombe à l'établissement demandeur. Le GTRC devrait établir une doctrine en ce sens : le TA de Rennes a rappelé que c'est bien une responsabilité de l'État. Par défaut d'une telle démonstration, par précaution autant physique que juridique, l'autorisation ne devrait pas permettre de nouvel épandage dans les bassins versants où des algues vertes sont présentes.

---

[40] Comme le pratiquent la DDPP d'Ille-et-Vilaine et les unités départementales de la DREAL dans l'ensemble de la région

[41] C'était déjà une anomalie au cours des années 1990 : les excédents structurels avaient alors fait l'objet d'un « Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole », encadré par la régularisation de nombreuses exploitations.

En termes de cohérence d'ensemble, les mêmes principes devraient guider l'instruction des dérogations d'épandage en zones conchylicoles.

Recommandation 9. ***(Préfets de département | Court terme) Engager la régularisation des élevages en sureffectif conformément aux réglementations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et à l'évaluation environnementale, de façon compatible avec la réglementation « nitrates ».***

4.5.3 Focaliser la surveillance du territoire sur une meilleure connaissance des fuites d'azote, en hiérarchisant conformément aux objectifs à atteindre

Les programmations apparaissent très hétérogènes entre les Côtes d'Armor et le Finistère, dépendant en partie des forces et des faiblesses de chaque DDI. Si cette hétérogénéité a pu être soutenue à l'origine pour traiter la question des algues vertes dans quelques bassins versants de ces deux départements, disposant de types d'exploitation différents (forte production porcine hors sol dans les Côtes d'Armor, forte production bovine dans le Finistère), ces motifs ne semblent plus justifier aujourd'hui de pratiques différentes de ciblage et de programmation.

En cohérence avec l'analyse développée au § 2.5 et au § 3.4.2, la fixation d'objectifs par bassin versant est pourtant un prérequis pour répondre à l'injonction de la justice administrative. De même, le ciblage fondé sur une analyse des risques pour le milieu conditionne la mobilisation efficace des moyens de contrôle.

Pour la mission, ceci suppose :

- de maintenir les bilans azotés territorialisés dans l'ensemble des départements bretons (Côtes d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan) et les utiliser de manière cohérente en interdépartemental pour disposer d'une analyse de risque commune et robuste, permettant une hiérarchisation objective entre les secteurs et les établissements à risque. Cette harmonisation doit s'appuyer sur des critères partagés (typologie des exploitations, historique de non-conformité, pression azotée par bassin versant) et être déclinée dans les arrêtés ZSCE pour une application équitable et transparente ;
- de mener en complément un suivi renforcé des apports d'azote dans les bassins versants concernés par les algues vertes, afin d'évaluer l'efficacité des mesures et d'ajuster les cibles prioritaires. Ce suivi régulier, par exemple tous les cinq ans, doit permettre de mesurer les progrès et d'identifier les secteurs nécessitant des actions renforcées, en lien avec les objectifs de réduction fixés par bassin versant.

La surveillance des émissions d'H_2S doit être étendue au-delà du périmètre actuel du PLAV3, afin de couvrir l'ensemble des sites à risque de putréfaction dans les baies concernées par les marées vertes. Ce dispositif, dont le périmètre précis doit être précisé par un travail collectif, pourrait être piloté par l'ARS Bretagne, dans le cadre du document stratégique de façade Nord-Atlantique Manche-Ouest, et inclure le déploiement d'un réseau de capteurs pour anticiper les crises sanitaires. Ceci concerne tout le littoral breton où sont produites des algues vertes.

5 Réalisation des contrôles

5.1 Déroulé des contrôles

Les exploitations agricoles bretonnes sont soumises à trois types de contrôles distincts (directive nitrates, ICPE, conditionnalité), mais complémentaires qui s'articulent autour de procédures documentaires, de visites sur place et de surveillances thématiques, avec des modalités de prévenance et des délais encadrés (voir annexe 6).

La région a été précurseur pour la mise en œuvre du contrôle unique annuel par exploitation. Tous les interlocuteurs de la mission ont confirmé que les instructions récentes n'avaient pas modifié une pratique déjà installée dans la région. Une charte régionale des contrôleurs et des contrôlés en exploitation agricole a été approuvée le 12 décembre 2017 par tous les préfets de département de la région, par toutes les chambres, alors départementales, d'agriculture, mais aussi par la procureure générale près la cour d'appel de Rennes. Elle précise le cadre des contrôles, et notamment le délai de prévenance, la possibilité de présence d'un conseiller, et les modalités de recours en cas de désaccord.

Il a été signalé à la mission que le délai de prévenance, inférieur à 48 heures pour la conditionnalité des aides, et entre 5 et 14 jours pour les autres contrôles, étaient couramment dépassés. Eau et rivières de Bretagne déplore l'absence de contrôle inopiné.

5.2 Bilan quantitatif et qualitatif des contrôles (question 2)

Comme souligné par la DREAL auprès de la mission, les données sont reçues des différentes structures impliquées dans le contrôle dans des formats différents. Un projet DRAAF-DREAL a été évoqué pour mettre en place un cadre de rapportage de référence au niveau régional pour suivre les contrôles liés aux nitrates.

Les tableaux ci-dessous ont été construits par la mission sur la base d'un grand nombre de documents qui lui ont été transmis selon des formats peu harmonisés, à l'exception des tableaux du 1.4.1.1 (transmis par la DREAL) et du 1.4.1.2 (transmis par la DDTM 22).

5.2.1.1 Instructions des dossiers d'ICPE

2015

	22	29	35	56	Bretagne
Demandes d'autorisation	24	22	5	10	61
Nombre d'AP A	9	15	6	7	37
Nombre d'APC	62	45	13	37	157
Demandes d'enregistrement	40	17	15	11	83
Nombre AP E	30	14	15	11	70
Nombre de déclarations	*	*	*	*	*
Nombre d'APS	128	56	18	0	202

2020

	22	29	35	56	Bretagne
Demandes d'autorisation	11	7	6	3	27
Nombre d'AP A	7	3	2	5	17
Nombre d'APC	35	38	14	22	109
Demandes d'enregistrement	35	19	35	20	109
Nombre AP E	19	8	20	8	55
Nombre de déclarations	*	*	*	*	*
Nombre d'APS	37	12	14	0	63

2023

	22	29	35	56	Bretagne
Demandes d'autorisation	6	4	3	2	15
Nombre d'AP A	4	2	3	4	13
Nombre d'APC	49	18	21	28	116
Demandes d'enregistrement	22	6	23	15	66
Nombre AP E	15	4	27	17	63
Nombre de déclarations	*	*	*	*	*
Nombre d'APS	17	7	6	1	31

2024

	22	29	35	56	Bretagne
Demandes d'autorisation	*	*	*	*	16
Nombre d'AP A	*	*	*	*	3
Nombre d'APC	*	*	*	*	126
Demandes d'enregistrement	*	*	*	*	51
Nombre AP E	*	*	*	*	42
Nombre de déclarations	*	*	*	*	*
Nombre d'APS	*	*	*	*	2

** information non disponible*

La part du temps consacré par les inspecteurs à l'instruction et aux contrôles sont variables selon les départements. En DDPP 22, cela se partage en 60 % instruction / 40 % contrôles.

5.2.1.2 Contrôles ICPE réalisés par les directions départementales de la protection de la population

Les données relatives aux ICPE sont extraites et consolidées à partir du logiciel GUNENV. Plusieurs services ont indiqué à la mission ne pas avoir de droit pour réaliser des extractions.

Figure 13 : Nombre de contrôles réalisés par les DDPP

	22	29	35	56	Bretagne
2018	455	327	164	229	1 175
2019	446	286	261	292	1 285
2020	454	199	170	175	998
2021	405	188	221	263	1077
2022	486	244	235	306	1242
2023	486	245	320	306	1242
2024	*	217	261	*	*

Source : DDPP

Figure 14 : Ratio du nombre de contrôles par ETP ICPE (instructions + contrôles)

	22	29	35	56
2018	32,5	17,1	*	24,3
2019	23,1	16,0	38,9	31,1
2020	24,8	12,2	24,6	19,0
2021	23,5	12,6	31,1	28,6
2022	25,8	16,9	30,3	33,3
2023	25,8	17,2	30,3	38,25
2024	*	*	*	*

** information non disponible*

Source des données : DDPP et SGAR / Réalisation : mission

Dans trois départements, le nombre de contrôles d'ICPE soumises à autorisation est à peu près stable depuis 5 ans. L'objectif fixé à la DDPP 22 est de 30 contrôles par ETP. Le nombre de contrôles a connu une érosion régulière dans le département du Finistère : le nombre moyen de contrôles par ETP y est plus faible que dans les autres départements. L'évolution de ce ratio a connu un niveau bas en 2020 et 2021. Cette évolution semble principalement liée à la forte baisse des ETP dédiés aux contrôles.

5.2.1.3 Contrôles d'installations réalisés par les directions départementales des territoires et de la mer

Figure 15 : Nombre de contrôle d'installations réalisées par les DDTM

	22	29	35	56	Bretagne
2015	394	169	217	305	1085
2016	309	195	229	173	906
2017	392	194	195	189	970
2018	330	230	272	188	1020
2019	302	169	302	140	913
2020	157	122	208	79	566
2021	252	142	233	94	721
2022	211	124	71	108	514
2023	260	164	183	103	710

Source : DDTM

Figure 16 : Ratio du nombre de contrôles par ETP ICPE

	22	29	35	56
2018	73	47	80	45
2019	66	35	94	39
2020	38	23	65	27
2021	55	33	67	30
2022	49	27	28	*
2023	54	28	38	20

Source des données : DREAL et DDTM / Réalisation : mission

Pour ce qui concerne les ICPE soumises à déclaration, on peut constater une réduction du nombre de contrôles dans tous les départements – sauf le Finistère. Elle semble principalement attribuable à l'érosion du ratio du nombre de contrôles par ETP ICPE. Toutefois, cette érosion est également constatée dans le Finistère, sans se traduire par la même évolution sur le nombre total de contrôles.

Figure 17 : Contrôle des installations par les DDTM 22 et 29 dans les 8 bassins versants algues vertes en 2024

BVAV	Nombre d'exploitations	Nombre de contrôles réalisés (DDTM +DDPP)	APMD	PV	Transaction pénale	Autres
La Fresnaye	170	26	3	0	0	3
Saint Brieuc	1119	123	11	1	0	19
Lieue-de-Grève	150	9	2	0	0	3
Douron	127	15	4	0	0	2
Quillimadec-Alanan	181	21	2	0	2	4
Horn-Guillec	344	19	0	0	1	2
Douarnenez	317	59	0	2	2	8
La Forêt	132	9	0	0	1	1
Total	**2540**	**281**	**22**	**3**	**6**	**42**

Source des données : DREAL

Ce dernier tableau permet de vérifier que la pression de contrôle est à peu près homogène sur les BVAV (le taux d'exploitations contrôlées est supérieur à 10 %) à l'exception notable de la baie de l'Horn-Guillec et, dans une moindre mesure, de celles de la Lieue-de-Grève et de la Forêt. La proportion de mises en demeure est « moyenne » sur 5 baies, mais nulle sur deux baies où un nombre significatif d'exploitations a été contrôlé (Douarnenez, Horn-Guillec).

5.2.1.4 Les contrôles conditionnalité

Les contrôles conditionnalité sont réalisés sur la base d'une programmation définie au niveau régional. Pour autant, à l'occasion de contrôles menés sur d'autres objets, si des anomalies sont détectées comme relevant de la conditionnalité, les services peuvent procéder à une requalification PAC et à une réfaction des aides ; ces contrôles sont alors comptabilisés comme contrôles induits.

Figure 18 : Contrôles conditionnalité en 2022 (directive nitrates)

		Nombre de contrôles programmés réalisés	Nombre de contrôles induits réalisés
DDPP	**22**	0	0
	29	0	0
	35	0	0
	56	0	0
ASP DDTM	**22**	58	29
	29	29	11
	35	31	13
	56	?	?
TOTAL		118	53

Source DREAL

5.2.1.5 Surveillance du territoire

Figure 19 : Nombre d'actions de surveillance du territoire par département

	22	29	35	56	Bretagne
2018	*	*	*	18	*
2019	*	*	*	13	*
2020	*	30	*	29	*
2021	*	246	*	26	*
2022	*	346	*	33 + 19 OFB	*
2023	*	475	*	5 + 10 OFB	*
2024	*	287	*	15 + 21 OFB	*

La part du temps consacrée respectivement à la surveillance du territoire et au contrôle des installations est de 50 % / 50 % dans les Côtes d'Armor. La DDTM cible ses interventions sur 2 à 3 bassins versants par an.

5.2.1.6 Contrôles de l'OFB

Les contrôles de l'OFB sont réalisés de façon indépendante des DDI sur quelques thématiques ciblées : caractéristiques des bandes enherbées, dates d'épandage, contrôle des cultures intermédiaires, abreuvement du bétail dans les cours d'eau. L'OFB n'est en particulier pas associé au ciblage et choix des exploitations.

Les moyens consacrés aux contrôles sont quantifiés en nombre d'hommes-jours. Ce nombre a décliné d'environ 420-440 en 2020 et 2021 à 149 en 2024 et moins de 100 en 2025. Si le nombre de procès-verbaux dépassait la trentaine jusqu'en 2022, il est tombé à 5 en 2024.

L'OFB devrait être sollicitée de façon plus importante dans les actions de surveillance du territoire pour contribuer au ciblage des programmes d'inspection.

5.3 Leviers d'amélioration pour la réalisation des contrôles

5.3.1 Le contrôle du stockage des effluents

Le contrôle des espaces de stockage des effluents apparait comme un levier déterminant en

matière de flux d'azote. Les modalités actuelles de contrôle ne sont pas satisfaisantes à plusieurs titres :

- Absence de cadrage régional des contrôles

Non seulement la réglementation « installations classées » définit les obligations à respecter pour les fosses de stockage (dimensionnement, intégrité, couverture), mais le PAR prescrit également la réalisation d'un contrôle technique des ouvrages dans les BVAV. Le PAR 7 prévoyait que le GTRC développerait une méthode régionale de contrôle adaptée : ce travail n'est toujours pas réalisé.

- Difficulté opérationnelle pour mener les contrôles

Un contrôle des fosses doit se fonder sur le dimensionnement au regard du cheptel et des caractéristiques des effluents et du stockage, ainsi que sur l'intégrité physique de l'ouvrage et sa couverture en période de pluie.

Pour le dimensionnement, l'outil DEXEL/PréDEXEL développé par l'Idele est largement utilisé, malgré quelques difficultés signalées et une amélioration continue à prévoir au regard de l'évolution de la productivité des races animales.

L'intégrité physique est plus difficile à appréhender, car un contrôle complet nécessite de vider intégralement la fosse. L'agence de l'eau a signalé à la mission l'existence d'un cahier des charges d'un « conseil technique visant à restaurer l'étanchéité des ouvrages de stockage d'effluents dans les exploitations agricoles » ainsi que des modalités du contrôle périodique pratiqué en Suisse.

- Remise en cause des opérations programmées

La DDTM 35 a conduit une « opération fosses » en 2019. À l'occasion de deux saisons culturales successives (2023/2024 et 2024/2025), les services avaient préparé un programme de contrôle des fosses de stockage des déjections pour le 1er trimestre des années 2024 et 2025. Les préfets ont demandé la suspension de ces contrôles, en 2024, dans le contexte des manifestations et blocages organisés par les agriculteurs puis, en 2025, pour éviter d'interférer avec les élections des chambres d'agriculture. Il convient de noter que la rénovation des ouvrages de stockage avait fait l'objet d'un soutien financier important à l'occasion du programme de maîtrise de pollutions d'origine agricole (PMPOA). Néanmoins, depuis les évolutions de structure et l'augmentation des cheptels d'une part, et le vieillissement des ouvrages d'autre part, une vigilance accrue apparait justifiée.

Par ailleurs, il a été signalé à la mission la mobilisation de certaines coopératives porcines pour mettre à niveau les espaces de stockage d'effluents et organiser leur valorisation. Cette mobilisation des professionnels est à saluer et à prendre en compte dans les analyses de risque ; la mission recommande d'entreprendre sans tarder un dialogue avec les autres coopératives, y compris dans la filière lait, pour engager un travail similaire. De plus, pour les exploitants non adhérents ou adoptant une organisation différente, une démarche collective à l'échelle de la région pourrait être impulsée, avec l'implication à envisager de l'État et du Conseil régional.

Recommandation 10. ***(Préfets | Court terme) Programmer en priorité le contrôle des ouvrages de stockage des déjections au regard du poids relatif de cette non-conformité dans les fuites d'azote, les deux dernières opérations similaires ayant eu lieu en 2020 et 2023.***
(DREAL | Court terme) Conduire à son terme la définition de la méthode et des moyens de contrôle sur la base des travaux engagés par le GTRC, en s'appuyant sur les expériences déjà pratiquées ailleurs.

Un enjeu majeur réside dans la transmission des exploitations et la mise en conformité des établissements sur lesquels s'installent les nouveaux repreneurs. Pour y répondre, il est proposé de porter à connaissance des éventuels repreneurs et financeurs la situation des exploitations existantes, y compris les résultats des contrôles, les suites données (sanctions, mises en demeure) et les investissements attendus pour se conformer aux réglementations. Cette transparence permettrait d'éviter que des exploitations non conformes ne soient transmises sans que les nouveaux exploitants n'en aient conscience, ce qui pourrait aggraver les risques environnementaux et exposer les repreneurs à des sanctions ultérieures.

Recommandation 11. ***(DDTM, Chambre d'agriculture, Conseil régional | Moyen terme) Engager des actions pour renforcer la transparence sur la situation de chaque exploitation dans le cadre des transmissions et reprises des exploitations agricoles, en particulier en matière de dimensionnement des ouvrages de stockage.***

5.3.2 Les limites du contrôle documentaire

Historiquement, le contrôle des bonnes pratiques de fertilisation reposait principalement sur une obligation de résultats (plafonnement de l'azote épandu à la parcelle). Au fil des plans d'actions nitrates successifs, cette obligation de résultats a été transformée en une obligation de moyens par le biais du contrôle des plans d'épandage et des pratiques de fertilisation. Le poids relatif de l'élevage en Bretagne conduit à ce que les quantités d'effluents dépassent les besoins des exploitants pour leurs propres cultures, ce qui conduit à la complexité, voire à la superposition d'une multitude de plans d'épandage. Dans la pratique et sur la base des entretiens de la mission, il ressort qu'il est peu probable que beaucoup d'éleveurs consacrent le temps nécessaire au renseignement des bilans de fertilisation et aux plans prévisionnels de fumure, ce qui conduit à douter de la représentativité d'une proportion importante de ces déclarations. En outre, la pratique des « prêteurs de terres », consistant à confier une partie des effluents d'un élevage à d'autres exploitants, sans pouvoir tracer la totalité des flux d'azote qu'ils utilisent pour fertiliser leur culture, ne permet pas de reconstituer la traçabilité des pratiques de fertilisation sur toutes les parcelles d'un bassin versant. Plus de 80 % des exploitants bretons sous-traitent ces déclarations à des prestataires externes, par exemple dans des contrats de « Pack Sérénité », sans garantie de leur adéquation avec les pratiques réelles[42]. L'inspection consiste à vérifier la cohérence interne de ces déclarations, ce qui conduit tout de même à détecter régulièrement des anomalies. La quasi-totalité des inspecteurs rencontrés considère que ce type de contrôle est peu efficace et peu pertinent, et qu'ils pourraient réaliser le ciblage de leurs contrôles sans disposer de ces documents en lesquels ils n'ont que peu de foi. Les représentants de la chambre d'agriculture rencontrés ont fait part de leur agacement d'une exigence perçue comme bureaucratique, et par ailleurs conduisant à un contrôle sur site long et jugé fastidieux. On relève toutefois que la DDTM du Finistère assure depuis plusieurs années un suivi des pratiques de fertilisation dans le département sur la base des documents reçus : la forte incertitude qui entache ces données (cf. analyse plus haut) semble en partie compensée par la complémentarité des données recueillies et leur exploitation sur des séries longues. La DDTM peut, sur cette base, apporter un appui à la DDPP pour l'instruction des demandes d'autorisation, mais les données ne semblent en revanche pas beaucoup mobilisées pour le ciblage des contrôles.

Pour regagner de la marge de manœuvre sur les moyens de contrôle, une réorientation s'impose, en recentrant les efforts sur des actions de terrain ciblées, et en abandonnant les vérifications

[42] Des situations de faux manifestes ont également été décrits à la mission (remise aux inspecteurs de documents reçus juste avant le contrôle par les exploitants, ceux-ci prenant leur distance avec leur contenu pendant les inspections).

documentaires redondantes. L'objectif est de libérer des ressources pour des contrôles plus concrets, en particulier la vérification des ouvrages de stockage. Les bases de données existantes doivent être mobilisées pour optimiser le ciblage des exploitations à risque, en croisant les données déclaratives, les historiques de non-conformité et les résultats des analyses terrain. Cette approche permettrait de concentrer les moyens sur les exploitations prioritaires, notamment celles présentant des dépassements répétés des seuils de reliquats azotés ou des défaillances dans la gestion des effluents. Parallèlement, il est essentiel de conforter et améliorer la traçabilité des apports azotés pour affiner les stratégies de réduction des pollutions. Un système de suivi optimisé, combinant données terrain, imagerie satellitaire et historiques de contrôles, permettrait de quantifier les progrès réalisés et d'identifier les secteurs à cibler dans les contrôles. Enfin, la mission n'a collecté que peu d'informations sur les pratiques d'épandage des exploitations en maraichage et cultures : toutefois, la tendance au développement de cultures faisant l'objet d'apports azotés importants, comme le maïs, et la tendance baissière des prairies doivent conduire à des contrôles ciblés sur les pratiques culturales ainsi que sur les infrastructures agroécologiques (haies, bandes enherbées).

Recommandation 12. ***(Préfet de région, DREAL | Moyen terme) Alléger significativement le contrôle documentaire, et concentrer les contrôles sur des points concrets avec un ciblage renouvelé sur les exploitations les plus à risque de fuites d'effluents et/ou ayant déjà fait l'objet d'arrêté préfectoral de mise en demeure.***

5.3.3 Systématisation de la formation en agronomie

En complément des actions résolues à mener sur la partie bâtimentaire, le risque de fuite d'azote lié aux pratiques agricoles est un point crucial. Cela recouvre notamment les assolements et les rotations, le sens de plantation, les dates et quantités d'apport azoté, la typologie des sols et la météo, ou encore l'ensemble des éléments paysagers et infrastructures agroécologiques à l'échelle du bassin versant. Il apparait, au fil des entretiens, que les exploitations en polyculture élevage nécessiteraient de renforcer cette approche complexe et systémique. Si un certain nombre d'éléments peuvent être apportés en marge des contrôles, il ne s'agit pas d'une mission première des inspecteurs. La mission considère que le réseau d'enseignement agricole breton, les fonds de formation, et les structures de conseil doivent se mobiliser fortement pour un accompagnement de l'ensemble des exploitants, avec une priorité sur les élevages bovins laitiers et les nouvelles installations. À cet égard, le pôle d'expertise en agronomie de la chambre d'agriculture apparaît comme un atout pour développer ce volet.

Cette action de conseil doit s'accompagner d'une formation systématique des exploitants : d'une part, les entretiens ont alerté sur un manque réel de compétences agronomiques (expliqué en partie par des formations focalisées sur les enjeux d'élevage) ; d'autre part, le renouvellement des générations, avec des restructurations importantes et l'arrivée de nouveaux exploitants, est l'occasion d'améliorer fortement et à court terme les pratiques sur l'ensemble de la région.

Enfin, la mission a pu constater que le « conseil fertilisation », prévu par le PLAV et assuré par des structures agréées par la DRAAF, ne semble pas remplir son objectif : un renforcement du suivi des agréments et financements, et des exigences vis-à-vis de ces acteurs est nécessaire.

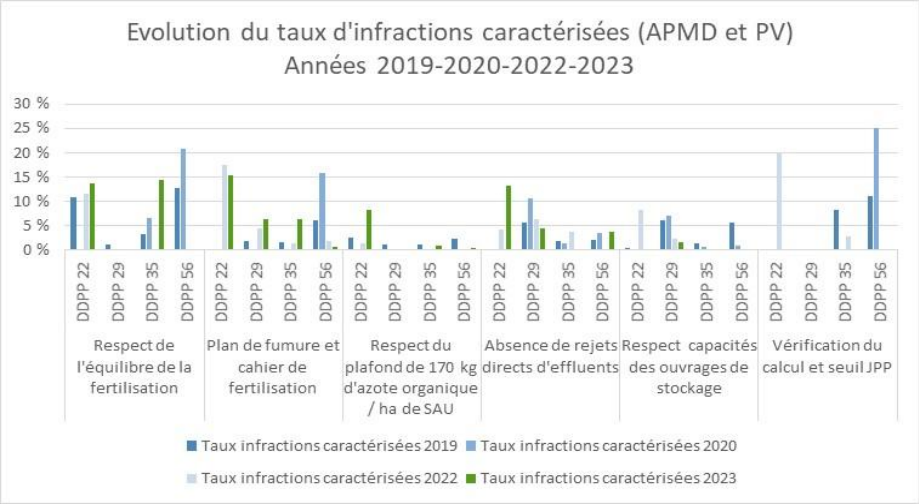
Recommandation 13. ***(MASA, chambre d'agriculture | Moyen terme) Mettre en place un programme ambitieux (réseau de l'enseignement agricole, fonds de formation comme Vivea) de mise à niveau en agronomie et de conseil agronomique (en particulier par la chambre d'agriculture) des exploitants agricoles, notamment des élevages bovins laitiers, et des nouvelles installations.***

6 Résultats et suites des contrôles (question 3)

6.1 Les résultats des contrôles

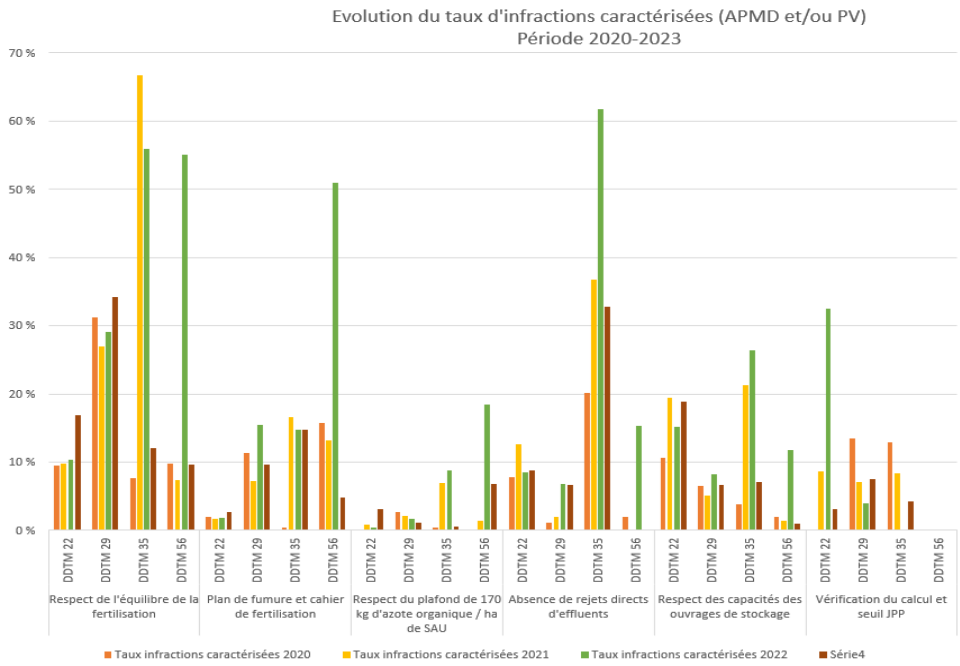
Les figures ci-dessous sont issues de tableaux Excel transmis à la mission.

Figure 20 : Evolution du taux d'infractions caractérisées de 2019 à 2023



Source : DREAL Bretagne

Figure 21 : Évolution des infractions liées aux nitrates relevées par les DDPP et les DDTM



Source : DREAL Bretagne

Il ressort de ces graphiques que les taux d'arrêtés de mise en demeure et de procès-verbaux sont élevés. Selon la Cour des comptes, entendue par la mission, ils seraient même atypiques par

rapport aux autres régions françaises.

Figure 22 : Points de contrôles les plus sujets à anomalies réglementaires en Ille-et-Vilaine en 2024

Points de contrôle	A	E	D
Installations électriques et techniques – Plans – FDS	5,24 %	12,17 %	13,88 %
Moyens de lutte contre l'incendie	4,29 %	12,17 %	13,16 %
Stockage des produits dangereux (rétention et sécurité)	7,14 %	7,83 %	9,73 %
Collecte et stockage des effluents d'élevage	3,81 %	10,87 %	9,16 %
Aménagement des locaux et des aires de stockage(étanchéité)	1,90 %	8,26 %	8,44 %
Dispositions relatives aux prélèvements d'eau	2,86 %	5,65 %	8,30 %
Gestion et élimination des déchets, médicaments vétérinaires et sous-produits	2,86 %	7,39 %	7,58 %
Accessibilité de l'installation : signalement – secours – propreté	4,29 %	4,35 %	7,01 %
Conformité de l'installation avec le dossier ICPE	3,81 %	5,65 %	6,15 %
Respect de l'équilibre de la fertilisation azotée	3,81 %	4,78 %	4,15 %
Gestion des pâturages	0,48 %	1,74 %	3,72 %
Conformité du plan d'épandage	1,43 %	3,04 %	3,15 %
Collecte des eaux de pluie	0,95 %	1,74 %	2,29 %
Déclaration annuelle des flux d'azote	1,90 %	0,87 %	0,72 %

Source : DDPP35

Selon les statistiques de la DDPP 35, le dépassement des effectifs autorisés est l'infraction la plus fréquemment relevée après l'absence de défense externe contre l'incendie. La collecte et le stockage des effluents est la troisième cause technique (environ 10 %) d'anomalies constatées dans les élevages lors des contrôles ICPE, juste après la sécurité électrique. Trois autres anomalies sont constatées dans des proportions moindres (aux environs de 5 %) : respect de l'équilibre de la fertilisation azotée, gestion des pâturages, conformité du plan d'épandage.

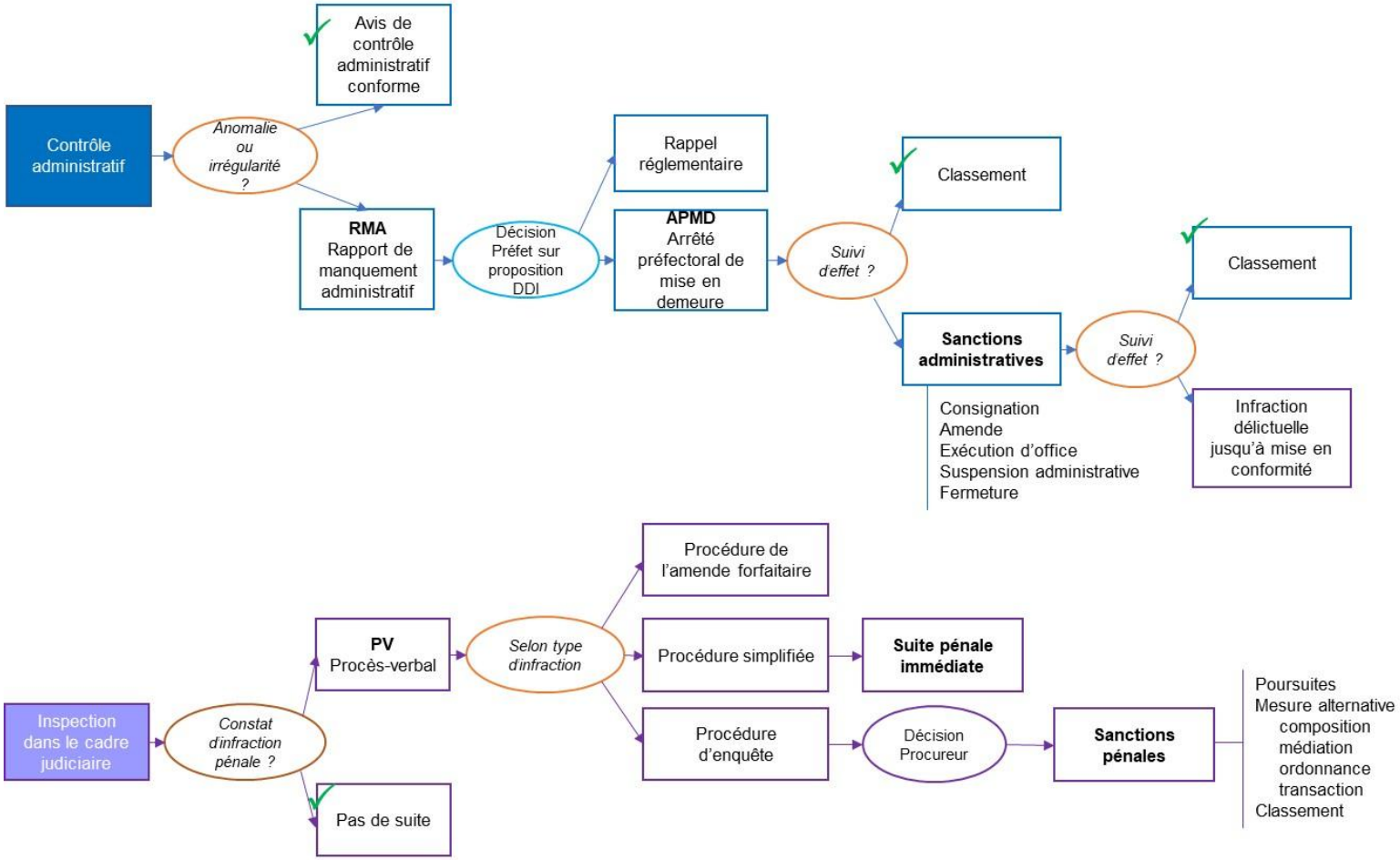
De façon générale, les DDTM constatent un niveau élevé d'infractions relatives aux pratiques de fertilisation pour la typologie d'établissements qu'ils inspectent ; les taux correspondants en DDPP sont significatifs, mais moins élevés. Dans le Finistère, les infractions caractérisées constatées par la DDPP se concentrent sur des non-conformités « physiques » (stockage des effluents et rejets dans le milieu). La DDTM 35 constate également une proportion importante de non-conformités à l'interdiction de rejet direct d'effluents. On notera que le plafond de 170 kgN/ha SAU est en revanche une mesure globalement bien respectée.

6.2 Suites données aux contrôles / effectivité-efficacité des sanctions

6.2.1 Typologie et cadre juridique des suites

Les suites aux contrôles peuvent être de nature administrative ou pénale, sachant que le dispositif de conditionnalité des aides PAC s'applique en plus.

Figure 23 : Synoptique des suites administratives et judiciaires



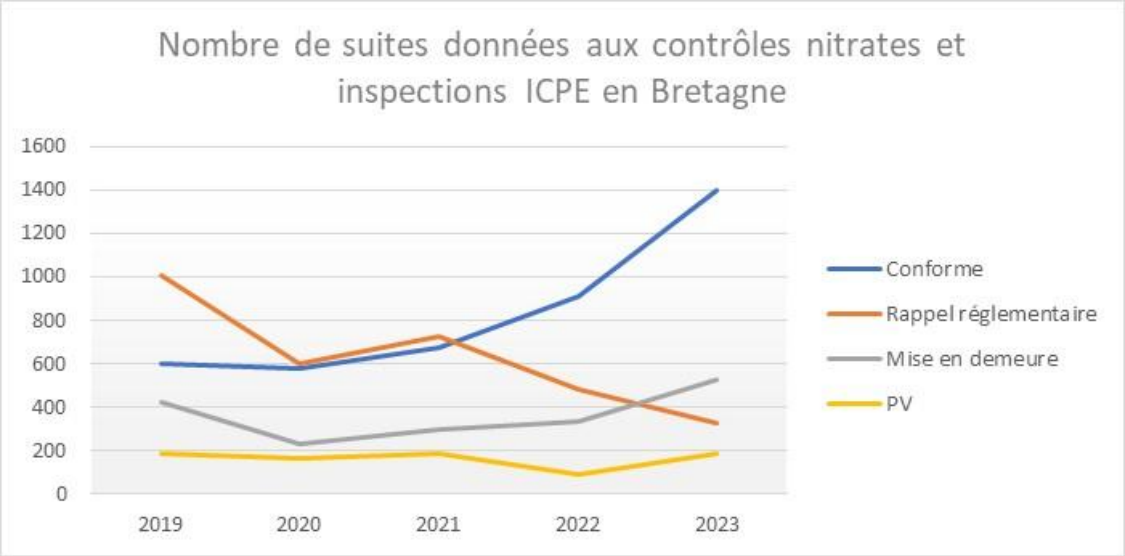
Sources : Code de l'environnement et Code de procédure pénale | Réalisation : mission

Les modalités de traitement judiciaire et administratif des atteintes à l'environnement et de l'articulation des réponses pénales et administratives sont précisées dans le « protocole-cadre relatif au traitement des atteintes à l'environnement », signé en décembre 2023 entre le Parquet (cour d'appel de Rennes, et Parquets de Rennes, Saint-Malo, Saint-Brieuc, Quimper, Brest, Vannes et Lorient) et l'Etat (préfets de la région Bretagne et des quatre départements, et direction régionale Bretagne de l'OFB). En annexe de ce protocole Etat/Parquet figure une suggestion de type de suites en fonction des infractions concrètes.

6.2.2 Analyse des pratiques

Les données de conformités et de grands types de suites font apparaître plusieurs points marquants : d'une part, un nombre de conformités en augmentation forte sur la période 2019-2023, correspondant à une augmentation de la pression de contrôle, et un panel stable de contrôles mettant en évidence des non-conformités ; d'autre part, la pratique du rappel réglementaire diminue fortement depuis 2021, vraisemblablement au profit de mises en demeure plus systématiques en cas de non-conformités. Le nombre de procès-verbaux reste stable.

Figure 24 : Suites des contrôles en Bretagne



Source : Chiffres SGAR Bretagne - Traitement : mission

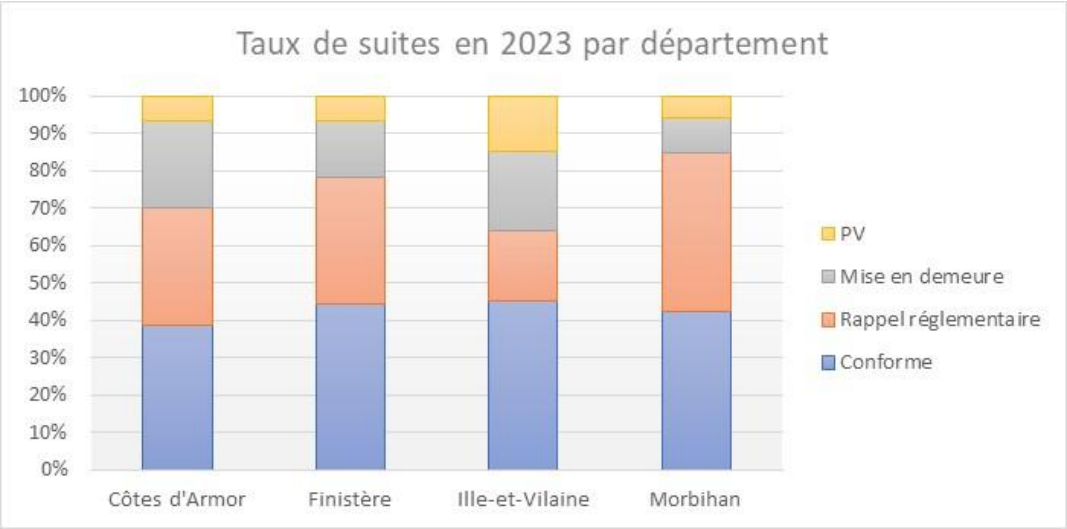
- Des disparités départementales

En s'intéressant à l'année 2023, des disparités interdépartementales apparaissent. Elles peuvent s'expliquer par une typologie d'exploitations et des pratiques agricoles différentes entre départements, une différence du ciblage du contrôle, ou encore par des pratiques différentes des services.

Si les Côtes d'Armor et le Finistère font apparaitre des tendances proches en matière de suites, l'Ille-et-Vilaine retient de façon beaucoup plus fréquente la mise en demeure et les procès-verbaux, avec un moindre recours au rappel réglementaire. Une approche harmonisée plus équilibrée paraît souhaitable. Le Morbihan apparaît comme une exception parmi les quatre départements, avec un recours important aux rappels réglementaires, au détriment des poursuites administratives par mise en demeure ou judiciaires par procès-verbal.

La DDTM 22 signale un gros stock de mises en demeure : les délais de mise en conformités ne sont pas respectés, et deux ans de régularisation sont souvent nécessaires.

Figure 25 : Suites des contrôles en 2023 par département



Source : Chiffres SGAR Bretagne - Traitement : mission

- Le traitement de la conditionnalité PAC

Chaque contrôle cible un sous-domaine spécifique. En cas de non-conformité, une réfaction peut être appliquée sur le montant des aides, avec un taux variable selon la gravité, l'étendue et la répétition du manquement, selon un barème prévu au niveau régional.

Les constats sont transmis à la DDT(M), qui calcule le taux de réduction et notifie la décision à l'exploitant. Les récidives ou les manquements graves peuvent entraîner des réductions plus lourdes, voire des exclusions temporaires de certaines aides. La mission a pu constater des pratiques très variables en matière de conditionnalité, liées à des stratégies et des habitudes différentes : si dans les Côtes d'Armor le recours à la conditionnalité est exceptionnel car jugé peu efficace, le Finistère y a volontiers recours considérant au contraire que l'effet symbolique autant que financier est un levier utile. Enfin, en Ille-et-Vilaine le recours à la conditionnalité est systématique, la modulation des aides étant dès lors considérée par la profession agricole comme étant une conséquence directe et systématique d'un contrôle.

- Le recouvrement

L'information sur la perception des amendes et le recouvrement par les DDFIP apparait comme hétérogène. Par exemple, la DDTM22 déclare disposer désormais des informations, contrairement à l'OFB.

- Les stratégies d'accompagnement

Une pratique est signalée par toutes les DDI comme étant particulièrement utile et adaptée : il s'agit de deux jours de formation obligatoire aux frais de l'exploitant, au lieu d'un PV, à l'occasion des transactions pénales, avec un bon suivi du Parquet sur les propositions des services.

6.3 Leviers d'amélioration pour les suites des contrôles

Tant pour l'efficacité des moyens de l'État que pour être en capacité de répondre aux injonctions de la juridiction administrative, une stratégie régionale cohérente et graduée est nécessaire en matière de sanctions, particulièrement dans la perspective du passage à la phase réglementaire des ZSCE prévu en 2026. Actuellement, le manque de lisibilité et de coordination dans l'application des sanctions, et même l'hétérogénéité en proportion des infractions, apparaît peu compréhensible

et affaiblit leur crédibilité auprès des exploitants agricoles. Comme indiqué plus haut, si les délits devraient faire l'objet d'un traitement systématique et rigoureux, il y aurait intérêt à proportionner la réaction à l'impact des fuites d'azote en fonction de leur importance et de la sensibilité des milieux : une approche progressive, annoncée et respectée, est indispensable pour garantir à la fois l'équité du traitement des exploitations et l'atteinte des objectifs environnementaux.

Recommandation 14. ***(Préfet de région, DREAL | Court terme) Définir une stratégie régionale cohérente et graduée en matière de suites (tant en matière de mise en demeure, de sanctions administratives et pénales, que de conditionnalité PAC), tenant compte de l'ampleur des fuites d'azote et de la sensibilité des milieux concernés. Assurer un suivi rigoureux de tous les délits.***

Pour ce faire, il est recommandé de privilégier un nombre limité de types de sanctions, telles que :

- la transaction pénale (après procès-verbal), qui permet une résolution rapide des litiges tout en garantissant une sanction effective ;
- la mobilisation de la conditionnalité des aides PAC, qui constitue un levier financier significatif pour inciter à la conformité, en particulier pour les bovins laitiers ;
- le développement des astreintes, qui peuvent être utilisées pour contraindre les exploitants récalcitrants à engager les corrections nécessaires dans un délai imparti.

Une stratégie régionale de suites doit être mise en place pour systématiser le suivi des mises en demeure**.** Cela implique de :

- encadrer strictement la régularisation des sureffectifs, y compris en définissant des mesures conservatoires **;**
- réitérer les contrôles pour vérifier l'effectivité des corrections ;
- informer systématiquement le Parquet en cas de non-respect persistant, conformément à la circulaire du 11 mai 2021 du Garde des Sceaux, afin d'engager des poursuites pénales si nécessaire.

La DREAL devrait assumer un rôle fort de coordination, soutenu par la MIRE, pour proposer aux préfets une stratégie de mise en œuvre des régimes de contrôle et de sanctions à l'échelle régionale.

Par ailleurs, la direction régionale des finances publiques (DRFIP) doit jouer un rôle clé dans l'évaluation annuelle des montants et des taux d'exécution des amendes administratives perçues à l'échelle départementale. Cette évaluation, qui inclut à la fois les paiements spontanés et les recouvrements forcés, doit être partagée avec les services déconcentrés de l'État et intégrée dans un dialogue régulier avec le préfet. Une telle démarche permettrait d'identifier les catégories de sanctions les plus efficaces et d'ajuster les stratégies en conséquence, en privilégiant les mesures qui combinent efficacité dissuasive et faisabilité opérationnelle.

La communication autour des sanctions doit également être harmonisée au niveau régional, avec un cadre commun défini par le SGAR et décliné par chaque préfet de département. Ce cadre doit préciser les modalités de communication au grand public et aux différents acteurs. Une communication transparente et prévisible est indispensable pour renforcer la légitimité des sanctions et encourager une mise en conformité proactive de la part des agriculteurs.

Conclusion

La Bretagne bénéficie de moyens importants et d'outils spécifiques pour réduire la pollution liée aux nitrates agricoles et la production d'algues vertes : plans algues vertes, ZSCE, etc. Si ceux-ci ont permis des avancées significatives depuis plus de 30 ans, les résultats ne sont pas suffisants et exposent l'État à des condamnations en carence. Ces condamnations confirment la nécessité d'une approche pérenne et coordonnée, ainsi que celle d'un travail partenarial entre les acteurs, pour améliorer l'efficacité et la lisibilité de la réglementation et de l'exercice des contrôles.

Pour préserver la dynamique engagée, même si elle est encore insuffisante, il est essentiel de mener à son terme le travail engagé sur les ZSCE, tout en préparant une stratégie claire pour la phase réglementaire à venir. Une attention particulière doit être portée à un traitement équitable et coordonné sur l'ensemble de la région et au sein de chaque bassin versant, et au maintien de la confiance dans le dispositif.

Plusieurs leviers peuvent être activés rapidement et à périmètre constant pour dégager des marges d'efficacité. Il s'agit notamment de capitaliser sur les discussions engagées dans le cadre du futur accord de méthode. C'est à cette condition qu'il serait envisageable de simplifier la réglementation et les procédures, tout en en renforçant l'efficacité des mesures de réduction, et d'améliorer la qualité des contrôles. Un contrôle efficace repose sur quatre piliers : des équipes engagées et bien formées, avec une priorité accordée au management, à l'animation du réseau et à la montée en compétences des agents ; un meilleur ciblage des exploitations et des pratiques à risque, pour redéployer les moyens sur les risques les plus importants ; des objets de contrôle mieux choisis, évitant les redondances et les charges administratives inutiles et redonnant de la lisibilité à l'action de contrôle ; et une approche favorisant l'effet d'entraînement, en encourageant les bonnes pratiques et en valorisant les exploitations vertueuses. Le renforcement de l'efficacité passe aussi et avant tout par une harmonisation régionale des objectifs, des outils et du suivi des contrôles.

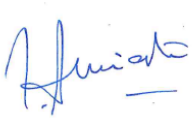
La stratégie de lutte contre les algues vertes doit être améliorée avec une approche plus dynamique : d'une part, reconnaître les zones où la situation s'améliore et engager une adaptation des mesures ; d'autre part, étendre le dispositif des ZSCE à d'autres secteurs concernés par les algues vertes, comme certaines baies et vasières non encore couvertes mais présentant des problématiques algues vertes.

Il convient par ailleurs de se méfier des fausses bonnes idées, comme l'ajout d'obligations ou la création d'outils générant une charge administrative supplémentaire sans agir sur les leviers réels de réduction des pollutions. L'accent doit être mis sur des actions ciblées et efficaces, et l'allègement des mesures et prestations bureaucratiques.

Parmi les leviers majeurs à mobiliser dès à présent, trois axes se dégagent :

- une réglementation nitrates centrée sur des résultat quantifiés, dont l'application rigoureuse et coordonnée reste un outil-clé pour réduire les fuites d'azote ;
- le renouvellement des exploitations agricoles, avec un accompagnement renforcé de la transmission et de la reprise, notamment à travers des dispositifs de formation (MAASA, Vivea, etc.) calés sur les cycles d'investissement dans les exploitations ;
- le développement et la mutualisation d'outils communs à la région pour les agents, afin de faciliter les contrôles, améliorer la traçabilité et optimiser la gestion des données.

***

Juliette Auricoste	Philippe Ledenvic
	
Inspectrice	**Inspecteur général**

Annexes

PUBLIÉ

Annexe 1. Lettre de mission

GOUVERNEMENT
Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le
27 JUIN 2025

Le Directeur de Cabinet de la Ministre de la Transition écologique, de la Biodiversité, de la Forêt, de la Mer et de la Pêche

Le Directeur de cabinet
de la Ministre de l'Agriculture
et de la Souveraineté Alimentaire

à

Madame la Vice-Présidente du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER)

Monsieur le Chef du Service de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable

N/Réf : SCR/2025D/211

Objet : Mission d'expertise relative à l'organisation du contrôle de la réglementation liée aux nitrates d'origine agricole en Bretagne.

La pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole en Bretagne fait l'objet, depuis de nombreuses années, d'une attention soutenue de la part des autorités publiques comme de la société civile. Cet enjeu reste marqué par de nombreux contentieux portés devant les juridictions nationales et européennes à l'initiative d'associations de protection de l'environnement.

Dans ce contexte, le Tribunal administratif de Rennes a rendu le 13 mars 2025 une nouvelle décision enjoignant au Préfet de la région Bretagne de « prendre dans un délai de dix mois toutes les mesures nécessaires pour permettre de réduire effectivement les pollutions des eaux par les nitrates d'origine agricole sur le territoire breton, notamment en se dotant d'outils de contrôle permettant un pilotage effectif des actions menées ».

Si le juge reconnaît les améliorations notables intervenues au cours des deux dernières décennies, il souligne que les résultats stagnent depuis plusieurs années et met notamment en cause les moyens et les outils de contrôle déployés par l'Etat pour faire respecter la réglementation et mesurer son efficacité. Le juge s'appuie en cela sur les constats déjà formulés par la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2021, en pointant « l'absence de calibrage des objectifs, la faiblesse des moyens de suivi et de contrôle, ainsi que des carences dans l'exercice des pouvoirs de police administrative relatifs aux installations classées d'élevage ».

PUBLIÉ

Afin d'élaborer les réponses que l'Etat devra formuler dans le délai imparti en lien avec le Préfet de région, le Gouvernement souhaite disposer d'un éclairage rapide sur les conditions d'organisation et d'exercice des contrôles liés à la réglementation « nitrates » en Bretagne (incluant les enjeux de conditionnalité des aides au titre de la directive nitrates).

Aussi, nous confions conjointement à l'Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable et au CGAAER, une mission d'inspection visant à :

- décrire de manière détaillée les moyens actuellement mobilisés et l'organisation mise en place par les services déconcentrés en charge de la police de l'eau et des opérateurs, et en inter-services (Mission Inter-Services de l'Eau et de la Nature (MISEN)) pour le contrôle des nitrates d'origine agricole en Bretagne ;

- dresser un bilan quantitatif et qualitatif des contrôles effectués à l'échelle de chaque territoire et notamment des bassins versants pour les algues vertes ;

- examiner les suites données aux contrôles, l'effectivité et l'efficacité des dispositifs de sanction, et les stratégies d'accompagnement ;

- analyser les stratégies de contrôle mises en œuvre par chacun, et lorsqu'ils existent les plans départementaux de contrôles coordonnés et validés en MISEN en identifiant les éventuelles disparités et marges de manœuvre et d'amélioration existantes ; évaluer si l'existence d'une stratégie nationale de contrôles et sa déclinaison au sein d'un plan de contrôle départemental coordonné et validé en MISEN en matière de police de l'eau et de la nature a pu avoir un effet ;

- évaluer la coordination des services déconcentrés en charge de la police de l'eau et des opérateurs , et son articulation avec la dimension régionale de la politique de lutte contre les algues vertes en Bretagne ;

- prendre en compte les conditions de travail et le retour d'expérience des agents concernés ;

- formuler des recommandations opérationnelles permettant d'optimiser et d'adapter les moyens, les dispositifs et outils de contrôle, notamment en matière de décloisonnement des bases de données (efficacité, efficience, coordination / pilotage), en réponse aux attentes formulées par le juge administratif, tout en incluant la réflexion dans le contexte de mise en place du contrôle unique dans les exploitations agricoles.

Vous veillerez à vous rapprocher de la Cour des comptes qui mène actuellement une évaluation de politique publique sur la police environnementale de l'eau, dont les résultats ne sont pas attendus avant la fin de l'année 2025.

Vous présenterez un rendu intermédiaire pour fin juillet 2025 et rendrez un rapport final d'ici fin septembre 2025.

Quentin GUERINEAU

Grégoire HALLIEZ

PUBLIÉ

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ASSOUS	Laurence	Cour des Comptes	Mission police de l'eau	10/10/25
TURPIN	Karine	Cour des Comptes	Mission de suivi Algues vertes	10/10/25
THIBAULT	Eric	Cour des Comptes	Mission de suivi Algues vertes	10/10/25
HENNART	Paul	Ministère de l'agriculture (DGPE)	Adjoint au sous-directeur Performance environnementale et valorisation des territoires	22/09/25
ASPART	Juliette	Ministère de l'agriculture (DGPE)	Adjointe au chef du bureau Eau, sols et économie circulaire	22/09/25
PICARD	Louise	Ministère de l'agriculture (DGPE)	Chargée de mission	22/09/25
BODENEZ	Philippe	Ministère de la transition écologique (DGPR)	Chef du service santé environnement économie circulaire	23/09/25
LEFRANC	Agnès	Ministère de la transition écologique (DGPR)	Sous-directrice SDSE	23/09/25

PUBLIÉ

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GOMEZ	Bruno	Ministère de la transition écologique (DGPR)	Chef du bureau BBA	23/09/25
MENEZ	Véronique	Ministère de la transition écologique (DEB)	Directrice adjointe de l'eau et de la biodiversité	10/10/25
LAVALLEE	Caroline	Ministère de la transition écologique (DEB)	Cheffe du bureau CASP/police de l'eau	10/10/25
MAGNARD	Laure-Anne	Ministère de la transition écologique (DEB)	EARM5	10/10/25
PALMERI	Léa	Ministère de la transition écologique (DEB)	Adjointe au chef du bureau Qualité de l'eau	10/10/25
BUISSON	Emma	Ministère de la transition écologique (DEB)	Chargée de mission	10/10/25
PORTIN	Sacha	Ministère de la transition écologique (DEB)	Stagiaire	10/10/25
MOAL	Philippe	Ifremer (Centre Bretagne)	Directeur	15/09/25
PLUS	Martin	Ifremer (Unité Dynamiques des Écosystèmes Côtiers)	Chercheur	15/09/25
LEFEBVRE	Alain	Ifremer (Unité Observation et écologie)	Chercheur	15/09/25

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
DE SAINT-QUENTIN	Amaury	Préfecture de région Bretagne	Préfet	11/09/25
BOURSIN	Jean-Christophe	Préfecture de région Bretagne (SGAR)	Secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR)	11/09/25
MAGNIER	Ludovic	Préfecture de région Bretagne	Adjoint au SGAR	11/09/25
BERROU	Maïwenn	Préfecture de région Bretagne (SGAR)	Chargée de mission	11/09/25
FISSE	Eric	DREAL Bretagne	Directeur régional	03/09/25
MESTRES	Aurélie	DREAL Bretagne	Directrice régionale adjointe	03/09/25
GRYTTEN	Isabelle	DREAL Bretagne (Service Patrimoine Naturel)	Responsable du Service Patrimoine Naturel	03/09/25
FERRY	Pascale	DREAL Bretagne (Division Eau)	Responsable de la division Eau	03/09/25
SCELO	Anne Laure	DREAL Bretagne (Unité Eau-Agriculture)	Responsable de l'unité Eau-Agriculture	03/09/25
BEAUSSANT	Benjamin	DRAAF Bretagne	Directeur régional	03/09/25

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LE CRENN	Florence	DRAAF Bretagne	Directrice adjointe	03/09/25
BOMPERRIN	Lætitia	DRAAF Bretagne	Cheffe du service régional de l'agri-environnement, forêt et bois	03/09/25
LECUYER	Arnaud	Conseil régional Bretagne	Vice-président	23/09/25
JACQUES	Jean-Marie	Conseil régional Bretagne	Chef du service agriculture	23/09/25
AMPEN	Nicolas	OFB – Direction régionale Bretagne	Directeur régional adjoint	16/09/25
ARAGO	Marie-André	OFB Bretagne	Cheffe du service police	06/09/25
LAPRIE	Hugues	ASP Bretagne-Pays de la Loire	Directeur interrégional	15/09/25
LENDORMY	Laurent	ASP Bretagne-Pays de la Loire	Chargé du suivi algues vertes et valorisation des données	15/09/25
PRUVOT-LAIRY	Maryvonne	ASP Bretagne-Pays de la Loire	Cheffe de service adjointe (gestion des politiques publiques)	15/09/25
OBLED	Loïc	Agence de l'eau Loire-Bretagne	Directeur général	15/09/25

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MARTIN	Jérôme	Agence de l'eau Loire-Bretagne	Chef du service des espaces ruraux	15/09/25
PLACINES	Jean	Agence de l'eau Loire-Bretagne	Délégué territorial Armorique	15/09/25
PEDRON	Stéphanie	CEVA	Directrice générale	17/09/25
BALLU	Sylvain	CEVA	Chef de projet surveillance	17/09/25
FORRAY	Nicolas	Eau et rivière de Bretagne	Secrétaire général	03/09/25
CLUGERY	Arnaud	Eau et rivière de Bretagne	Directeur et porte-parole	03/09/25
DE KEREVER	François	Préfecture Côtes d'Armor (22)	Préfet	03/09/25
SALAÜN	Georges	Préfecture Côtes d'Armor	Secrétaire général	03/09/25
DUFUMIER	Benoît	DDTM 22	Directeur	04/09/25
LEBRETON	Jean-Pascal	DDTM 22	Directeur adjoint	04/09/25

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
THIEBAULT	Léa	DDTM 22	[Fonction non précisée]	04/09/25
LENIEL	Gérald	DDTM 22	[Fonction non précisée]	04/09/25
HERBERT	Pauline	DDTM 22	Cheffe d'unité	04/09/25
GRINGOIRE	Pascal	DDTM 22	Inspecteur	04/09/25
CHOUPEUX-MORVAN	Florence	DDTM 22	Inspectrice	04/09/25
LE QUERE	Claude	DDPP 22	Directeur	04/09/25
SABBADIN	Cécile	DDPP 22	Chef de service	04/09/25
DRAGEN	Vincent	DDPP 22	Inspecteur	04/09/25
FLOCON	Caroline	DDPP 22	Inspectrice	04/09/25
TROADEC	Régis	DDPP 22	Inspecteur	04/09/25

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
VAUTIER-LARREY	Anne	UD-DREAL 22	Directrice	04/09/25
ROGER	Lucie	UD-DREAL 22	Directrice adjointe	04/09/25
KERBORIOU	Edwige	Chambre d'agriculture 22	Vice-présidente Chambre régionale	05/09/25
LE PRIOL	Élodie	Chambre d'agriculture 22	Chargée de mission environnement et contrôles	05/09/25
GESTIN	Marie	ARS 22	Directrice adjointe	04/09/25
CHERUEL	Carole	ARS 22	Responsable du département santé-environnement	04/09/25
PRUDHOMME	Sylvain	ARS 22	Référent algues vertes	04/09/25
CAUET	Yann	SDAEP 22	Président	05/09/25
RAFFRAY	Michel	SDAEP 22	Directeur	05/09/25
RENAULT	Pascal	Syndicat mixte Arguenon-Penthièvre	Directeur	05/09/25

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LECUYER	Arnaud	Dinan Agglomération	Président	25/09/25
DENIEUL	Elvis	Dinan Agglomération	Responsable de l'équipe bassins versants	25/09/25
LE FRANC	Louis	Préfecture Finistère (29)	Préfet	08/09/25
GUILLET	Raphaël	DDTM 29	Directeur	08/09/25
GUILLEMOT		DDTM 29	Chef de l'unité animation MISEN	09/09/25
FRANCK	Françoise	DDTM 29	Chargée de mission plan de lutte contre les algues vertes	09/09/25
MORDELET	Sandra	DDTM 29	Cheffe d'unité pollutions diffuses	09/09/25
JAMES	Matthieu	DDTM 29	Inspecteur	09/09/25
LINZOA	Karine	DDTM 29	Inspectrice	09/09/25
IBENERIO	Jean	DDTM 29	Inspecteur	09/09/25

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
HELLER	Renaud	DDTM 29	Inspecteur	09/09/25
BAGNARIOL	Jean-Luc	DDTM 29	Inspecteur	09/09/25
JOUET	[Prénom non précisé]	DDTM 29	[Fonction non précisée]	09/09/25
POUILLY	François	DDPP 29	Directeur	08/09/25
COTTAIS	Florence	DDPP 29	Directrice adjointe	08/09/25
DUBOIS	Véronique	DDPP 29	Cheffe du service environnement	08/09/25
GAUCHER	Eric	UD-DREAL 29	Directeur	09/09/25
TILLIER	Christelle	UD-DREAL 29	Directrice adjointe	09/09/25
DIVANAC'H	Jean-Alain	Chambre d'agriculture 29	Président	08/08/25
JEZEQUEL	Sophie	Chambre d'agriculture 29	2ème vice-présidente	08/08/25

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CHAUMARD	Henri	Comité conchyliculture Bretagne Nord	Vice-président	09/09/25
DIVERRES	Michel	Comité conchyliculture Bretagne Nord	Vice-président	09/09/25
LE SAINT	Caroline	Comité conchyliculture Bretagne Nord	Chargée de mission environnement	09/09/25
LATAPIE	Thierry	DDTM 35	Directeur	11/09/25
LAPION	Paul	DDTM 35	Directeur adjoint	11/09/25
BRON	Florence	DDTM 35	Cheffe du service économie agricole	11/09/25
ARCHAMBAULT	Benoît	DDTM 35	Chef du service biodiversité	11/09/25
LECONTE	Pierre	DDTM 35	Adjoint au chef du pôle pollutions agricoles	11/09/25
JARDIN	Christian	DDPP 35	Directeur	11/09/25
GAUTIER	Xavier	DDPP 35	Chef du service et inspecteur de l'environnement	11/09/25

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GOUT	Lilian	DDPP 35	Adjoint au chef de service	11/09/25
RAMAGE	Nathalie	DDPP 35	Inspectrice de l'environnement	11/09/25
BRUNET	Martine	DDPP 35	Inspectrice de l'environnement	11/09/25
BARRAULT	Stéphane	DDPP 35	Inspecteur de l'environnement	11/09/25
DELOURME	Frédéric	DDPP 35	Inspecteur de l'environnement	11/09/25
GUINES	Loïc	Chambre d'agriculture 35	Président de la Chambre territoriale	17/09/25
HENRY	Cédric	Chambre d'agriculture 35	Élu référent	17/09/25
COURTOIS	Anne	Chambre d'agriculture 35	Chargée d'études, service environnement	17/09/25
HAMON	Jean-Paul	Chambre d'agriculture 35	Référent régional, service environnement	17/09/25
CHATELAIN	Thierry	DDTM 56	Directeur	10/09/25

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
HENNION	Eric	DDTM 56	Adjoint au directeur	10/09/25
LERICHE	Clément	DDTM 56	Chef du service territoires et agriculture	10/09/25
CHAUVET	Jean-François	DDTM 56	Chef du service eau, biodiversité et risques	10/09/25
LE SOUDER	Gwenaëlle	DDTM 56	Cheffe de pôle	11/09/25
LANOE	Sandra	DDTM 56	Inspectrice	22/09/25
LOPEZ	Richard	DDTM 56	Inspecteur	11/09/25
CHAPPRON	Jean-Michel	DDPP 56	Directeur	10/09/25
GUENODEN	Raul	DDPP 56	Directeur adjoint	10/09/25
ANDRIEUX	Pauline	DDPP 56	Cheffe du service environnement	10/09/25
LATOUR	Camille	DDPP 56	Adjointe à la cheffe de service, chargée des ICPE élevages	11/09/25

PUBLIÉ

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
DELECRIN	Jacques	DDPP 56	Adjoint à la cheffe de service, chargé des industries agroalimentaires et de la méthanisation	11/09/25
PAYET	William	DDPP 56	Inspecteur de l'environnement	11/09/25
LE SAUCE	Anne-Marie	DDPP 56	Inspectrice de l'environnement	11/09/25
EUZENAT	Julie	DDPP 56	Inspectrice de l'environnement	11/09/25
CIVEL	Laurie	DDPP 56	Inspectrice de l'environnement	11/09/25
HAMARD	Gilles	DDPP 56	Inspecteur de l'environnement	11/09/25
GLOCHON	Nelly	DDPP 56	Inspectrice de l'environnement	11/09/25
LE PENNEC	Hugo	DDPP 56	Inspecteur de l'environnement	11/09/25
LANNOY	Marina	DDPP 56	Inspectrice de l'environnement	11/09/25

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
TRUC	Camille	DDPP 56	Juriste	11/09/2025
PEQUERIAU	Etienne	UD-DREAL 56	Directeur adjoint	10/09/25
PINVIDIC	Guénaël	UD-DREAL 56	Inspecteur	10/09/25
LE SEYEC	Gaëtan	Chambre d'agriculture 56	Président de la chambre territoriale	17/09/25
MENIER	Jean-René	Chambre d'agriculture 56	Élu référent	17/09/25

Annexe 3. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
APMD	Arrêté préfectoral de mise en demeure
ARS	Agence régionale de santé
AEP	Alimentation en eau potable
BVAV	Bassin versant algues vertes
DCE	Directive-Cadre sur l'eau
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
OFB	Office français de la biodiversité
PAR	Programme d'action régional
RMA	Rapport de manquement administratif
RSD	Règlement sanitaire départemental
SAGE	Schéma d'aménagement de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
ZSCE	Zone soumise à contraintes environnementales

Annexe 4. Compléments sur la connaissance et la surveillance des algues vertes

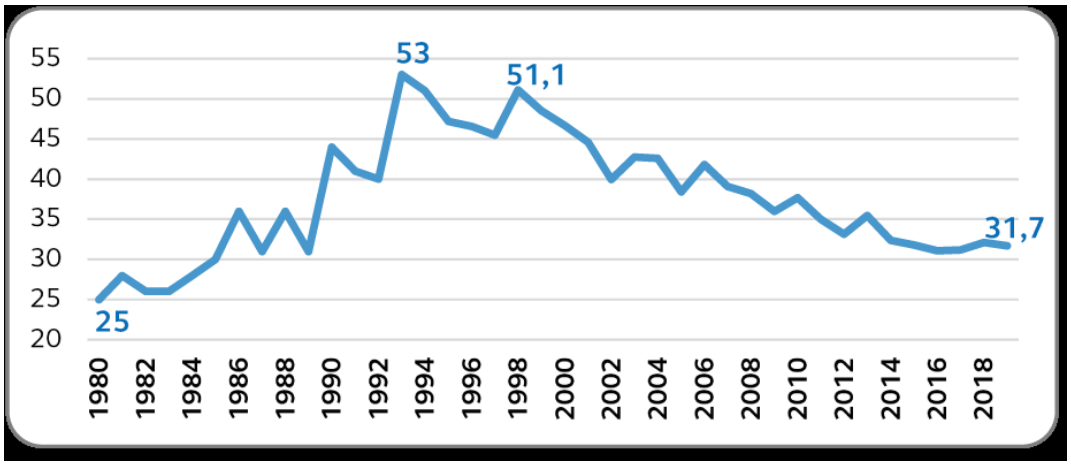


Figure 1 : évolution des concentrations moyennes de nitrates dans les rivières bretonnes depuis 1980 (mg/l) (Source : rapport de la Cour des comptes 2021)

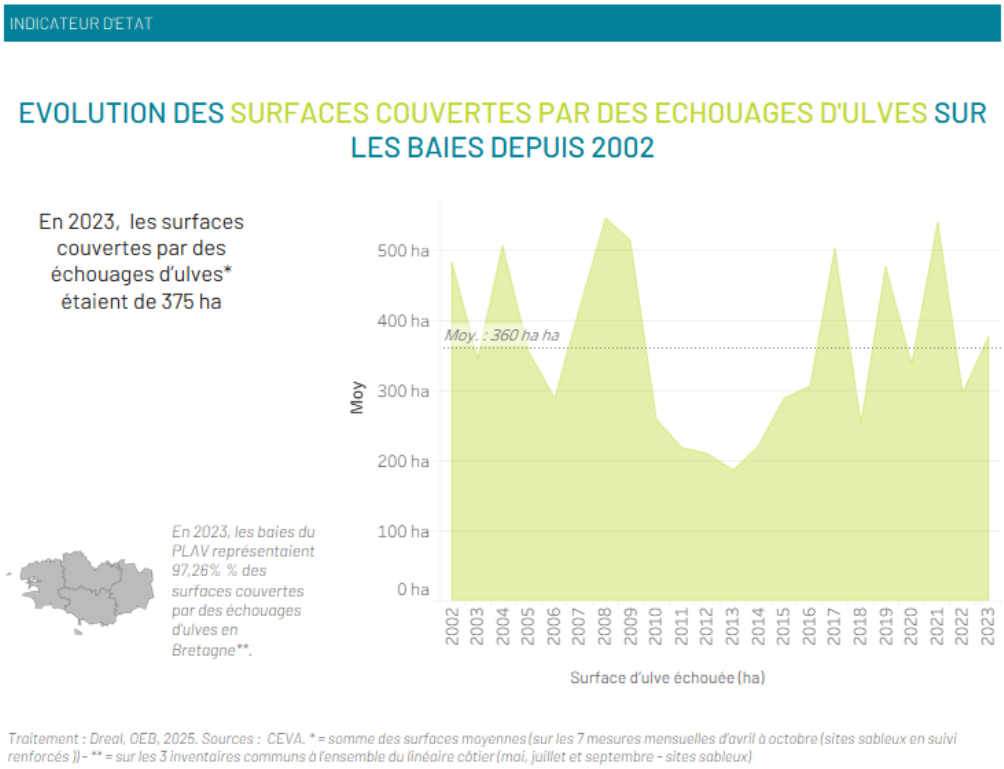


Figure 6 : évolution des surfaces couvertes par des échouages d'ulves sur les baies depuis 2002. (Source : CEVA)

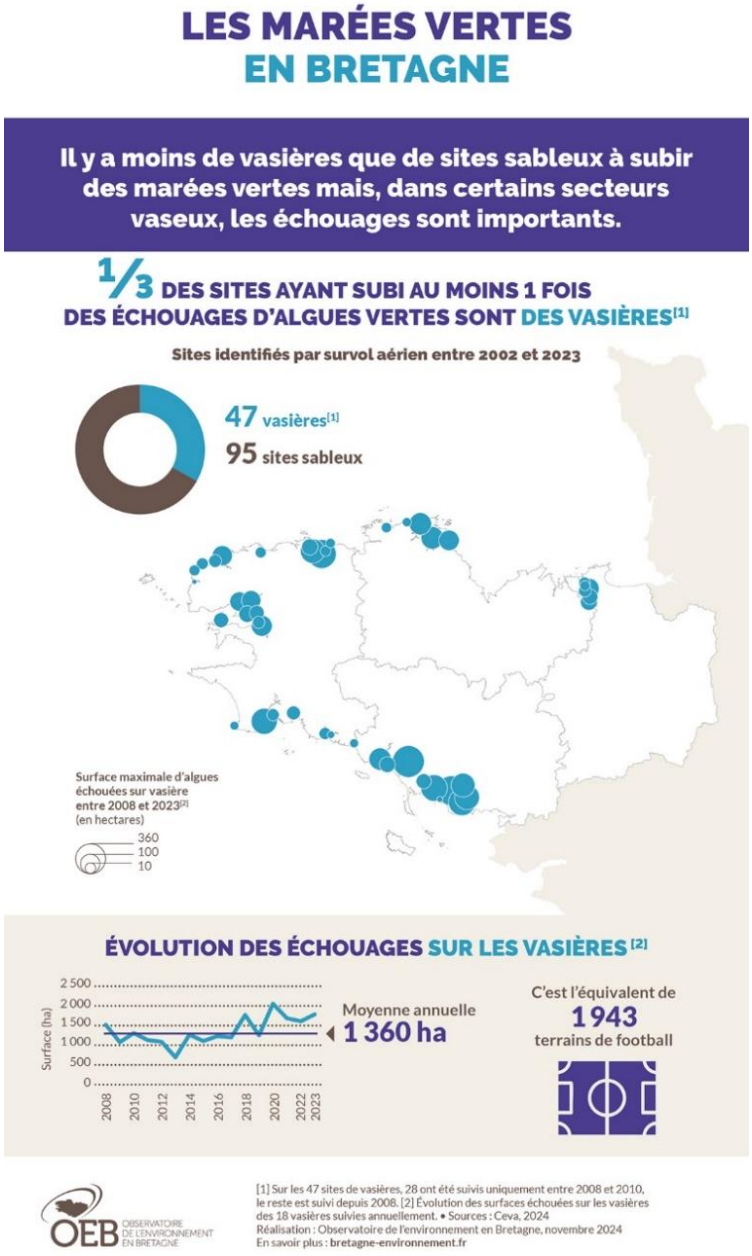


Figure 7 : échouages d'algues vertes sur vasières (Source : OEB)

- Surveillance de l'air

Afin de renforcer la surveillance du risque, l'ARS de Bretagne a mis en place en 2022 un réseau de capteurs déployés par Air Breizh (association agréée pour la qualité de l'air en Bretagne à sur les baies algues vertes des Côtes d'Armor et du Finistère. Ce réseau de capteurs permet de suivre les teneurs en H2S et de détecter les situations d'émissions anormales d'H2S dans l'air ambiant sur des secteurs régulièrement fréquenté situés à proximité des zones d'échouage et de putréfaction d'algues vertes. En cas de dépassement du seuil de 1 ppm, ce dispositif permet d'alerter les autorités et d'adapter les mesures de gestion de la zone et de protection de la population.

La première saison, 11 points de surveillance ont été équipés de capteur d'H2S. Pour la saison 2023, le réseau comptait 14 points de surveillance, avec 2 nouveaux sites sur les baies de St Brieuc et de l'Horn-Guillec.Pour la saison 2025, le réseau compte 17 points de surveillance comme en 2024 avec des déplacements de capteurs pour 3 sites.

Les données sont accessibles au public sur le site de l'Association Air Breizh www.airbreizh.asso.fr depuis le 15 mai 2025.

Le département du Morbihan n'a pas été intégré au plan gouvernemental algues vertes 2022-2027 (PLAV 3) alors que la problématique des vasières au sens large avait bien été identifiée par la Cour des Comptes puis la commission des finances du Sénat, toutes deux recommandant l'élargissement du PLAV au territoire morbihanais. Pour autant, le département bénéficie du même mécanisme de soutien que celui mis en place dans les départements du Finistère et des côtes d'Armor dans le cadre du PLAV pour les dépenses de gestion des algues supportées par les collectivités : celles-ci sont prises en charge par l'Etat à hauteur de 100% des coûts de ramassage, et 50% des coûts de traitements. En revanche**, il n'y a pas de dispositif de surveillance préventif des émissions d'hydrogène sulfuré analogue à celui mis en place, dans le cadre du PLAV3, sur plusieurs sites à risque de putréfaction dans les baies « algues vertes »** (réseau de capteurs).

Annexe 5. Mesures applicables dans l'ensemble de la Bretagne (chambre d'agriculture – mai 2024)

COMPRENDRE

→ CE QUE DIT LA REGLEMENTATION

Le 7ème programme d'actions de la directive Nitrates pour la région Bretagne répond à l'objectif de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole. Il a vocation à restaurer et préserver, pour le paramètre nitrates, la qualité des eaux douces superficielles, des eaux souterraines et des eaux estuariennes, des eaux côtières et marines spécifiques à chaque zone vulnérable, soit la totalité de la région Bretagne.

Ce programme d'actions comporte 3 volets :
- Partie I - Mesures s'appliquant sur l'ensemble de la région Bretagne
- Partie II - Mesures s'appliquant en zones d'actions renforcées (ZAR)
- Partie III - Mesures s'appliquant en baies algues vertes et autres zones à enjeux.

A RETENIR

Le 7ème programme d'action régional nitrates (PAR 7) a été adopté par le Préfet de la région Bretagne le 24 mai 2024 et rentrera en application en septembre 2024. Il s'inscrit dans l'obligation faite par la directive européenne de 1991 et les instructions nationales de réexamen quadriennal de son contenu.

PARTIE 1 : MESURES APPLICABLES A L'ENSEMBLE DE LA REGION

❖ **Calendrier régional d'épandage**

Deux nouveaux acronymes entrent en vigueur dans ce nouveau PAR7 :

NOUVEAU

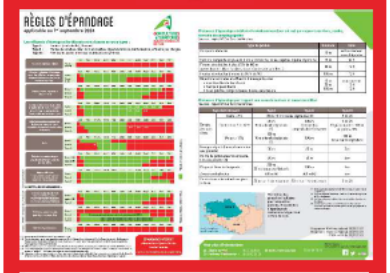
- CIE : Couvert végétal d'Interculture Exporté (= dérobées et CIVEs)
- CINE : Couvert végétal d'Interculture Non Exporté (= CIPAN, non exporté)

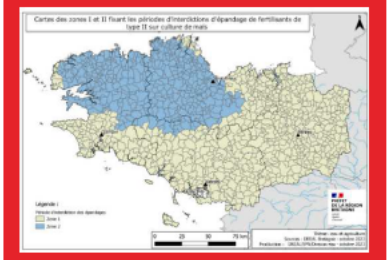
Autres cultures (cultures pérennes, vergers, vignes, cultures légumières et cultures porte-graines), la période d'interdiction des épandages est fixée **au 15 novembre**.

NOUVEAU

Une modification du calendrier d'épandage concernant le maïs est à noter. La période d'interdiction des fertilisants de type III court **jusqu'au 15 mars**. Le dispositif de flexibilité agro-météorologique du calendrier d'épandage est détaillé.
La date de fin de période d'interdiction d'épandage peut être avancée au 1er mars pour le maïs pour les fertilisants de type II dans le cadre de conditions agro-climatiques favorables dans la zone 1 dite zone précoce. Le Préfet validera la demande portée par une structure régionale de type syndicale, consulaire ou économique.

A RETENIR





Pour rappel, les autres règles, issues du PAN et/ou des ICPE, sont les suivantes :

Concernant les périodes d'interdiction d'épandage : interdiction d'épandage les dimanches et jours fériés tout au long de l'année.

⇒ Concernant les conditions d'épandage : l'épandage est interdit :
- sur sol détrempé ou inondé,
- sur sol gelé, hormis fumiers non susceptibles d'écoulement, composts et autres produits solides (prévention érosion),
- sur sol enneigé

Par ailleurs, les **prescriptions techniques nationales ICPE** prévoient une interdiction d'épandage :
- pendant les périodes de forte pluviosité,
- sur sol non cultivé (absence de fertilisation),
- par aéro-aspersion, sauf pour les eaux issues du traitement des effluents et sous réserve de ne pas produire d'aérosol (brouillard),
- sur les sols en forte pente, sauf si dispositif évitant tout risque d'écoulement au cours d'eau.

BON A SAVOIR :

Le Guide de réalisation d'un bon Plan de fumure et du Cahier de fertilisation

- ✓ optimiser sa fertilisation en évitant les erreurs les plus fréquemment rencontrées.
- ✓ s'approprier la méthode de calcul : compréhension des éléments à prendre en compte à l'échelle de la parcelle et de l'exploitation (nature du sol ; type de déjections valorisées…) ; vérification de leur prise en compte effective
- ✓ prendre conscience de l'impact des mauvaises pratiques sur l'environnement.
- ✓ corriger les données prévisionnelles du PPF fait en début de campagne culturale en fonction des données climatiques de l'hiver et du printemps.

Un document unique de l'ensemble des méthodes et références pour le calcul de la dose d'azote.

❖ Stockage des effluents

Le programme d'action national (PAN) fixe les modalités de stockage qui s'imposent à la gestion des effluents d'élevage. La capacité minimale de stockage est exprimée en nombre de mois de production d'effluents. Le dimensionnement des ouvrages de stockage doit tenir compte de cette durée minimum, avec toutefois une possibilité de stockage au champ pour les effluents non susceptibles d'écoulement.

La conversion des durées en capacité des ouvrages devra se réaliser via l'outil DeXeL ou préDeXeL diffusé par Idele – Institut de l'élevage, en tenant compte du cheptel, de son temps de présence et de la pluviométrie. Selon les situations, un calcul de capacité « agronomique » peut éventuellement justifier d'une durée de stockage inférieure au minimum réglementaire.

Catégorie	Mois en bâtiment	Type I Fumier	Type II Lisier, fientes
Vaches laitières *	>9 ≤9	5,5 4	6 4,5
Vaches allaitante *	>5 ≤5	5 4	5 4
Bovins à l'engrais	>9 5 à 9 ≤5	5.5 5 4	6 5 4
Porcs		7	7,5
Volailles		-	7,0

Les ouvrages doivent être étanches, entretenus et dimensionnés pour éviter le risque de débordement.

A noter : depuis le printemps 2019, une mise à jour par Idele du guide technique de calcul des capacités de stockage modifie sensiblement les modalités de prise en compte de la pluviométrie pour les porcins et pouvant conduire à des besoins de mise à jour (notamment au-delà de 1000 mm de pluvio annuelle).

⇒ Cas du stockage au champ :

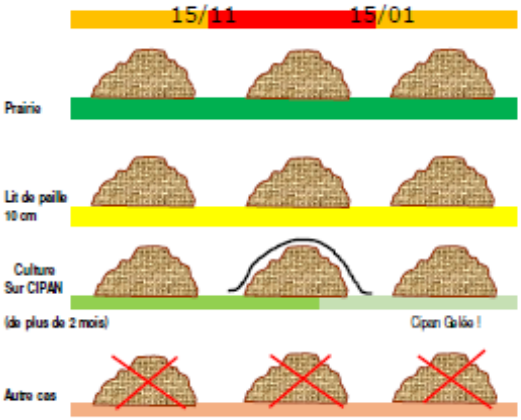
- Les effluents non susceptibles d'écoulement (fumiers compacts pailleux, litières de volailles, fientes sèches) peuvent être stockés au champ sous certaines conditions : dépôts réalisés sur une parcelle

épandable, volume adapté aux besoins de fertilisation de l'îlot, limité à 9 mois et délai de 3 ans avant de renouveler au même emplacement, prévention des risques de fuite (couverture,...).

- Règles minimum de mise en œuvre à respecter : constitution du dépôt, distances, distinction de 2 types d'effluents avec obligations de couverture +/- fortes selon les situations

- La couverture du tas en fumier d'herbivore non susceptible d'écoulement n'est pas obligatoire sur prairie ou lit de paille. Mais elle le sera sur culture ou CINE.

- La couverture sur litière de volailles est systématique (bâche, paille,...) ainsi que sur fientes sèches (bâche perspirante)



❖ La couverture des sols en périodes pluvieuses

Chaque exploitation a l'obligation de mettre en place une couverture végétale pendant l'hiver sur la totalité des surfaces exploitées. Cette couverture peut être assurée soit par :

- une **prairie** ou une **culture d'hiver**
- un **couvert d'interculture exporté (CIE)** dont les cultures intermédiaires à vocation énergétique (CIVE). Leur fertilisation est possible en fonction des grilles GREN. Pour les dérobées avant maïs, **récoltées avant fin d'année** un plafond d'apport de 50 Neff/ha si semis de juillet ou 40 Neff/ha si semis d'août **sans possibilité de cumul** (Possibilité d'apport en septembre d'effluent peu chargé issu de traitement, plafonné à 20 N eff/ha)

NOUVEAU

- un **couvert d'interculture non exporté (CINE)**
- Les repousses de colza denses et homogènes spatialement et maintenues en place pendant un mois sont acceptées en couvert court entre colza et culture implantée à l'automne
- les cannes de maïs grain broyées et enfouies superficiellement (assimilées à un couvert)

.

Attention, les repousses de céréales ne sont pas acceptées comme couverts.

⇒ Conditions d'implantation et de destruction des CINE

- Le couvert est implanté avec un travail du sol a minima superficiel, excepté quand il est constitué des repousses de colza. Cependant, en cas de semis avant récolte de céréales, le travail du sol n'est pas obligatoire sauf s'il est constaté avant le 31/08 un couvert insuffisant, auquel cas un nouveau semis avec travail du sol devra être réalisé avant le 10/09. Dans une succession « maïs (grain ou ensilage, récolté après le 10 octobre)/culture de printemps », l'implantation d'une culture sous couvert est privilégiée (sous maïs stade 7-8 feuilles).

- Le couvert est maintenu jusqu'au 01/02 sauf :
  - culture légumière ou protéagineux de printemps : maintien jusqu'au 15/12,
  - récolte d'une culture dérobée,
  - en cas de montée à graine du couvert, un roulage est toléré.
- Pour les cultures pérennes comme les vergers de plus de 3 ans : le couvert inter rang est obligatoire.
- Le couvert est constitué des plantes autorisées suivantes seules ou en mélange dans la CINE :

Espèces non gélives	Espèces gélives
Avoines	Avoine (variétés de printemps et avoine diploïde)
Bromes	Cresson alénois
Dactyle	Moha (millet des oiseaux ou millet italien
Fétuques	Moutarde
Fléole des prés	Nyger
Navette fourragère	Phacélie
Radis fourrager	Radis fourrager chinois
Pâturin commun	Sorgho
Ray-grass	Sarrasin
Seigle	Tournesol
Possibilité d'introduction de légumineuses en mélange au semis	

- Toute fertilisation du CINE est interdite à l'exception des apports de fertilisants de type I destinés à la culture suivante qui sont autorisés à partir du 15 janvier.
- La **destruction chimique** de la CINE ou d'une **repousse de CINE** est interdite. Elle est tolérée pour une CINE non gélive avant culture légumière (sauf PdeT de consommation) ou culture porte-graines, à condition d'être hors parcelle à risque phytosanitaire élevé et à plus de 10 m des cours d'eau et 1 m des fossés.
- NOUVEAU Le CINE ne doit pas recevoir de traitement phytosanitaire, exception faite pour les **traitements anti-limaces** à condition que le Bulletin de Santé du Végétal « grandes cultures » de Bretagne mentionne une **pression « limaces » forte.**

⇒ Précision sur les intercultures longues

- NOUVEAU Après céréales et autres cultures récoltées avant le 10 septembre : ajout de la pratique de « faux semis » qui permet **de reporter au 20 septembre** l'implantation de l'interculture longue **dans les conditions suivantes**
  - ✓ Faux semis réalisé avant le 1er septembre
  - ✓ Aucun usage de produits phytosanitaires sur la parcelle entre la récolte du précédent cultural et la mise en place de la culture suivante

- Après cultures récoltées après le 10 septembre (dites « cultures récoltées à l'automne ») : mis en place au plus tard le 1er novembre

- Après culture de maïs-grain : la couverture peut être obtenue par un broyage fin des cannes de maïs-grain suivi d'un enfouissement superficiel des résidus dans les 15 jours suivants la récolte. Le simple maintien en place des cannes de maïs-grain ne constitue pas un couvert réglementaire. Pour tenir compte des risques d'érosion et d'inondation, l'exemption

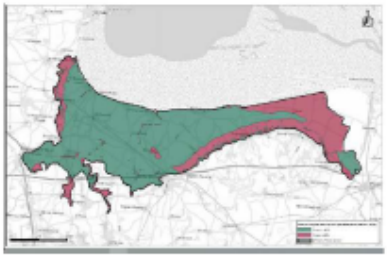
NOUVEAU

d'enfouissement superficiel des résidus de maïs broyés est toléré **si l'indicateur SWI** (Soil Wetness Index : indice d'humidité des sols basé sur le modèle SIM de MétéoFrance) est **supérieur ou égal à 0,95 pendant 15 jours après la récolte**.

Si l'agriculteur choisi cette option, il devra :

- ✓ Préciser la mention « broyage sans enfouissement » dans le cahier d'enregistrement des pratiques
- ✓ Si SWI <0.95, tenir à disposition des services de contrôle les justificatifs (photos ou carottage) attestant de la nature hydromorphe de la parcelle

❖ Cas particulier du secteur Marais de Dol de Bretagne et des polders du Mont St Michel :



NOUVEAU

Exemption à l'obligation de mettre en place une **couverture** des sols en interculture longue si la parcelle est située dans la zone indiquée en vert sur la carte en annexe 5 du PAR7 ou si une analyse de sol d'une parcelle située dans la zone en rouge de la carte met en évidence un taux d'argile supérieur à 31%.

❖ Gestion adaptée des terres

○ Zones humides

Le remblaiement, le drainage et le creusement des zones humides y compris par fossé drainant, sont interdits sans préjudice des réglementations ou règles en vigueur, excepté en cas :

- de création de retenues pour irrigation de cultures légumières répondant aux critères définis par l'article 4 de l'arrêté du 9 juin 2021 (arrêté ministériel plan d'eau);
- de travaux prévus lors d'entretien et de restauration de ces zones humides ;
- de travaux d'adaptation et d'extension de bâtiments.

○ Prairies permanentes > 5 ans

Le retournement des prairies permanentes est interdit dans les zones inondables : zones à « RISQUES FORT » dans les Plans de Prévention des Risques d'inondation (PPRi).

BON A SAVOIR

Les Plans de prévention des risques inondations (PPRI) sont disponibles sur le site des services de l'État :

Lien 22 Lien 29
Lien 35 Lien 56

○ Retournement des prairies de plus de 3 ans

Le retournement des prairies en fin d'hiver : interdit avant le 1er février.
Si retournement en été ou automne : obligation d'implanter rapidement une culture et au plus tard avant le 1er novembre.
La fertilisation de la culture suivant le retournement de prairie de + 3 ans est interdite à l'exception :
- des restitutions au pâturage,
- des prairies de fauche de plus de 3 ans : apport possible au printemps selon les préconisations de fertilisation du GREN.

Les rotations prairies de plus 3 ans/céréales d'hiver sont déconseillées.

❖ Déclaration annelle des quantités d'azote épandues ou cédées

Le PAR impose de réaliser annuellement une déclaration des quantités d'azote toutes origines épandues ou cédées par toute personne épandant des fertilisants azotés sur une parcelle située en Bretagne ou dont l'activité génère un fertilisant destiné à l'épandage sur une parcelle agricole située ou non dans la région.
La déclaration est étendue aux vendeurs d'azote minéral et aux opérateurs effectuent la transformation et ou la commercialisation de fertilisants produits à partir d'effluents d'élevage.
La déclaration couvre la période allant du 1/09 au 31/08 de l'année en cours. La campagne 2013/2014 constitue la 1ère campagne de déclaration.



Le PAR7 précise que pour les éleveurs, la quantité d'azote organique déclarée restante en fin de période ne peut excéder la quantité d'azote produite par an sur l'exploitation, par les animaux d'élevage.

BON A SAVOIR

En vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, une déclaration annuelle des quantités d'azote épandues ou cédées est obligatoire pour l'ensemble de la Bretagne.

Qu'elle soit réalisée en ligne via SILLAGE Télédéclaration ou sous format papier, la déclaration doit être remplie et validée ou transmise à la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) entre le 15 septembre et le 15 janvier.

https://www.mesdemarches.agriculture.gouv.fr/demarches/entreprise-agroalimentaire-et/s-engager-dans-une-demarche-90/article/declarer-des-quantites-annuelles-d-401

❖ Quantité maximale d'azote d'origine animale

La quantité d'azote d'origine animale ne doit pas dépasser 170 kg/ha SAU en moyenne sur l'exploitation.
Le programme d'actions national directive nitrates précise que l'azote des digestats issus de la méthanisation est pris en compte à hauteur de la quantité d'azote issu des effluents d'élevage entrant dans ce processus de méthanisation.



Par ailleurs, de nouvelles références de production d'azote ont été créées pour les vaches « petits formats » : production laitière inférieure à 4500 kg lait/vache/an et de poids vif inférieur à 500 kg.
Enfin, pour les élevages de volailles et de porcs, la production d'azote des animaux peut être estimée par un bilan réel simplifié.
A noter qu'un bassin demeure en contentieux (BVC): l'Horn. Le bassin versant des Echelles n'est pas encore sorti du contentieux mais la limitation des apports azotés totaux a été levée à partir de la campagne culturale 2023.

❖ Distances d'épandage

Distances d'épandage par rapport aux habitations occupées par des tiers, stades, terrains de camping agréés à l'exception des campings à la ferme (source ICPE et Directive Nitrates)

Effluents solides

Type de produit	Distance minimale aux tiers	Délai enfouissement sur sol nu
Composts élaborés	10 m	Aucun
Fumiers de bovins et porcins compacts de + 2 mois	15 m	24 h
Fientes de volailles à + 65 % de MS **Autres fumiers (dont fumiers mous, fumiers de volailles…)**	50 m	12 h
Fientes de volailles à – 65 % de MS	100 m	12 h

Effluents liquides

(Lisier, purins, eaux blanches et eaux vertes, effluents traités ou procédés atténuant les odeurs (efficacité validée), digestats)

Type de produit	Distance minimale aux tiers	Délai enfouissement sur sol nu
Injection directe dans le sol	15 m	
Rampe à pendillards	50 m	12 h
Buse palette, rampe à buses, buses, asperseurs	100 m	12 h

Distances d'épandage par rapport aux eaux de surface et zones sensibles (sources ICPE et DN)

Type de fertilisant azoté		Type I Fumier bovins, porcs... compost	Type II Lisier, purin Litière de volailles, fientes	Type III Engrais minéraux
Berges de cours d'eau (1)	Pente < 7 %	35 m (10 m si bande végétalisée *(2)*)		2 m *(3)*
	Pente 7-15 %	100 m (10 m si bande végétalisée *(2)*)	100 m *(4)* (35 m si talus perpend.)	2 m (100 m eng. Liquide et > 10 %)
	Pente > 15 %	100 m (10 m si bande végétalisée *(2)*)	100 m	2 m autres cours d'eau
Forages, puits, captages d'eau destinée à la consommation humaine (eaux superficielle ou souterraine)		50 m	50 m	5 m
Forages et puits (hors AEP et périmètre de protection)		35 m	35 m	5 m
Plages et lieux de baignade		200 m 50 m composts élaborés	200 m	5 m
Zones conchylicoles		500 m *(5)*	500 m *(5)*	5 m
Cours d'eau alimentant une pisciculture		50 m sur 1 km en amont	50 m sur 1 km en amont	2 m *(3)*

(1) ensemble des cours d'eau IGN ou non
(2) bande végétalisée permanente de 10 m ne recevant aucun intrant exception faite des déjections liées au pâturage
(3) interdit sur bande végétalisée
(4) distance réduite à 35 m si talus continu perpendiculaire à la pente permettant d'éviter le ruissellement et dans la mesure où la pente < 15 %
(5) sauf dérogation préfectorale individuelle liée à la topographie, à la circulation des eaux (cf. protocole)

❖ couverture végétale le long des cours d'eau :

Implantation ou maintien obligatoire d'une bande enherbée ou boisée d'une largeur minimale de 5 m en bordure de l'ensemble des cours d'eau permanents ou intermittents référencés dans les inventaires départementaux partagés et validés, mis en ligne sur les sites de l'État.

NOUVEAU

Sur le BV de la Sélune : implantation ou maintien de bandes enherbées ou boisées de 10 m (pour cohérence avec le PAR Normand)
En ZAR : l'enherbement existant doit être maintenu sur une bande de 10 m.
Par ailleurs, sur les zones de captages d'eau destinée à la consommation humaine identifiés zones à enjeux prioritaires dans le PAR7 (carte en annexe 9 du PAR7), sur les BVAV (carte annexe 12 du PAR7), ainsi que sur les zones de vasières (carte annexe 16 du PAR7) des bandes enherbées ou boisées de 10 m sont à implanter ou à conserver le long des cours d'eau.
Les modalités de gestion des bandes enherbées suivent les règles de la conditionnalité PAC (fertilisation et traitements phytosanitaires interdits). Il est interdit de retourner ces bandes enherbées, sauf dérogation individuelle du préfet.



❖ Protection des berges de cours d'eau

Toute dégradation des berges ou lits de cours d'eau par piétinement du bétail est interdite. La modification des aménagements tels que passages à gué ou zones d'abreuvement aménagées, reste autorisée selon les règles en vigueur.

❖ Réduction du sur-pâturage

L'ensemble des élevages laitiers est tenu, depuis la campagne 2018-2019, de faire figurer annuellement dans le cahier de fertilisation le **calcul du temps de pâturage** (JPP et seuil critique) des vaches laitières en tenant compte des parcelles auxquelles celles-ci ont accès.
Pour les exploitations > **seuil critique individuel** :

- Si JPP > 900, obligation d'un diagnostic et plan d'action (contrôlables) pour la campagne suivante avec objectif de retour à moins de 900 puis respect du seuil critique (dans un second temps)
- Si JPP < 900, invitation à engager une réflexion (diagnostic et plan d'action non obligatoires)



NOUVEAU

Les vaches taries doivent être prises en compte dans le calcul de l'indicateur UGB JPP si elles pâturent sur une partie des surfaces fourragères accessibles aux vaches laitières.
Un bilan annuel est présenté auprès du comité régional de concertation Directive Nitrates par les organisations professionnelles.
NB : critère déjà visé par les prescriptions ICPE-E et A depuis 2013, avec plafonds différents et possibilités de dérogation.

Cette mesure est renforcée dans les zones de captages d'eau destinée à la consommation humaine identifiés zones à enjeux prioritaires dans le PAR7 et dans les BVAV. Ces règles sont présentées dans la partie spécifique à ces territoires.

APPLIQUER

→ CE QUE JE RISQUE EN CAS DE NON CONFORMITE ?

Les contrôles réalisés en exploitations **agricoles** sont prévus par les lois et règlements et permettent de vérifier sur place que les conditions d'attribution des aides et que les dispositions réglementaires (notamment en matière d'environnement, de sécurité sanitaire et de travail) sont respectées.

Pour en savoir plus, veuillez-vous référer à la fiche « CONTROLES EN AGRICULTURE ».

ALLER PLUS LOIN

→ LES REFERENCES REGLEMENTAIRES

Textes de référence :

- Arrêté préfectoral du 30 janvier 2023 définissant le 7ème programme d'action national directives nitrates : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047106562
- Arrêté préfectoral du 24 mai 2024 définissant le 7ème programme d'action régional (PAR 7) : https://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/7o-programme-d-actions-regional-directive-nitrates-a5782.html
- Arrêté préfectoral du 29 mars 2023 établissant le référentiel régional de mise en œuvre de l'équilibre de la fertilisation azotée pour la région Bretagne : https://draaf.bretagne.agriculture.gouv.fr/equilibre-de-la-fertilisation-azotee-nouveau-referentiel-a-compter-du-1er-a2945.html

EN SAVOIR PLUS

Si vous souhaitez des informations supplémentaires, contactez le conseiller de votre chambre :

Contact Côtes d'Armor :
Elodie LE PRIOL
Chargée d'études Politiques Réglementaires Environnementales
Service Environnement
Port. : 06 33 35 29 21

Finistère :
Anthony CHARBONNIER
Chargé d'études d'études Politiques Réglementaires Environnementales
Service environnement
Port. : 06 08 93 36 59

Contact Morbihan et Ille-et-Vilaine :
Anne COURTOIS
Chargée d'études Politiques Réglementaires Environnementales
Service Environnement
Port. : 06 16 64 76 06

Annexe 6. Présentation du déroulé des différents contrôles

6.3.1 Contrôles au titre de la directive nitrates

Déroulé du contrôle :

- **Prévenance** : L'exploitant est informé **au moins 15 jours avant le contrôle** par courrier ou email, sauf en cas de contrôle inopiné (par exemple dans le cadre de surveillance du territoire par les DDTM).
- **Sollicitation des documents en amont** : Les services de l'État (DDTM) demandent la transmission préalable des **documents obligatoires** :
    - Plan prévisionnel de fumure (à transmettre avant le **31 janvier** pour la période du 1er septembre N-2 au 31 août N-1).
    - Cahier d'enregistrement des pratiques (épandages, apports d'engrais, rotations).
    - Justificatifs de stockage des effluents et de couverture des sols.

Contrôle documentaire : Vérification de la **cohérence interne** des déclarations (bilans azotés, reliquats, respect des seuils d'apport). Les anomalies fréquentes concernent des **défauts de traçabilité** (ex. : absence de justification des flux d'azote entre prêteurs et emprunteurs de terres) ou des **incohérences entre les déclarations et les pratiques réelles** (notamment pour les exploitations sous-traitant ces documents à des prestataires).

Contrôle sur place :

- Vérification des **ouvrages de stockage** (étanchéité, capacité, couverture).
- Prélèvements de sols ou d'effluents pour analyse des **reliquats azotés** (seuil d'alerte à 80 kg N/ha).
- Contrôle des **bandes enherbées** (largeur minimale de 10 m) et des **cultures intermédiaires pièges à nitrates (CIPAN)**.
- Vérification du respect des **périodes d'épandage** et des **distances réglementaires** par rapport aux cours d'eau.

Les DDTM réalisent dans le cadre de leur programmation des **contrôles mono-thématiques**, ciblés sur des enjeux spécifiques (ex. : étanchéité des fosses à lisier, respect des BCAE 7 et 8).

6.3.2 Contrôle ICPE

Déroulé du contrôle :

- **Prévenance** : L'exploitant est prévenu **7 à 15 jours avant le contrôle**, sauf en cas de **contrôle inopiné** (possible pour les ICPE à risque élevé).
- **Sollicitation des documents** :
    - Dossier ICPE (autorisation ou enregistrement).
    - Registre des effluents et des épandages.
    - Preuves de conformité des ouvrages (étanchéité, capacité de stockage).

Contrôle sur place :

- Vérification des **installations de stockage** (conformité aux normes IED si applicable).
- Contrôle des **pratiques d'épandage** (respect des plans d'épandage, distances, périodes).

- **Prélèvements** pour analyse des effluents et des sols.

6.3.3 Contrôle de conditionnalité PAC[43]

Déroulé du contrôle :

- **Prévenance** : en pratique, l'exploitant est informé **au moins 1 mois avant le contrôle** (sauf pour les contrôles aléatoires).
- **Sollicitation des documents** :
    - Déclaration PAC et justificatifs des BCAE (rotation des cultures, entretien des haies, couverture des sols).
    - Preuves de conformité aux règles ERMG (ex. : respect des périodes d'épandage, stockage des effluents).

Contrôle documentaire :

Vérification de la **cohérence des déclarations** (ex. : respect de la BCAE 7 sur la rotation des cultures, BCAE 8 sur l'entretien des haies).

Contrôle sur place :

- Vérification des **pratiques culturales** (CIPAN, bandes enherbées, distances d'épandage).
- **Prélèvements** en cas de doute sur les reliquats azotés ou la conformité des pratiques.

[43] TéléPAC, *Fiche technique conditionnalité 2024 – Domaine Environnement Directive Nitrates* https://www.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/pdf/conditionnalite/2024/technique/Conditionnalite-2024_fiche-technique_environnement-2_nitrates.pdf