

PLAN DE LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES **Analyse d'Eau & Rivières de Bretagne**

La secrétaire d'Etat à l'Ecologie et le Ministre de l'Agriculture ont présenté le 5 février à Rennes le « **Plan de lutte contre les algues vertes** » arrêté par le gouvernement.

Ce plan s'inspire en partie des recommandations émises par la mission d'inspection interministérielle dont le rapport n'a été rendu public qu'à l'issue de la présentation du plan retenu par le gouvernement.

Si notre association avait été entendue par les membres de l'inspection interministérielle, aucune concertation n'a été engagée avec les services des deux ministères concernés au moment de la préparation du plan.

La présente note a pour objet d'analyser les dispositions de ce plan au regard des politiques existantes, de les comparer avec les propositions de la mission interministérielle ainsi qu'avec les recommandations des différents rapports officiels, et les avis de la commission européenne.

Après avoir exposé des observations à caractère général, la présente note commentera les dispositions du plan en reprenant l'ordre des chapitres tels qu'ils existent dans le document diffusé le 5 février 2010.

1- OBSERVATIONS GENERALES

- **Un plan restreint au regard des zones touchées**

Le plan concerne les seules 8 baies listées par la SDAGE Loire Bretagne pour lesquelles il est préconisé de définir un programme de réduction des flux de nitrates avant le 31 décembre 2012. Il convient de rappeler, qu'au total, ce sont 104 sites qui en Bretagne sont affectés par des marées vertes, pour lesquelles le SDAGE Loire Bretagne impose aux SAGE concernés d'« *établir un programme de réduction des flux de nitrates de printemps et d'été, comportant des objectifs chiffrés et datés permettant aux masses d'eau situées sur le périmètre du SAGE d'atteindre les objectifs environnementaux fixés par le SDAGE* »

Le plan est muet sur les mesures à mettre en œuvre pour les sites ne faisant pas partie des huit baies (Fresnaye, St Brieuc, St Michel, Locquirec, Horn et Guillec, Guisseny, Douarnenez et Concarneau) visées par la disposition 10A1 du SDAGE.

- **Des priorités inversées**

L'essentiel du rapport de la mission d'inspection interministérielle est consacré aux mesures de prévention à mettre en œuvre (60 pages sur 88), la mission considérant à juste titre que « *le problème de fond se situe au niveau de la prévention des émissions d'azote dans les bassins versants* ». Le rapport évoque donc d'abord les mesures de prévention ensuite les questions de ramassage et de traitement des algues, la sécurité des personnes, et enfin, l'amélioration des connaissances.

Ces priorités sont inversées dans le plan d'action : celui-ci évoque d'abord les actions d'amélioration des connaissances et de prévention des risques, le ramassage et le traitement des algues, et enfin les actions préventives.

- **Des mesures affaiblies au regard des préconisations de la mission**

Si certaines des préconisations émises dans le rapport de la mission sont reprises, sur quelques points majeurs les mesures du plan sont bien plus faibles que celles proposées par la mission. Il en est ainsi notamment :

- du plan de reconquête des zones humides et du bocage, pour lequel la recommandation n° 16 indique que « *les zones humides, effectives, existantes ou réhabilitées, doivent être établies sur environ 20 % de la surface du bassin versant* ». Le plan d'action évoque lui cette reconquête mais évoque des surfaces qui « *seront prioritairement des zones humides, mais elles pourront aussi être constituées de prairies extensives, de surfaces boisées, de haies de bandes végétalisées le long des cours d'eau* ». Ainsi, le choix de la mission d'établir un scénario volontariste pour les zones humides permettant de revenir sur les « *effets conjugués particulièrement défavorables durant les dernières décennies, croissance de la charge azotée produite par les élevages, diminution des surfaces jouant un rôle tampon, amputation incessante des zones humides* » est nettement affaibli par l'intégration dans les 20 % de surfaces boisées ou de bandes végétalisées.

- de la mise en œuvre d'un dispositif réglementaire contraignant en cas d'échec de la démarche de projet. La mission considère comme indispensable l'application du dispositif ZSCE (zones soumises à contraintes environnementales) dans un délai court (un à deux ans maximum) en cas d'engagement inférieur aux objectifs généraux du cahier des charges, et a fortiori en l'absence de projet crédible. Le plan d'action indique lui : « *en cas d'adhésion trop faible des agriculteurs aux mesures du plan d'action, et si les objectifs ne sont pas atteints au bout de trois ans, l'Etat pourra imposer des mesures obligatoires.* » Allongement du délai proposé par la mission, dispositif réglementaire présenté comme une éventualité ..., le plan s'éloigne sensiblement des préconisations de la mission.

- **Le grenelle de l'environnement oublié**

La loi grenelle 1 a acté plusieurs engagements relatifs à l'agriculture, en particulier :

- le développement des surfaces consacrées à l'agriculture biologique (6 % en 2012 et 20 % en 2020)
- la certification environnementale des exploitations agricoles (agriculture à **Haute Valeur Environnementale**)

Il est remarquable d'observer, que la mise en œuvre de ces engagements, qui contribueraient fortement à assurer la réduction des flux d'azote à la mer, n'est pas reprise dans le plan d'action.

Si dans l'ensemble, les préconisations émises dans le rapport de la mission sont reprises, sur quelques points majeurs, les mesures du plan sont bien plus faibles que celles préconisées par la mission.

2- ACTIONS D'AMÉLIORATION DES CONNAISSANCES ET DE PREVENTION DES RISQUES

- **Améliorer les connaissances**

Si le plan affirme que l'azote est le « *facteur limitant à privilégier pour lutter contre les proliférations algales* » et que les « *sources agricoles* » à l'origine des flux azotés « *sont prépondérantes* », l'intégration dans ce plan d'un volet portant sur l'amélioration des connaissances, risque d'alimenter le doute sur l'origine des marées vertes, doute créé et entretenu par certaines organisations agricoles. Ainsi, la F.D.S.E.A du Finistère, dont les dirigeants sont aussi les responsables de la Chambre d'Agriculture de ce département et pour certains responsables de la chambre régionale, diffuse largement un tract indiquant que « *de*

nombreux chiffres ont démontré que l'azote n'est pas le facteur prédominant de la prolifération des ulves ».

Tant que se poursuivra cette désinformation, il sera difficile de susciter l'adhésion des acteurs agricoles des bassins versants concernés par les algues vertes !

- **Sécurité sanitaire**

Ni le rapport de mission, ni le plan d'action n'apportent de véritable mesure nouvelle sur cet enjeu.

Pourquoi a-t-il fallu attendre 7 mois pour saisir l'AFSSET alors qu'il était possible de l'interroger dès juillet dernier après l'accident du cheval et de son cavalier ?

Pourquoi attendre 7 mois pour réaliser un guide des bonnes pratiques pour les professionnels concernés ?

On peut également s'étonner qu'aucun inventaire des sites à risques, pas seulement ceux où les algues sont collectées, n'ait été engagé !

De même, il n'est semblé-t-il prévu aucune analyse de risque pour les différents sites concernés (en fonction de l'importance des échouages, de la putréfaction, des modalités de ramassage, des risques de proximité et de fréquentations du public ...) pour y adapter les mesures de sécurité sanitaire ? Enfin, aucune mesure destinée à informer les médecins et à recenser les éventuels accidents sanitaires n'est mise en œuvre ! La question des éventuels effets chroniques des faibles doses d'H₂S produits par la décomposition des algues n'est pas évoquée.

3- ACTIONS DE RAMASSAGE ET DE TRAITEMENT DES ALGUES

Si le plan prône l'intensification du ramassage des algues, il n'en tire pas les conséquences sur le volume total à collecter puis traiter puisque en 2010, l'Etat prendra en charge dans les seules communes les plus touchées, le coût du ramassage, selon les mêmes modalités qu'en 2009.

Aucun engagement n'est pris par l'Etat, jugé responsable des échouages d'ulves par la Cour Administrative d'Appel de Nantes, pour les années suivantes.

S'agissant des plateformes de compostage, l'Etat s'engage à prendre à sa charge 80 % des coûts d'investissement (8 M€) pour 3 plateformes, plus 1 éventuelle.

Les 20 % d'investissement (1,6 M €) plus le fonctionnement de ces plateformes demeurent à la charge des collectivités locales (pour 50 000 m³, à 30 € la tonne, soit 1,55 M €/an)!

Pour 2010, si l'Etat affirme qu'il prendra en charge les traitements sur des « sites non dédiés dans la limite de 500 000 € », cela paraît constituer un engagement impossible à tenir, aucun site de traitement n'étant par exemple disponible en baie de Lannion ...

Les coûts du projet pilote de ramassage des algues dans le rideau de mer (400 000 €) est totalement disproportionné au regard de son intérêt !

4- ACTIONS PREVENTIVES

- **Réduire les flux de nutriments en provenance des eaux usées domestiques et industrielle**

Cette mesure ne figure pas dans le rapport de la mission interministérielle.

Elle se traduit par :

- une obligation de déclaration annuelle des flux d'azote utilisés ou échangés dans les STEP industrielles et domestiques.

Cette seule mesure, d'une part ne réduit rien des flux, d'autre part, existe déjà, la quasi-totalité des STEP étant soumises à autorisation ou déclaration soit au titre de la législation des Icpe soit au titre de la loi sur l'eau (art L 211.1 et suivants du code de l'environnement). Dans ce cadre, les bénéficiaires de ces autorisations ou déclarations sont d'ores et déjà soumis à une obligation de suivi et de transmission annuelle des résultats à l'administration. Il faut d'ailleurs observer, à ce sujet :

- a) que 88 % de l'azote et 75 % du phosphore sont éliminés dans les STEP domestiques bretonnes, qui, pour les plus importantes, traitent aussi des effluents industriels
- b) que le SDAGE Loire Bretagne renforce les exigences de réduction des rejets ponctuels de phosphore (disposition 3A « poursuivre la réduction des rejets directs de phosphore »
- c) que le Grenelle de l'environnement a acté l'interdiction des phosphates dans tous les produits lessiviels à compter de 2012. (art 27 de la loi du 3 août 2009).

Même si des améliorations sont encore possibles, celles-ci seront sans effet perceptible sur les marées vertes.

- une majoration des aides de l'agence de l'eau pour la réalisation d'opérations groupées d'assainissement non collectif et la suppression des « points noirs ».

S'il est toujours utile d'améliorer les systèmes ANC, là encore, l'effet sera imperceptible

- **Donner à l'agriculture les moyens d'un développement durable**

- **Reconquérir les zones naturelles**

La restauration de la capacité naturelle épuratoire des zones humides constitue effectivement une mesure de réduction de la pollution des eaux. Le chiffre de 20 % retenu par le plan pour la baie de St Briec ne correspond en rien aux conclusions des travaux du Sage de cette baie ! En particulier, le Sage de la baie de St Briec intégrait dans ces 20 % de surface, celles situées sur des BV à fort flux d'azote pour lesquels une évolution en profondeur des systèmes agricoles était jugée indispensable. Intégrant les haies, les bandes végétalisées, les bois, cette mesure perd sensiblement de son intérêt. A noter également, que les méthodes actuellement utilisées pour l'inventaire communal des zones humides (avec inscription dans les PLU) ne concernent que les seules zones urbanisables ... et pas les zones agricoles (les zones drainées n'y figurent donc pas ...)

S'agissant des outils à mettre en œuvre pour assurer la reconversion des zones humides drainées, et des zones sensibles retenues dans le SAGE baie de St Briec, le plan d'action renvoie à la «gestion extensive» des parcelles, sans plus de précisions. Or, les mesures agri-environnementales, actuellement listées dans le PDRH (Plan de développement Rural Hexagonal) sont peu adaptées à cet enjeu, comme le connaissait lui-même le Préfet dans son rapport d'août 2009.

En aucun cas, il ne doit s'agir de développer des « éponges à nitrates » jouant le rôle de station d'épuration pour des parcelles agricoles gorgées d'azote !

- **Faire évoluer les systèmes de production**

Le dispositif proposé prévoit l'élaboration d'un cahier des charges régional (résultats à atteindre, moyens à mettre en œuvre, indicateurs de suivi) pour la mise en œuvre d'un projet territorial local. Ce projet volontaire s'appuierait sur la mise en œuvre des opérations de reconquête des zones naturelles ainsi que des mesures agri-environnementales. En cas d'échec il serait transformé en obligations réglementaires par le biais du dispositif ZSCE.

Le Préfet indiquait lui-même dans sa note du 7 août : « *il apparaît que les MAE existantes apparaissent inadaptées à l'enjeu algues vertes* ».

Par ailleurs, si les membres de la mission interministérielle insistent dans leur rapport sur le caractère indispensable de mesures contraignantes dans un délai court en cas d'échec de la démarche volontaire des projets territoriaux. Le plan est -volontairement ?- vague sur ce point.

▪ **Développer des filières pérennes de méthanisation**

Outre les incertitudes sur la faisabilité technique (difficultés liées à la présence de sable dans les algues récoltées), le projet de mise en œuvre d'unités de méthanisation est particulièrement imprécis : pour quels volumes d'algues, pour quel volume d'azote représentant quel pourcentage de l'excédent du bassin ... ? . Son intérêt au plan énergétique, comme au plan de la réduction des flux d'azote épandus, reste entièrement à démontrer. Son impact sur la structuration des élevages (renforcement de la concentration) et leur autonomie vis-à-vis des groupements de producteurs et transformateurs est sujet d'inquiétudes.

▪ **Améliorer le respect des réglementations**

1. déclaration annuelle des quantités d'azote

Cette déclaration existe déjà en partie

- toutes les ICPE élevages soumises à autorisation doivent disposer d'un cahier d'épandage tenu à la disposition de l'inspection des installations classées ;
- toutes les exploitations agricoles doivent disposer d'un cahier de fertilisation.

Le plan n'évoque pas, comme le demandait la mission, que cette déclaration soit également réalisée par les entreprises commercialisant les engrais minéraux.

Cette mesure n'a d'intérêt que si l'on cesse enfin de travailler à partir de dossiers non plus virtuels mais reposant sur des quantités réelles d'azote produit et si l'on intègre enfin les retombées d'azote ammoniacales.

2. mesure des reliquats d'azote

Sans doute la mesure la plus novatrice, à la condition qu'elle soit menée par une structure totalement indépendante des réseaux agricoles, et attention :

- il faut un réseau de fermes de références suffisamment denses
- le choix des parcelles, les modalités de prélèvements, de conservation, d'analyses, doivent être particulièrement rigoureuses ;
- à partir de quelle quantité d'azote sera fixée la notion de « *reliquats les plus élevés* » ?

3. modifier les programmes d'action

Cette mesure comprend deux démarches différentes : la rénovation des 4èmes programmes d'action (dates épandages, retournement de prairies, couverture des sols sous maïs grain), et l'évolution du programme national d'action en réponse aux critiques de la commission européenne.

Elle ne comprend pas la mesure de « *plafonnement spécifique des apports totaux azotés* » réclamée par le Préfet des Côtes d'Armor dans sa note d'août 2009. Comment comprendre et admettre que pour passer de 60 à 50 mg/l sur les bassins versants contentieux, il ait fallu réduire à 140 ou 160 (exploitations laitières) le plafond d'épandage d'azote total, et que pour passer de 50 à 15 mg/l sur les bassins versants à algues vertes, il suffise de plafonner les apports d'azote à 210 kg ?

4. contrôler toutes les Icpe élevages en deux ans

Cette fréquence de contrôle est déjà effective sur les bassins de l'IC, du Guessant amont, de l'Urne. Elle n'a également d'intérêt que si les plans d'épandages sont établis sur des bases sérieuses de production d'azote.

5. Introduire déclaration flux dans conditionnalité PAC

Il s'agit d'un lien utile entre le réglementaire et la gestion de primes PAC, mais la faiblesse de la sanction prévue (1% des aides PAC, soit 1% de 15400 € pour la moyenne bretonne des aides PAC par exploitation) affaiblit la portée de la mesure.

6. Supprimer des situations inacceptables

On peut craindre que sous couvert d'une approche environnementale, il s'agisse en fait de financer la suppression d'exploitations et donc de concentrer et d'intensifier encore un peu plus la production agricole.

▪ Limiter la pression d'azote organique et minéral

Sur les huit baies concernées par le plan d'action, seules les bassins du Douron, de Guisseny et de Douarnenez ne sont pas concernés par l'application du plafond d'apport d'azote fixé dans les zones d'action complémentaire (ZAC). Il s'agit donc d'une mesure en trompe l'œil, d'autant que le plafond de 210 kg N/ha est très supérieur au plafond mis en place sur les bv contentieux (140 N/ha) – voir supra point 3 modifier les programmes d'action - et que son respect est incontrôlable (cf rapport mission p 12, « contrôles pas assez efficaces sur le plan technique »).

Le recours à une circulaire, sans valeur réglementaire, pour demander aux préfets de veiller au principe de non dégradation de la pression organique à l'hectare dans le cadre des demandes d'autorisation ICPE, montre clairement la volonté de l'Etat de ne pas mobiliser sa compétence réglementaire pour prévenir les pollutions.

Le lien avec les dispositions du SDAGE qui impose la compatibilité des autorisations administratives avec les objectifs du SDAGE (et notamment la réduction d'au moins 30 % des flux d'azote) n'est pas établi. Comment les préfets doivent-ils appliquer le SDAGE dans le cas de projets d'ICPE élevages ne réduisant pas les apports d'azote sur les bassins versants ?

5- CE QUE LE PLAN N'A PAS VOULU RETENIR DES PRECONISATIONS DE LA MISSION

Plusieurs recommandations du rapport de la mission interministérielle sont passées sous silence dans le plan :

- la réduction des cheptels en cas de dépassement des plafonds d'azote après application immédiate des normes réactualisées ;
- la déclaration annuelle des flux réels d'azote échangés sur la base des normes actualisées;
- l'abattement des aides de la PAC si dépassement des plafonds d'azote fixés dans les programmes d'action ;
- la réforme de l'instruction des dossiers d'installation ;
- la mise en œuvre d'une action réglementaire pour prévenir les surcharges animales.

6- MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU PLAN

- **Gouvernance du plan**

Le plan n'évoque pas les **Commissions Locales de l'Eau**, qui devraient être chargés de participer à la définition des appels à projet et de suivre leur mise en œuvre, les « comités locaux » n'ayant ni légitimité ni existence légale ...

- **Financement**

Alors que la responsabilité de l'Etat a été définitivement reconnue par l'arrêt de la CAA Nantes du 1^{er} décembre 2009, l'Etat laisse à la charge des collectivités locales une part de l'investissement, et la totalité du fonctionnement (hormis 2010).

D'autre part, le plan ne prévoit aucune participation financière de la filière agricole et agro-alimentaire en contradiction totale avec un des principes de la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 : « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement dans les conditions définies par la loi* ».

CONCLUSION

Le plan de lutte contre les algues vertes, s'agissant de la réduction des pollutions par les nitrates, repose sur un double pari : celui de la mobilisation volontaire des acteurs locaux dans le cadre de l'appel à projets et celui de la méthanisation des algues vertes et du lisier.

Les limites de cette double démarche sont dès à présent bien identifiées :

- les outils actuels représentés pour l'essentiel par les mesures agri-environnementales sont insuffisants pour accompagner les évolutions souhaitées;
- la méthanisation n'élimine pas l'azote, génère des sous produits déséquilibrés, et n'apporte pas de réponse directe aux problèmes d'excédents structurels d'azote et de phosphore sur les bassins versants. La substitution de l'azote minéral par les digestats issus de la méthanisation est loin d'être acquise.

En se privant de l'indispensable amélioration de l'encadrement réglementaire reporté à plus tard, en omettant de mobiliser à titre expérimental les aides de la PAC pour encourager les évolutions des systèmes de production agricole, en faisant supporter exclusivement par les contribuables le financement des actions à engager, le plan de lutte contre les marées vertes reprend les recettes inefficaces de la politique de l'eau régulièrement dénoncées par la Cour des comptes.

Dans son rapport 2010, celle-ci indique : « *Les résultats décevants constatés sur les nitrates comme sur les pollutions par les produits phytosanitaires trouvent en grande partie leur origine dans une insuffisante volonté de l'Etat, aux niveaux communautaire et national, de remettre en cause des pratiques agricoles durablement marquées par l'encouragement au productivisme et le choix d'une agriculture intensive* »... Le dispositif financier des agences de l'eau (redevances, aides) « *ne permet encore, ni d'intéresser suffisamment les exploitants vertueux, ni d'envoyer un signal prix à ceux qui le sont moins, le besoin d'ajustement est donc réel* ».

12 mars 2010