



Gestion de l'eau en France et politique agricole : un long scandale d'Etat

mise à jour du 15/06/10

Avertissement

Pollution des eaux en nitrates et pesticides : où en est-on ?

- Bilan 2008 de la qualité de l'eau au robinet du consommateur vis-à-vis des pesticides
- Eléments sur la situation en Eure-et-Loir / Seine et Marne (eau potable)
- Eléments sur la situation vis-à-vis des pesticides au niveau national (eaux brutes)
- Conclusion

Quels sont les risques ?

- Nitrates
- Pesticides

Qui est responsable ?

- L'analyse du WWF-France
- Ils ne pourront pas dire qu'ils ne savaient pas : les rapports qui s'accumulent depuis 30 ans sont accablants. Extraits.

Qui paye ?

Qualité de l'eau et agriculture industrielle : le coût d'une politique incohérente est payé par les ménages

- Combien ? Le coût d'une politique incohérente : quelques chiffres...
- Pour quels résultats ? Des traitements palliatifs qui n'améliorent pas l'état de la ressource
- Qui paye ? Le coût des pollutions agricoles diffuses est à la charge des ménages. Le principe pollueur-payeur est bafoué.

Des solutions existent pourtant

- Associations d'agriculteurs
- Collectivités locales

Annexes

- Annexe I : Ils ne pourront pas dire qu'ils ne savaient pas...
Les rapports qui s'accumulent depuis 30 ans sont accablants : extraits.
- Annexe II : Eléments sur la jurisprudence relative à la qualité de l'eau

Avertissement

Ce dossier donne des éléments sur la dégradation de la qualité des eaux en France au regard des nitrates et pesticides, avec un focus sur l'Eure-et-Loir et la Seine-et-Marne. Il souligne à quel point les eaux brutes sont dégradées et combien la contamination par ces deux polluants est généralisée sur le territoire national.

Il rappelle les nombreux rapports officiels qui, depuis le rapport Hénin de 1980, ont alerté sur la cause première de cette pollution à savoir l'agriculture industrielle. Il souligne l'irresponsabilité des pouvoirs publics qui n'ont pas eu, depuis 30 ans, le courage politique de remettre en cause ce modèle agricole, toujours promu et largement subventionné aujourd'hui.

Se fondant sur les rapports de la Cour des Comptes et celui du Conseil d'Etat (juin 2010), il rappelle aussi le coût faramineux de la dépollution et du traitement des eaux, et le fait que ce sont les ménages qui payent la facture, en contradiction avec le principe du pollueur-payeur. Et c'est sans compter ce que coûteront au contribuable les probables condamnations de la France pour non respect des directives européennes sur l'eau.

L'incohérence de la politique publique de l'eau et de la politique agricole est d'autant plus grande que d'autres modèles agricoles, d'autres modèles de gestion de l'eau existent. Ces modèles sont bénéfiques pour l'environnement et la société, performants économiquement et créateurs d'emplois. Nous en donnons quelques exemples.

Il ne s'agit en rien de fustiger la profession agricole mais de pointer les très graves dysfonctionnements liés à la généralisation du modèle agricole industriel, toujours encouragé par les pouvoirs publics, et que les dernières déclarations de la FNSEA ne semblent pas remettre en cause, il est vrai dans une conjoncture difficile pour le revenu des agriculteurs.

Dans ce contexte, les agriculteurs sont tout autant victimes d'un système qu'acteurs comme maillon d'une chaîne de production qui les dépasse. En 2002, la Cour des Comptes soulignait que les éleveurs bretons « ne constituaient que les derniers maillons de filières fortement structurées et intégrées. Les déséquilibres du modèle breton sont d'abord le produit d'un système agro-alimentaire, et non pas seulement d'exploitants individuels ».

Face à ce modèle dominant, des dizaines de milliers d'agriculteurs en France ont choisi de vivre et produire autrement, en respectant à la fois les ressources naturelles, leur santé et celle de leurs concitoyens. Ils ont su développer une agriculture véritablement durable avec des résultats économiques et écologiques étonnants. Le WWF-France se range aux côtés de ces derniers pour promouvoir une agriculture bénéfique pour l'environnement, la qualité des eaux, la santé et le revenu des agriculteurs.

Il faut absolument sortir de cette situation de blocage par le haut. La position de la France pour la prochaine réforme de la PAC, et la place qui sera donnée à la protection et la gestion des ressources naturelles, témoignera de la volonté du gouvernement de mettre fin – ou non – à l'incohérence entre politique de l'eau et politique agricole et à ce qui constitue depuis 30 ans un scandale d'Etat.

Lecture recommandée par le WWF :

Jean-Claude Lefeuvre, *L'eau douce en France : histoire d'un long combat*, Milan, 2009, 116p

POLLUTION DES EAUX en nitrates et pesticides : où en est-on ?

Bilan 2008 de la qualité de l'eau au robinet du consommateur vis-à-vis des pesticides (Direction Générale de la Santé, DGS)¹.

Sur le seul critère pesticide, la situation est conforme pour 92% de la population française.

Le bilan est significatif : en 2008, rien que sur le seul critère des pesticides, 5 millions de personnes sont concernées, en général pour une courte période de quelques jours, par une eau non-conforme et 61 000 d'entre elles se sont vues signifier une restriction à la consommation à des fins alimentaires. Sur les 96 départements de la métropole, seuls 19 sont desservis, en permanence et pour la totalité de leur population, par une eau conforme à la réglementation sur les pesticides.

A noter : il n'y a pas d'indication sur le moment auquel sont faits les prélèvements (périodes à risque comme les périodes d'épandages ?), ce qui conduit à relativiser ces résultats.

Les pesticides ne sont que l'un des 48 paramètres à surveiller pour déterminer la conformité de l'eau potable. Or un bilan général sur ces 48 paramètres de la directive eau potable n'est pas rendu public chaque année comme on serait en droit de l'attendre. Pourtant on aimerait bien savoir combien de Français ont été desservis par une eau non-conforme en 2008 tous critères confondus. Le dernier bilan² trouvé sur Internet (DGS) sur la qualité de l'eau potable couvre les années 2005-2006, il date donc de 5 ans.

Amélioration de la situation ? Le bilan 2008 de la DGS met en évidence l'amélioration de la situation sur plusieurs années. Mais il faut mettre en perspective cette amélioration : si les mesures prises au niveau local permettent d'améliorer la qualité de l'eau potable sur le critère des pesticides, cela ne traduit pas une amélioration de la qualité des eaux brutes. En effet la qualité de l'eau potable est améliorée essentiellement par des procédés curatifs et non préventifs : fermeture de captages non conformes, raccordement, mise en service, pour les plus grosses Unités de Distribution, de stations de traitement des pesticides.

Ce que précise un rapport du ministère de la Santé³ concernant les nitrates : « *Dans certains départements, la qualité de l'eau distribuée s'est nettement améliorée au cours des dernières années en raison notamment de l'abandon de l'exploitation des captages d'eau les plus pollués au profit de nouvelles ressources ou d'un raccordement à un autre réseau d'adduction de meilleure qualité* ».

Ces mesures ont un coût très élevé voire exorbitant pour les petites communes. A Chateaudun (Eure-et-Loir), coût de l'opération : 2.5 millions d'euros rien que pour une usine de traitement des pesticides ! Pour résoudre la question de l'eau potable uniquement dans les communes rurales de l'Eure-et-Loir : 170 millions d'euros sur 25 ans ! Pour les villes, il faut compter entre 5 et 10 M€ chacune (raccordement et traitement) !

L'amélioration que souligne le rapport de la DGS 2008 ne veut donc pas dire que l'état de la ressource s'améliore. De plus, il faut attendre plusieurs années avant de pouvoir identifier les effets de la migration des substances polluantes rejetées en surface vers les nappes d'eau

¹ http://www.sante-sports.gouv.fr/IMG/pdf/bilan_national_pesticides_2008.pdf

² http://www.eaufrance.fr/IMG/pdf/bilanqualite_05_06.pdf

³ http://www.sante-sports.gouv.fr/IMG/pdf/bilanqualite_05_06.pdf

souterraines. Dans trois rapports concernant la gestion de l'eau, la Cour des comptes a dénoncé l'action essentiellement curative des pouvoirs publics au détriment des actions préventives.

Il serait d'ailleurs fort intéressant de savoir combien de captages ont été fermés en raison des dépassements de conformité eau potable (une enquête de l'INERIS est en cours), combien ont été ouverts, et combien de stations de traitement spécifiques aux nitrates et aux pesticides ont été construites dans les 10 dernières années.

On sait que pour 23 départements couverts par l'Agence de l'Eau Seine Normandie, c'est 443 captages qui ont été abandonnés entre 1989 et 2000 : 191 à cause des nitrates, 86 à cause de la bactériologie, 57 à cause des pesticides.

A noter, qu'en 2008, pour 450 000 personnes en France, il n'y a pas d'information sur la présence ou non de pesticides dans l'eau desservie au robinet. Pourquoi les pesticides n'ont-ils pas encore été recherchés dans les 2858 unités de distribution (UDI) qui les alimentent ? Cela concerne surtout des communes rurales de petite taille, justement celles qui sont le plus exposées au risque. La réponse est dans le rapport: pour les UDI de petites tailles la fréquence du contrôle sanitaire pour les pesticides est de 1 analyse tous les 5 ans aux captages voire tous les 10 ans en production.

IMPORTANT : En 2008, deux départements français concentrent 75% des restrictions de consommation d'eau potable en France sur le critère des pesticides: l'Eure-et-Loir et la Seine et Marne.

Rien n'est dû au hasard: ces 2 départements arrivent aussi en tête pour la production intensive de grandes cultures céréalières. Les céréaliers qui manifestaient à Paris sont les enfants gâtés d'une PAC dont les aides leur ont permis de couvrir les coûts de production d'une agriculture intensive en intrants. La boucle est bouclée : le contribuable finance d'une main une agriculture qui a massivement pollué et continue à polluer l'eau et, de l'autre, la dépollution (raccordements, stations de traitement, achat de bouteilles d'eau).

Pour ce qui est des nitrates, 44% du territoire national a été classé en « zones vulnérables » en 2003. Dans ces zones, les masses d'eau dépassent ou risquent de dépasser le seuil de 50 mg/l en nitrate, ou présentent des tendances à l'eutrophisation.

Éléments sur la situation en Eure-et-Loir / Seine et Marne (eau potable)

D'abord on n'aurait jamais dû avoir ce type d'agriculture intensive à cet endroit.

La simple superposition des cartes nitrates/pesticides (cf.ci-dessous) avec celle de la structure géologique <http://www.jeunesagriculteurs28.com/jeunes-agriculteurs-28/les-cantons/le-departement/> le montre clairement.

Les nitrates comme une majorité des pesticides sont solubles dans l'eau. Aussi, sur les sols perméables, et selon la pluviométrie, ils migrent rapidement dans le sol pour rejoindre la nappe phréatique. En Eure-et-Loir, et notamment en Beauce, nous avons du calcaire fracturé, qui affleure même à certains endroits. Aussi, il n'est pas étonnant d'avoir une aussi forte contamination par les nitrates et les pesticides dans les nappes qui alimentent le département dans la mesure où il s'agit de sols à structure sédimentaire, perméables.

Aujourd'hui, ¼ des communes du département ne délivrent pas une eau réglementairement conforme au titre des pesticides ou des nitrates. Cette situation est en augmentation constante. Le préfet Brot a décidé de ne plus autoriser d'extension d'urbanisation dans les communes concernées.

Eure-et-Loir : cartes nitrates 2008 et évolution depuis 1980 (eau potable)

Carte nitrates 2008 :

https://centre.sante.gouv.fr/drass/environ/o_conso/aep/aqualite/cartes/28nitr_2008.pdf

→ 50 000 personnes concernées par un dépassement du seuil de 50 mg/l.

Le seuil de 25 mg/l a été choisi comme limite de potabilité des eaux dans certains pays, notamment la Suisse.

Cartes évolution depuis 1980 :

<http://eure-et-loir-environnement.com/eau/souterraine/qualite.htm>

→ on aurait dû agir dès 1985, compte tenu de la contamination en nitrates constatée dès 1985. La comparaison des 2 cartes relevant la contamination des nappes du département par les nitrates (1980 versus 1985) aurait dû faire réagir élus et administrations concernés. La carence des pouvoirs publics pendant près de 20 ans est sidérante : c'est le modèle agricole industriel qui aurait dû être remis en cause dans ce département, champion des grandes cultures céréalières intensives.

Aujourd'hui, avec une situation qui concerne maintenant aussi les pesticides, des fonds publics sont massivement investis (au moins 200 M€ sur 25 ans pour les communes rurales et les villes) dans des approches essentiellement curatives (raccordement, traitement...).

Forte responsabilité des élus locaux. En Eure-et Loir, ¼ des élus sont agriculteurs ou liés à l'activité agricole. Une telle situation se retrouve dans nombre de départements ruraux. Ce qui peut avoir un impact sur la volonté de traiter le problème en amont, sachant que la protection d'un captage d'eau suppose des contraintes foncières fortes.

La situation est grave et ne s'améliore pas⁴ :

- pour 99 puits ou forages (près de 33 % du total), la concentration en nitrates de l'eau est supérieure à la limite de potabilité de 50 mg/l, En 2000, ces chiffres s'établissaient respectivement à 91 puits et 27 % du total.

- pour plus de 23 % des puits et forages (60 sur 297), cette concentration se situe dans la fourchette 40 à 50 mg/l.

- 104 réseaux ont distribué à près de 12% de la population du département une eau non conforme à la limite réglementaire de 50 mg/l de nitrates en 2007. Pour l'année 2000, ces chiffres s'établissaient respectivement à 94 réseaux et 11% de la population. La situation a continué à se dégrader malgré l'abandon de nombreux captages contaminés vis-à-vis de ce paramètre.

Eure-et-Loir: cartes pesticides 2008 (eau potable)

https://centre.sante.gouv.fr/drass/environ/o_conso/aep/aqualite/cartes/28pest_2008.pdf

→ 70 000 personnes concernées

→ les points en rouge et orange sont les points de contamination en atrazine et atrazine-déséthyl (perturbateurs endocriniens pour lesquels il n'y a pas d'effet de seuil c'est-à-dire que toute dose fait le poison).

Entre 2005 et 2007⁵, près de 22 % de la population départementale (89 291 personnes) a reçu, plus de 30 jours par an, une eau à teneur en pesticides supérieure à la limite de qualité de 0,1 µg /l, dont 24 813 (9,3 % du total départemental et 34 réseaux de distribution) supérieure à 0,4 µg/l.

⁴ <http://www.eure-et-loir-environnement.com/fichiers/download/Eau2009.pdf>

⁵ <http://www.eure-et-loir-environnement.com/fichiers/download/Eau2009.pdf>

Sur le site de la DDASS, l'information par commune est accessible⁶.

Certains pesticides, selon les mentions inscrites sur les bidons, ne devraient pas être utilisés sur des sols perméables en raison du risque représenté pour les milieux aquatiques et l'eau (migration dans les nappes). Aussi il est étonnant que de tels produits soient encore utilisés massivement sur des sols « calcaires fracturés » comme ceux que l'on trouve en Beauce (cf. le témoignage vidéo de Bertrand Pouchin sur wwf.fr). C'est tout simplement irresponsable. Cela l'est d'autant plus lorsque l'on sait que les communes de Beauce dépendent entièrement de la nappe phréatique pour leur approvisionnement en eau potable !

Le cas de la commune de Cormainville, raccordée courant de l'été 2009, est emblématique : c'était la commune du département la plus concernée par les dépassements de seuils (total pesticides : 3µg/l au lieu de 0,5), elle est aujourd'hui raccordée à Orgères-en-Beauce et est donc maintenant en conformité. Coût de l'opération pour une commune de 225 habitants ?

Seine et Marne : cartes nitrates et pesticides 2004 (eau potable)

http://ile-de-france.sante.gouv.fr/santenv/eau/dep77/q77_05/nitrates_d77.pdf

http://ile-de-france.sante.gouv.fr/santenv/eau/dep77/q77_05/pesticides_d77.pdf

→ différence de qualité d'information du public par rapport à l'Eure-et-Loir. Jusqu'au 6 mai 2010, les derniers documents disponibles sur le site de la DDASS dataient de 2004 (2008 pour l'Eure-et-Loir) alors que pourtant, au moins pour les pesticides, les données existaient puisqu'il est fait référence à ce département dans le bilan 2008 de la DGS.

Ceci était d'autant plus étonnant dans un département particulièrement concerné par les pollutions par les nitrates et pesticides.

Depuis le 6 mai dernier, des données mises à jour ont été mises en ligne.

A noter qu'une plaquette du Ministère de la Santé⁷ distribuée aux jeunes mamans conseille d'utiliser l'eau du robinet pour la préparation des biberons tout en précisant que des données sur la qualité de l'eau sont disponibles en mairie !

Éléments sur la situation vis-à-vis des pesticides au niveau national (eaux brutes)

En ce qui concerne les pesticides, 96 % des points de surveillance installés dans les eaux de surface et 61 % dans les eaux souterraines sont contaminés (Rapport IFEN 2006).

EAUX SUPERFICIELLES

« Les pesticides dans les eaux, la qualité des cours d'eau en France métropolitaine » (2006)⁸

→ 201 stations de mesure (18%) correspondent à des eaux qualifiées de très bonne qualité, sur le critère des pesticides, et peuvent donc servir pour un usage eau potable sans traitement particulier

→ 681 stations de mesure (62%) correspondent à des eaux qualifiées de bonne, moyenne ou médiocre qualité. Ces eaux peuvent servir pour un usage eau potable avec un traitement particulier « pesticides »

⁶ <https://centre.sante.gouv.fr/dep28/indexdep.htm>

⁷ http://www.sante.gouv.fr/htm/dossiers/lait_maternel/lait_maternel.pdf

⁸ <http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/acces-thematique/eau/les-pesticides-dans-les-eaux/la-qualite-des-cours-d-eau-en-france-metropolitaine.html?taille=target>

- 105 stations de mesure (10%) correspondent à des eaux qualifiées de mauvaise qualité qui ne peuvent plus servir pour la production d'eau potable.
- Absence ou teneurs modestes en pesticides ou bien mesures trop imprécises pour 10% des stations de mesure

A la lecture de ces chiffres – au moins 72% des stations de mesure en France ne peuvent plus du tout servir pour un usage eau potable ou ne le peuvent qu'avec un traitement « pesticides » particulier – on ne peut qu'être inquiet. Ces eaux de surface peuvent contaminer les estuaires et les activités qui y siègent (conchyliculture, pêche,...) ou les nappes alluviales voire phréatiques (souterraines) dont dépendent majoritairement les communes pour leur approvisionnement en eau potable.

EAUX SOUTERRAINES

« Les pesticides dans les eaux, la qualité des eaux souterraines » (2006)⁹

Il s'agit des nappes phréatiques. En France, ce sont très majoritairement les eaux souterraines qui sont utilisées pour produire de l'eau potable

- 47% des points de mesure ne sont pas quantifiés (absence ou teneurs modestes en pesticides ou bien mesures imprécises), ce qui est énorme. Pourquoi n'a-t-on pas la connaissance qui permet de juger de la qualité de ces portions de cours d'eau ? Cela paraît tout à fait anormal ;
- 28% sont de bonne qualité, l'eau ne nécessite pas de traitement particulier pour produire de l'eau potable ;
- 24% sont de qualité médiocre et l'eau nécessite un traitement spécifique d'élimination des pesticides avant distribution ;
- 10 points de mesure (1%) correspondent à des eaux qualifiées de mauvaise qualité qui ne peuvent plus servir pour la production d'eau potable.

Ce chiffre de 25% des points de mesures (et sans doute beaucoup plus puisqu'il n'y a pas de quantification pour près de la moitié d'entre eux) qui ne peuvent plus servir pour un usage eau potable – du tout ou sans un traitement « pesticides » particulier – est très inquiétant pour 2 raisons :

- les eaux souterraines sont contaminées en dernier (après les eaux superficielles), elles sont donc le dernier rempart en matière de pollution.
- 2/3 de l'eau utilisée pour produire de l'eau potable provient de captage d'eaux souterraines.

CONCLUSION sur ces deux documents 2006 sur les pesticides et la qualité des eaux brutes.

- ces chiffres sont inquiétants : **au moins 3/4 des eaux superficielles et 1/4 des eaux souterraines en France ne peuvent plus servir pour un usage eau potable sans un traitement « pesticides » particulier et une partie d'entre elles ne le peuvent plus du tout.**
- quid pour les petites communes qui auraient leurs eaux souterraines contaminées et n'ont pas les moyens financiers de procéder à des raccordements ou construire des usines de traitement ?
- **comment se fait-il qu'il n'y ait pas de données, avec ce niveau d'information, plus récentes que 2006 sur la qualité des eaux brutes en France au regard des pesticides ?**

L'urgence d'une approche préventive. De nombreux rapports ont fait état du retard, de l'insuffisance ou de l'absence de protection des captages d'eau en France, qui est de la

⁹ <http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/acces-thematique/eau/les-pesticides-dans-les-eaux/la-qualite-des-eaux-souterraines-en-france-metropolitaine.html?taille=target>

responsabilité des maires, d'où l'engagement du Grenelle d'une protection de l'aire d'alimentation de 507 captages prioritaires d'ici 2012. Aujourd'hui la situation est telle que seule une approche de la protection de la ressource par Bassin d'Alimentation des Captages apportera des solutions satisfaisantes de protection compte tenu de l'inertie des élus ces 30 dernières années à prendre les mesures nécessaires pour protéger leurs captages. Aussi, est-il urgent que dans certains territoires un nouveau paradigme eau-sol-agriculture soit proposé pour reconquérir la qualité des nappes phréatiques. Répondre aux objectifs de santé publique doit être une priorité, et l'approche curative n'est pas la solution de long terme. C'est l'approche globale de gestion du territoire et des pratiques qui y siègent qu'il faut changer. C'est un accord de société qu'il faut trouver et décliner de manière opérationnelle.

Voir l'exemple à suivre : Lons le Saunier. Le témoignage vidéo de Jacques Péliissard qui a mis en place une gestion vertueuse de l'eau en accompagnant les agriculteurs sur [wwf.fr](http://www.wwf.fr).

CARTES PESTICIDES 2006

Interprétation des cartes qualité des cours d'eau et des eaux souterraines vis-à-vis des pesticides en 2006

http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/uploads/media/pesticides2_03.pdf
http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/uploads/media/pesticides3_02.pdf

Ces cartes permettent de visualiser l'état de la ressource naturelle sur l'ensemble du territoire français. **On peut voir que la contamination par les pesticides est généralisée et importante sur l'ensemble du territoire**, aussi bien pour les eaux de surfaces que souterraines.

Ces cartes concernent des points de suivi généraux dans le milieu naturel et non des relevés effectués dans les captages d'eau. Elles ne concernent donc pas spécifiquement l'eau utilisée pour la production d'eau potable.

Il aurait été intéressant d'avoir des données et cartes similaires (point par point) pour les captages d'eau (souterraine et de surface), destinés à l'eau potable, mais ces données ne semblent pas exister (rien sur le site de la DGS ou de l'IFEN).

En l'absence de telles données, on ne peut qu'extrapoler à partir de ces cartes :

- seuls les points bleus permettraient de produire une eau potable sans traitement « pesticides » particulier.
- cette production serait absolument interdite pour les points rouges (pesticides > 2µg/l).
- pour la carte eaux de surface, il faudrait, selon les indications données dans la grille d'interprétation de la qualité de l'eau¹⁰ passer en orange tous les points verts et jaunes, c'est-à-dire en points ne permettant pas la production d'eau potable sans traitement « pesticides » préalable.

DERNIER RAPPORT CONNU¹¹ : (22 mars 2010, sur l'état des eaux en 2009).

Ces **mauvais résultats** viennent confirmer les éléments (qui étaient plus précis) de 2006 :

- 53% à 55% des masses d'eau de surface ne sont pas en bon état écologique (à cause en particulier des nitrates). 21 % à 55% des masses d'eau de surface ne sont pas en bon état chimique (à cause en particulier des pesticides).
- 41% des masses d'eau souterraines ne sont pas en bon état chimique (à cause en particulier des nitrates et des pesticides). 9% à 11% des masses d'eau souterraines ne sont pas en bon état quantitatif (pour les nappes profondes, à cause des prélèvements en alimentation eau potable).

¹⁰ http://stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/uploads/media/tab-classes_01.pdf

¹¹ http://www.reseau.eaufrance.fr/webfm_send/1225

- L'indétermination atteint 34% des masses d'eau de surface et, pour leur état chimique, 47% des masses d'eau fortement modifiées ou artificielles, ce qui est énorme !

On peut s'inquiéter qu'environ la moitié des masses d'eau souterraines sont impropres, sans traitement particulier, à la production d'eau potable.

Ce document ne comporte étonnamment aucune carte géographique reflétant ces résultats.

Conclusion

Ces documents montrent une contamination généralisée sur l'ensemble du territoire sur le critère des pesticides, qu'il n'existe pas au niveau national de bilan général à jour et accessible, qu'il y a des inégalités de traitement des communes au regard du risque de contamination et de dépassement de conformité.

Eau des villes et eau des champs : une inégalité des Français devant la qualité de l'eau potable

Le choix a en effet été fait de renforcer les contrôles sur les unités desservant les grandes UDI, et d'avoir peu de contrôles pour les petites, or c'est précisément en milieu rural que les risques de dépassement en nitrates et pesticides sont les plus importants !

Les habitants des petites communes sont plus exposés à une non conformité de l'eau. Voir le rapport 2008 du ministère de la Santé¹² à propos de la qualité microbienne : « L'examen de la répartition des résultats montre un effet « taille des unités de distribution », la qualité s'améliorant lorsque la population desservie par les UDI augmente. Près de 80% des prélèvements non conformes concernent les réseaux les plus petits (moins de 500 habitants) ».

Il faut souligner que, d'une manière générale, l'eau potable distribuée dans les grandes villes est de bonne qualité car elles peuvent assumer un coût élevé de traitement et « refabriquer l'eau ». Un opérateur privé aura une rentabilité économique d'une installation de traitement de nitrates ou de pesticides s'il dessert un minimum de 10 000 à 15 000 personnes. En deçà le coût deviendrait prohibitif pour l'utilisateur.

Eau du robinet vs eau en bouteille ?

En dénonçant la contamination des eaux de surface puis des eaux profondes, le WWF n'oppose pas l'eau en bouteille et celle du robinet : les eaux embouteillées proviennent de sources ou de nappes profondes peu ou pas encore polluées...

Les villes ont des eaux potables de bonne voire de très bonne qualité le plus souvent parce qu'elles ont mis en place des moyens de surveillance et de traitement permanents et trop rarement parce que leurs captages sont bien protégés (type Lons le Saunier). Les traitements sont et seront de plus en plus coûteux et sophistiqués au fur et à mesure que les polluants seront identifiés. Cette fuite en avant ne peut plus durer.

Le WWF se refuse à encourager la consommation d'eau privatisée (l'eau en bouteille), chère et source de pollution (emballage, transport), mais exige que l'eau, ce patrimoine commun de la nation, fasse l'objet d'une préservation de tous les instants, qui commence par la protection des zones de captage et de leurs bassins versants ainsi qu'une remise en cause du modèle agricole industriel. Il faut arrêter les pollutions à la source, c'est possible.

¹² http://www.sante-sports.gouv.fr/IMG/pdf/bilanqualite_05_06.pdf (p 34)

QUELS SONT LES RISQUES ?

Les normes européennes pour l'eau potable ont été fixées en intégrant le principe de précaution. Toutefois, certains les remettent en cause, en raison par exemple d'un possible «effet cocktail» ou de l'absence d'effet de seuil (toute dose fait le poison) pour certaines molécules. Il faut toutefois souligner que les seuils retenus pour les aliments sont plus élevés que pour l'eau et qu'il y a certainement davantage de résidus de pesticides ou nitrates dans des aliments de consommation courante lorsqu'ils sont produits par l'agriculture industrielle.

NITRATES

La présence de nitrates à des concentrations excessives dans les eaux peut induire, pour le consommateur, des risques de natures différentes, mais dont l'origine est toujours liée à la faculté de l'organisme humain de transformer les nitrates en nitrites. C'est pourquoi les nourrissons ainsi que les jeunes animaux, dont la faible acidité stomacale favorise cette transformation, constituent une population particulièrement sensible. Les nitrites ainsi formés, par combinaison avec l'hémoglobine du sang réduisent les capacités de transport de l'oxygène ; la méthémoglobinémie ("maladie bleue" des nourrissons) peut provoquer des troubles plus ou moins graves : cyanose, asphyxie musculaire...

Chez l'adulte, les concentrations de nitrates et de nitrites habituellement observées dans l'eau ne semblent pas présenter de toxicité aiguë.

A long terme, en revanche, les composés N nitroso (nitrosamines et nitrosamides) issus de la combinaison des nitrites avec des aminés et amides, sont suspectés de provoquer des cancers. Cette cancérogénicité a pu expérimentalement être mise en évidence chez de nombreuses espèces animales. Chez l'homme, malgré de fortes présomptions, les données toxicologiques, encore insuffisantes, ne permettent pas de tirer de conclusion définitive. L'exposition à ces composés et à leurs précurseurs doit par conséquent être maintenue aussi faible que possible. (Source : DRASS Centre¹³)

PESTICIDES

Les limites et les dangers des pesticides ont été montrés pour l'environnement, les écosystèmes mais également pour les êtres humains, les pesticides étant mis en cause dans la survenue de certains cancers. L'association entre pesticides et risque de cancer est une question difficile à documenter compte tenu des nombreux produits utilisés et de leur évolution en fonction de la période d'utilisation et des types de cultures. Néanmoins, les expositions aux pesticides ont été plus particulièrement mises en cause dans certains types de cancers. La plupart des études souffrent cependant d'une forte imprécision et empêchent encore de porter des conclusions précises quant à l'élévation de risque due à une exposition aux pesticides. De fortes suspicions subsistent sur le rôle des pesticides dans le développement de pathologies chroniques (cancers, troubles neurologiques, troubles de la reproduction).

Les données concernant le lien entre pesticides et cancers proviennent principalement d'études épidémiologiques menées chez des agriculteurs. Bien que le risque de cancer soit plus faible du fait de la sous-incidence des cancers reliés au tabagisme dans la population agricole, certaines localisations tumorales sont régulièrement retrouvées en excès. Il s'agit notamment des cancers des lèvres, de la prostate, du cerveau et des cancers hématologiques. (Source : Fiche repère de l'Institut National du Cancer¹⁴)

<http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/potable/toxicChim.html>

<http://www.mdrgf.org/210pesticides.html>

http://www.viva.presse.fr/Le-lien-entre-pesticides-et-cancer_13351.html

¹³ http://basse-normandie.sante.gouv.fr/dep3/environnement/eau_conso_qualite_nitrates.htm

¹⁴ <http://www.e-cancer.fr/prevention/environnement-et-cancers/pesticides/>

QUI EST RESPONSABLE ?

La première interdiction de distribution d'eau potable à cause des nitrates remonte à... 1976. Il y a 34 ans... Qu'a-t-on fait depuis ?

Les pollutions par les nitrates et les pesticides font partie des « pollutions agricoles diffuses ». Elles sont le résultat de l'agriculture productiviste et intensive qui a recours de manière massive à ces intrants. Ce modèle agricole, que l'on peut qualifier d'agro-industriel, a été encouragé, dans un contexte de rationnement, par l'Etat français puis par l'Union européenne après la seconde guerre mondiale. Il a toujours été le premier bénéficiaire des aides de la Politique Agricole Commune (PAC).

Depuis 30 ans, les « dommages collatéraux » de ce modèle sur l'environnement et notamment la pollution des eaux sont connus et ont fait l'objet de nombreux rapports.

Pourtant ces rapports sont restés lettre morte. Le récent livre de Jean-Claude Lefeuvre *L'eau douce en France : histoire d'un long combat* (Milan, 2009) retrace de manière limpide l'aveuglement des pouvoirs publics face à l'accumulation de connaissances et de rapports sur la pollution de l'eau. Il en ressort que la gestion de l'eau en France depuis 30 ans est calamiteuse et a conduit à une situation catastrophique.

En 2001, le rapport Villey-Desmeserets (Commissariat général au plan) concluait que « *la contamination des cours d'eaux surveillés est générale* ». Aujourd'hui, ne serait-ce que sur le seul critère des pesticides, on peut parler d'une contamination généralisée des eaux brutes en France. Pour les nitrates, 44% du territoire est classé en « zone vulnérable ».

Aujourd'hui, ce n'est plus seulement la pollution de l'eau qui inquiète. De fortes interrogations se font jour sur les impacts de l'utilisation des produits phytosanitaires sur la santé même des agriculteurs (une étude épidémiologique sur les maladies socio-professionnelles des agriculteurs, AGRICAN, a été lancée en 2005 par la Mutualité Sociale Agricole). Les plus hautes autorités en ont pris conscience. Le Président de la République a répété à plusieurs reprises que les agriculteurs étaient les premières victimes des pesticides.

Alors que l'alerte est donnée depuis maintenant 30 ans, il y a, comme pour l'amiante, une volonté d'une grande partie de l'exécutif, aussi bien au niveau national que local, de nier la gravité du problème et de ne pas s'attaquer à sa cause première : le modèle agricole industriel.

Le dysfonctionnement de la gouvernance en matière de politique de l'eau en France est grave. Il est certes facilité par la dilution des responsabilités entre les échelons (commune, département, Etat) et les ministères concernés (Santé, Agriculture, Environnement).

Mais il reflète surtout le poids des lobbys. Outre la responsabilité de l'Etat et des élus locaux, il faut souligner aussi celle du syndicat agricole majoritaire qui défend, sans aucune remise en cause, le modèle agricole industriel et maintient ainsi les agriculteurs dans ce modèle qui est une impasse. Ses liens avec le ministère de l'Agriculture sont si forts que l'on parle de « cogestion ». Parmi les responsables, figure aussi le secteur industriel et commercial de l'agro-chimie. On se demande si l'eau a vraiment été érigée en 1992 « patrimoine commun de la nation ».

Pour l'heure, quelques condamnations sont tombées¹⁵. Condamnation d'une collectivité pour fourniture d'une eau non potable (Cour de Cassation, 30 mai 2006) ; condamnations de l'Etat

¹⁵ Pour en savoir plus voir Annexe II *Elément sur la jurisprudence relative à la qualité de l'eau* et le remarquable travail de *Eaux et Rivières de Bretagne* sur <http://www.eau-et-rivieres.asso.fr/index.php?43/111>.

pour avoir délivré des autorisations d'épandage de déjections animales ayant entraîné une pollution des eaux par les nitrates (TA de Rennes, 2001, 2007) ; condamnation de l'Etat pour carences multiples dans l'affaire des algues vertes : approche réglementaire négociée avec la profession agricole, régularisations massives d'élevages souvent dénuées de base légale, insuffisance des contrôles, méconnaissance du principe de gestion équilibrée de la ressource en eau (Cour d'Appel de Nantes, 1er décembre 2009).

Les principales mesures qu'ont prises l'Etat et les communes sont des mesures curatives permettant de transformer une eau fortement dégradée en eau potable (mélange d'eaux, fermeture de captages d'eau, raccordement, station de dénitrification, traitement par charbon actif ou osmose inversée...). Ces mesures ne traitent pas le problème en amont (la qualité des eaux brutes) et ont un coût très lourd qui pèse quasi-totalement sur le contribuable. De plus ce coût n'est pas supportable pour les petites communes rurales qui sont souvent les plus contaminées. Jusqu'où continuera cette fuite en avant ?

Pendant 30 ans, quelques dispositions ont été prises pour atténuer, à la marge, les impacts du modèle agricole industriel mais il n'y a pas eu de volonté d'attaquer le mal à la racine, c'est-à-dire de changer de modèle agricole. L'Etat, jusqu'à récemment, n'a pas pris les mesures préventives qui s'imposaient et continue, au contraire, de subventionner majoritairement les pratiques agricoles intensives. L'incohérence entre la politique publique de l'eau et la politique agricole est manifeste. Les deniers publics sont gaspillés et le contribuable guère respecté. Un retard a été pris sur le plan technique. La responsabilité des gouvernements successifs est lourde.

Pourtant d'autres modèles agricoles existent. Ils sont bénéfiques pour l'environnement, l'emploi et le revenu des agriculteurs et sont pratiqués par des dizaines de milliers d'agriculteurs en France, avec des niveaux de subventions bien moindres que l'agriculture industrielle.

La question de l'eau a été la grande oubliée du Grenelle de l'Environnement, même si certaines questions ont donné lieu à des engagements. Cet oubli majeur est regrettable. Figurent pourtant parmi les engagements du Grenelle quelques unes des mesures préventives qui auraient dû être prises il y a longtemps : protections des aires d'alimentation de 500 captages prioritaires, diminution de l'usage des pesticides de 50% si possible (!), développement de l'agriculture biologique... Il s'agit là d'une première réorientation, à encourager, mais qui est largement insuffisante compte tenu de la gravité et de l'étendue du problème.

Il y a un réel manque de courage politique pour dire la vérité aux agriculteurs et aux Français, prendre la situation à bras le corps en s'attaquant aux causes et préparer la transition. Les manifestations parfois violentes du monde agricole, la pression du secteur de l'agro-chimie et la balance commerciale de la France n'exonéreront pourtant pas les ministres de l'Agriculture successifs de la responsabilité qui est la leur. Ils ne pourront pas dire qu'ils ne savaient pas. En attendant, c'est le contribuable et le consommateur qui paient la facture.

Il faut absolument sortir de cette situation de blocage par le haut. La position de la France pour la prochaine réforme de la PAC, et la place qui sera donnée à la protection et la gestion des ressources naturelles, témoignera de la volonté du gouvernement de mettre fin – ou non – à l'incohérence entre politique de l'eau et politique agricole et à ce qui constitue depuis 30 ans un scandale d'Etat.

Les rapports qui s'accablent depuis 30 ans sont accablants.

– Extraits –

- **1980** : **rapport Hénin** *Activités agricoles et qualité des eaux*, rapport qui fait date et montre que l'agriculture est responsable d'une « pollution diffuse » et participe largement à la dégradation de la ressource en eau.
- **1981** : **1^{er} rapport Lefeuvre** *La qualité de l'eau potable en France* : montre que, dans les 11 départements analysés, 1,8 millions de personnes reçoivent de l'eau non conforme sur le seul critère des nitrates.
- **2000** : **2^{ème} rapport Lefeuvre** : souligne que la qualité des eaux distribuées est généralement meilleure en 2000 qu'elle n'était en 1980 mais que ces progrès sont dus pour l'essentiel à l'amélioration technique des traitements tandis que la qualité des eaux brutes a continué de se dégrader. A la prévention et la protection de la ressource, l'Etat préfère le traitement chimique et technique.
- **2001** : **rapport Villey-Desmeserets** : « *la contamination des cours d'eau surveillés est générale* ». Retard considérable dans la protection des captages (70% ne sont pas protégés). « *Un lien très net peut être établi entre l'insuffisance de la qualité des eaux et les pratiques d'agriculture intensive* ». La contamination des eaux de surface par les pesticides est généralisée. Le problème des pesticides est relativement important dans la Seine-et-Marne.
- **2002** : **Cour des Comptes**, *La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne*. Rapport accablant pour les pouvoirs publics (« *singulière passivité de l'Etat* » p 166). « *La dégradation des eaux bretonnes (...) est le produit de 30 années d'un modèle de développement agricole dont les déséquilibres et les risques sont connus depuis longtemps* » (p 166). Relève « *une forme de substitution du juge à l'Etat dans les fonctions d'arbitrage entre les intérêts aux prises sur la question de l'eau* » (p 146). Epingle le poids des filières sur les éleveurs et « *la responsabilité du système agro-alimentaire* » (p 8).
- **2003** : **rapport du sénateur Miquel** : « *La dégradation de la qualité de la ressource est quasi générale. Tout indique que la priorité annoncée sur la protection de la ressource en eau n'en est pas une. Elle doit le devenir.* » (p185). « *Il ne faut pas non plus nier l'évidence : l'agriculture est bien à l'origine de la plupart des pollutions aujourd'hui. Le temps de l'action est venu. La reconquête de la qualité de l'eau se fera avec les agriculteurs et grâce à eux, ou ne se fera pas.* » (p 183). « *L'agriculture n'a pas fait sa révolution environnementale. Elle doit la faire. Les mesures doivent être prises afin d'assurer une mobilisation urgente et massive de la profession agricole* » (p 187). Seulement 35% des points de prélèvements d'eau destinés à la consommation humaine bénéficiaient de périmètres de protection pourtant obligatoire depuis 1964 pour les nouveaux captages et depuis 1992 pour tous les captages. « *L'échec est donc patent.* » (p90).
- **2004** : **rapport annuel de la Cour des Comptes** : « *La contamination des eaux par les produits phytosanitaires étant la conséquence directe des pratiques culturales, l'engagement financier des agences ne produira de résultats tangibles que s'il est relayé par une inflexion de la politique agricole et par une action réglementaire plus soutenue de la part de l'Etat* ».
- **2005** : **3^{ème} rapport Lefeuvre** : à l'échelle du territoire, et pour les cours d'eau, un quart seulement des masses d'eau pourront atteindre le bon état écologique en 2015 (objectif DCE), notamment en raison des nitrates et des pesticides.
- **2010** : **rapport annuel de la Cour des comptes**: les pollutions liées aux nitrates et aux phytosanitaires sont le résultat de « *l'insuffisante volonté de l'Etat de remettre en cause des pratiques agricoles marquées par l'encouragement au productivisme et le choix d'une agriculture intensive* » (p 621). « *La Cour estime que la volonté de l'Etat*

d'atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau (DCE) doit se manifester de façon plus crédible et plus forte. Cela implique surtout que l'Etat adopte une politique plus volontariste pour atteindre l'objectif de réduction des pollutions diffuses d'origine agricole.» (p 636).

► Voir en Annexe I, **Ils ne pourront pas dire qu'ils ne savaient pas**, une liste plus complète des rapports et de leurs extraits

Conseil d'Etat, L'eau et son droit, juin 2010 - Extraits -

- En vue d'une meilleure application du droit communautaire, le Conseil d'État recommande d'ouvrir à l'État la faculté de se retourner contre les collectivités territoriales à l'origine des condamnations prononcées par la Cour de Justice de l'Union européenne (p 11).
- Il convient de poursuivre les efforts en la matière, sachant qu'ils concernent une application nettement plus rigoureuse du principe pollueur-payeur à l'agriculture, sujet politiquement sensible, et une inflexion des pratiques agricoles vers une agriculture moins consommatrice d'engrais et de pesticides mais aussi les collectivités publiques, grandes utilisatrices de pesticides pour l'entretien des voies de communication et des espaces verts et responsables de la gestion de la majorité des stations d'épuration, lesquelles rejettent également dans la nature sans les avoir traités des nitrates et, dans les villes, des pesticides (le rendement des meilleures stations atteint 90 % pour les principaux paramètres). (p 127)
- Protéger les captages pour garantir la qualité de l'eau potable grâce à la délimitation d'un périmètre interdit de toute activité est une affaire ancienne et difficile. Et, faute de s'être attaqué aux vrais problèmes, le volontarisme politique récent de l'État ne semble pas près d'en venir à bout. En 1991, 21 % seulement des captages avaient fait l'objet des périmètres de protection institués par la loi du 16 décembre 1964 512 ; en 2001, 35 % seulement des 35 000 captages 513 avaient fait l'objet de la protection légale 514 mais ce pourcentage est monté à 48 % en 2006. On sait par ailleurs, mais par des informations très fragmentaires, qu'un nombre important de captages est fermé chaque année par suite de pollutions, surtout diffuses d'origine agricole. (p 127)
- L'agriculture est assurément le secteur qui soulève le plus de difficultés : elle bénéficie d'une situation historiquement dérogatoire ; elle occasionne des pollutions très importantes qui contrarient les efforts nationaux d'amélioration de la qualité de l'eau et valent à la France des poursuites et des condamnations répétées par les autorités communautaires. (p 164)
- Cet effort financier exceptionnel n'est pas reproductible à l'échelle du pays : une lutte efficace contre les pollutions diffuses d'origine agricole implique le courage de résister en temps utile aux intérêts ou secteurs économiques dont l'activité dégrade l'environnement en recourant principalement aux instruments d'incitation économique et au contrat collectif (p 170).
- Les agriculteurs se sont comportés en acteurs économiques rationnels au regard de la PAC : pour sécuriser et accroître leur revenu, ils ont augmenté leur production en utilisant engrais et pesticides au-delà des volumes strictement nécessaires et développé

l'irrigation, plus rémunératrice que la culture sèche, un consensus politique s'étant établi pour ne pas leur faire supporter le coût environnemental de cette logique productiviste, exclusivement économique. Pour contribuer à sortir de cette impasse préjudiciable pour l'environnement, le Conseil d'État recommande deux orientations (...) La réforme de la PAC, rendez-vous majeur, constitue une chance à ne pas manquer : la France devrait promouvoir à cette occasion un nouveau modèle d'agriculture durable qui concilie mieux objectifs économiques et objectifs environnementaux, en particulier en prévoyant la rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture. (p 177)

- Force est pour le Conseil d'État de reconnaître que la sanction communautaire est le seul levier efficace pour surmonter le poids conjugué des intérêts économiques ou catégoriels et de l'inertie des collectivités publiques face à eux, État et collectivités territoriales, y compris pour ces dernières les plus grandes et les plus riches. Il est hautement regrettable que, contrairement à ce qu'on attend d'eux, les représentants de l'État attendent le dernier moment pour se mobiliser en vue d'appliquer le droit communautaire. Tout irait mieux si l'État jouait son rôle avec l'autorité nécessaire. (p 199)

Au niveau local, certains appellent à un changement des pratiques agricoles

Site du Conseil Général de l'Eure-et-Loir

« Si cette pollution de la ressource par les produits azotés n'est pas maîtrisée, les collectivités (communes, syndicats...) rencontreront de plus en plus de difficultés pour fournir de l'eau potable à leurs abonnés, alors qu'il s'agit d'une obligation légale.

En effet, même s'il existe des installations de traitement pour éliminer ou réduire les nitrates de l'eau distribuée, les coûts correspondants peuvent difficilement être supportés lorsque les réseaux n'approvisionnent que quelques centaines ou quelques milliers d'abonnés.

Il est indispensable qu'une impulsion nouvelle soit donnée aux actions de prévention, en particulier dans le domaine de la pollution diffuse. »

Site de la DIREN Haute-Normandie

« Globalement, l'évolution qualitative des eaux souterraines est préoccupante. Les teneurs en nitrates continuent de progresser. La situation n'est pas plus favorable pour les pesticides. Les zones les plus touchées sont celles où se pratique une agriculture intensive, comme la plaine de St André de l'Eure (Sud Est du département de l'Eure), la pointe de Caux et littoral cauchois en Seine-Maritime. De nombreux captages restent à protéger des sources de pollution ponctuelles (périmètres de protection) mais la qualité de la ressource en eau souterraine ne pourra être restaurée ou préservée que par un renforcement de la lutte contre les pollutions diffuses. Les effets sur la qualité de la ressource nécessiteront de nombreuses années. »

Une lourde responsabilité des pouvoirs publics

La position de la France pour la réforme de la PAC témoignera de sa volonté de mettre fin à un scandale d'Etat vieux de 30 ans.

QUI PAYE ?

Qualité de l'eau et agriculture industrielle : le coût d'une politique incohérente est payé par les ménages

N.B : à trois exceptions près, tous les éléments qui suivent sont issus de rapports de la Cour des Comptes¹⁶. La date du rapport est précisée entre parenthèse.

Le prix de l'eau est en relation avec la dégradation de la qualité des eaux brutes en raison du coût des traitements nécessaires pour rendre l'eau potable : ouverture de nouveau captage, raccordements et interconnexions entre réseaux de captage, système de dénitrification, charbon actif, osmose inverse... Ce coût est extrêmement lourd.

Ainsi, la Bretagne paie son eau beaucoup plus chère que toutes les autres régions de France.

COMBIEN ?

Le coût d'une politique incohérente : quelques chiffres ...

- Au total, les six agences de l'eau ont accordé **477 M€ d'aides entre 1997 et 2002** au titre de la lutte contre les pollutions agricoles. (CC 2004, p 335-336)
- Les fonds publics engagés au titre de la préservation des eaux face aux pollutions d'origine agricole ont représenté plus de **310 M€ en Bretagne pendant la période 1993-2000**. (CC 2002, p 28)
- Une étude de l'INRA présentée fin 1995 sur la **dénitratation** indique que le coût total de l'élimination des nitrates sur 13 stations s'élève à environ 0,27 €/m³ d'eau distribuée, soit **15 à 20 % du coût de l'eau**. (CC 2002, p 197)
- Chateaudun (Eure-et-Loir, 14 500 habitants) : coût de l'usine de traitement des pesticides : **2,5 M€¹⁷** (2009). Il y a, en plus, une usine de traitement des nitrates.
- **Eure-et Loir : 170 M€** prévu sur 25 ans (70 M€ dépensés depuis 1996, 100 M€ prévus jusqu'en 2020) pour résoudre la question de l'eau potable uniquement dans les communes rurales ; pour les villes (>5000 habts), il faut compter entre 5 et 10 M€ chacune (raccordement et traitement).
- Risques d'un **contentieux communautaire sur les nitrates** en Bretagne : suite à la saisine de la Cour de Justice des Communautés européennes du 21 mars 2007, la France encourait **28 M€** de pénalités immédiates et 117 000 euros d'astreinte par jour. En raison de la proposition d'un plan d'action « Nitrates », la Commission européenne a renoncé à son recours. Le prix de ce plan est de **86 M€** mobilisables sur cinq ans afin de ramener à la norme le taux en nitrates des eaux de neuf bassins versants¹⁸. La France encourt toujours une condamnation qui pourrait tomber avant la fin 2010.

¹⁶ Il s'agit de 3 rapports :

- Cour des Comptes, La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne, 2002 (CC 2002)
- Cour des Comptes, Rapport public annuel, Les agences de l'eau, 5 février 2004 (CC 2004)
- Cour des Comptes, Rapport annuel, Les instruments de la gestion durable de l'eau, 2010 (CC 2010)

¹⁷ L'Echos républicain, 12 février 2009.

¹⁸ MBarnier, AN, 16 octobre 2007 <http://www.nosdeputes.fr/seance/2010>

POUR QUELS RESULTATS ?

Des traitements palliatifs qui n'améliorent pas l'état de la ressource

- Alors qu'elles ont déjà entraîné des dépenses importantes, les actions menées en Bretagne n'ont pas encore prouvé leur efficacité. **Malgré quelques 310 M€** engagés depuis 1993 au titre de la lutte contre la pollution d'origine agricole, **la qualité des eaux ne témoigne d'aucune amélioration significative.** (CC 2002, p 156)
- **Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) :**
7ème programme : **439 M€** soit beaucoup plus que prévu initialement. « Les 6ème et 7ème programmes n'ont été marqués par **aucune amélioration substantielle de l'état des ressources en eau** ». Les promoteurs du PMPOA avancent que les effets de ces aides sur la qualité de l'eau ne pourront être atteints qu'à long terme.
Coût prévisionnel de la deuxième version du PMPOA, mise en place à partir de 2002 : 1 300 M€. (CC 2004, p 335 et 337). **1,2Md€** de crédits publics ont été investis sur la gestion des effluents d'élevage avec un effet limité en raison de l'augmentation concomitante de leur taille, mal contrôlée par l'administration (Conseil d'Etat, 2010).

QUI PAYE ?

Le coût des pollutions agricoles diffuses est à la charge des ménages.

Le principe pollueur-payeur est bafoué.

En raison de l'importance des pollutions agricoles, **la Cour des Comptes** a fortement critiqué, à de multiples reprises, la faiblesse des redevances payées par l'agriculteur par rapport à celle payée par le consommateur. L'ampleur de ce déséquilibre conduit, selon elle, à :

- une non application du principe pollueurs-payeur et une absolution des pollueurs
- une rupture de l'égalité des citoyens devant l'impôt et des usagers devant la ressource en eau.
- un allourdissement de la facture du consommateur, via leur facture d'eau
- une faible incitation à modifier les pratiques agricoles
- un doute sur l'acceptabilité économique et sociale de programmes coûteux dont l'efficacité reste à démontrer

Cour des Comptes : 1998, 2002, 2004, 2010

– Extraits –

- Les agences de l'eau collectent des redevances auprès des collectivités, des industriels et des agriculteurs. La part des redevances des agriculteurs dans les redevances perçues par les agences de l'eau était de **1%** en 2007, alors que celle des consommateurs, via leur facture d'eau était, en 2008, de **90%** (pour un montant total de 1.8 milliards d'euros). (CC 2010, p 630)
- Dans un référé de 1998 sur les agences de l'eau, la Cour des comptes s'était déjà appuyée sur le principe pollueur-payeur, tel qu'il ressortait de la législation sur l'eau, pour critiquer les fortes différences de taxation entre les trois grandes catégories d'usagers de l'eau : « *L'analyse du système des redevances fait apparaître de fortes distorsions par rapport à l'application stricte du principe pollueur-payeur, si bien que, globalement, la contribution des ménages est beaucoup plus élevée que celle des agriculteurs et des industriels, alors que les pollutions qui leur sont respectivement imputables sont dans le rapport inverse* ». (CC 2002, p 144)

- Sur la période 1993-2000, les éleveurs ont bénéficié d'aides massives (138 M€) sans acquitter aucune redevance. La participation de l'agence aux programmes de reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne a bien eu pour conséquence un alourdissement des redevances facturées aux usagers bretons, mais celui-ci a été entièrement à la charge des ménages et des industriels, allant ainsi à l'encontre du principe pollueur / payeur. (CC 2002, p 33)
- S'ils sont parfois indispensables compte tenu de l'état de la ressource, les traitements palliatifs sont en général coûteux. Surtout, ils provoquent le déplacement du coût induit par la dégradation des eaux brutes vers les seuls usagers et « absolvent » financièrement les pollueurs. Au surplus, ces solutions palliatives sont proscrites par la réglementation communautaire, qui reste axée sur la ressource brute. (CC 2002, p 197)
- Ce mode de financement fortement redistributif à l'avantage des agriculteurs, pourtant responsables au premier rang de la dégradation des eaux brutes, constitue l'un des aspects les plus ambigus de la politique menée en Bretagne, et jette un doute sur l'acceptabilité économique et sociale de programmes coûteux dont l'efficacité reste à démontrer. (CC 2002, p 142)
- Le fort engagement des agences sur le front des pollutions agricoles, conjugué à l'absence de redevances correspondantes, s'est traduit par une redistribution financière significative à l'avantage du monde agricole, au détriment des industries et des ménages. Celui-ci a ainsi été bénéficiaire net du 7^{ème} programme, à hauteur d'environ 430 M€. L'ampleur de ce déséquilibre montre une rupture de l'égalité des citoyens devant l'impôt et des usagers devant la ressource en eau. (CC 2004, p 326)
- La loi dispose que ces redevances sont établies « *en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement* ». Dans les faits, le caractère incitatif des redevances a progressé, mais reste limité. Certains plafonds ont été fixés à des niveaux trop bas, par exemple pour les redevances d'irrigation, d'autres sont forfaitisés pour tout le territoire, indépendamment du comportement plus ou moins vertueux des redevables, comme la redevance pollution d'élevage. Enfin, alors que les pollutions diffuses agricoles constituent le principal enjeu de qualité des masses d'eau, aucune redevance n'a été créée sur les apports azotés agricoles. (CC 2010, p 631)
- En dépit de leur augmentation globale qui mérite d'être relevée, les redevances restent modérées à l'échelle d'une exploitation, ce qui limite leur incitation au changement des pratiques. Pour changer les pratiques agricoles, « *les redevances devraient être plus en rapport avec le coût de la dépollution* ». (CC 2010, p 632, 636)

Conseil d'Etat, Rapport « L'eau et son droit », juin 2010

- « Le Conseil d'État suggère de recourir davantage aux incitations économiques pour lutter efficacement contre les pollutions diffuses d'origine agricole et pour maîtriser les prélèvements d'eau d'irrigation. Dans le même esprit, il recommande de relever le niveau minimal de certaines redevances perçues par les agences de l'eau pour prélèvement ou pour pollution. Il conseille enfin de poursuivre la réforme de la politique agricole commune dans le sens du découplage des aides et de l'instauration d'une meilleure articulation entre les logiques économique et écologique. » (p 10-11)

- Le modèle français de l'eau « débouche sur une absence de tout référentiel national de coût pour l'eau et sur la dénonciation de l'opacité de son prix. Les niveaux de tarification semblent en effet à première vue entachés d'incohérence, même s'il ne s'agit pas dans les trois cas du même produit : avec 1 €, le consommateur achète 11 000 litres d'eau brute d'irrigation en Provence, 600 litres d'eau du robinet à Paris mais seulement 5 litres d'eau de source et 2 litres d'eau minérale du Massif central. » (p 76)
- Constatant dans son rapport de 2003 une dérive par rapport à la règle pollueur-payeur dont bénéficient les agriculteurs, la Cour des comptes l'a théorisée ainsi : la France applique à ses agriculteurs le principe pollueur-pas payeur-bénéficiaire, c'est-à-dire qu'elle les laisse polluer, les dispense très largement du paiement des redevances pour pollution diffuse mais les fait bénéficier des aides publiques à la dépollution. Le rôle des agences de l'eau prévu par la loi de 1964 s'en est trouvé dénaturé qui appliquent plutôt aujourd'hui le principe usager domestique urbain-payeur de la dépollution agricole. À leur décharge, les agences peuvent difficilement identifier les auteurs de ces pollutions diffuses, argument fort qui milite alors en faveur de l'établissement de taxes à la source sur la quantité de produits utilisée (p 165)
- La réglementation dans le domaine agricole est également coûteuse pour l'État dans la mesure où toute contrainte nouvelle ou supplémentaire est supposée, pour les milieux agricoles, devoir obligatoirement s'accompagner de compensations financières ou d'aides publiques : l'utilisation du levier réglementaire n'est en agriculture jamais gratuite. En sens inverse, les incitations économiques sont peu utilisées pour les raisons, discutables, déjà indiquées alors qu'elles ont fait, au Danemark par exemple, la démonstration de leur efficacité. Le Conseil d'État recommande donc d'étendre la TGAP aux nitrates pour qu'un signal prix rajoute une incitation forte à la baisse des volumes (p 169).

Et, avant de payer la dépollution, le contribuable aura aussi payé pour soutenir l'agriculture industrielle, notamment via la PAC.

N'est-il pas temps de changer de modèle agricole ??? Réponse avec la position que défendra la France pour la réforme de la PAC...

DES SOLUTIONS EXISTENT POURTANT

Associations d'agriculteurs :

Depuis plus de 20 ans, des réseaux d'agriculteurs expérimentent et accompagnent sur le terrain une agriculture au service des territoires et des producteurs, une agriculture durable, capable de nourrir et d'employer des hommes et des femmes en utilisant très peu d'intrants, et qui tente de s'affranchir du modèle productiviste dominant. Des milliers d'agriculteurs ont déjà choisi de cheminer vers des systèmes de production plus économes et autonomes, anticipant ainsi les réorientations politiques mises en place depuis le Grenelle de l'environnement.

<http://agricultures-alternatives.org/>

FN CIVAM : depuis de nombreuses années des agriculteurs ont résisté à la pression de l'agro-industrie et ont développé les systèmes de production capables de maintenir la qualité des sols et la qualité de l'eau. Leurs résultats sont étonnants : une agriculture bénéfique pour l'environnement, créatrice d'emploi et performante économiquement.

<http://www.civam.org/>

RAD (Réseau Agriculture Durable) :

Des systèmes de production en agriculture durable réussissent à employer 10 fois moins de phytosanitaires que la moyenne nationale des exploitations. Ces pratiques ont été reconnues et encouragées dans le cadre de mesures agro-environnementales (MAE SFEI et MAE 4, 5 et 6). Ces mesures ne sont pourtant pas généralisées sur l'ensemble du territoire.

www.agriculture-durable.org/

FNAB : Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique <http://www.fnab.org/>

Collectivités locales :

Pour éviter la pollution des eaux, des collectivités ont développé des programmes préventifs, en partenariat avec le monde agricole

Lons le Saunier

Réagissant face à l'augmentation de la teneur en nitrates et pesticides de ses eaux, la ville a fait le choix depuis 1993 de protéger le bassin versant de son aire de captage par des pratiques agricoles et sylvicoles permettant de garantir la qualité des eaux brutes et donc d'éviter les coûts et problèmes de traitement. Elle a accompagné les agriculteurs, par des conventions financières, pour passer à des pratiques respectueuses de la qualité de l'eau voire à une agriculture biologique et à produire des aliments bio approvisionnant la restauration scolaire. Le coût de ce programme de soutien est de 0,01 €/m³ d'eau distribuée. Exemple !

Voir le témoignage vidéo de Jacques Pélissard, maire de Lons le Saunier, sur wwf.fr

D'autres villes en France ont fait ce choix (Rennes...). **Munich** en Allemagne a montré que le coût de la prévention est 2,5 fois moins élevé que celui du traitement (Munich).

Les solutions existent : à quand une impulsion forte pour réorienter le modèle agricole français ?

Annexe I

Ils ne pourront pas dire qu'ils ne savaient pas... Les rapports qui s'accumulent depuis 30 ans sont accablants

Extraits de rapports officiels (Cour des Comptes, Sénat, Commissariat Général au Plan...) pointant :

- dégradation de la qualité des eaux, contamination généralisée
- responsabilité des pratiques agricoles intensives, fruit de 30 ans du modèle de développement agricole
- le manque de volontarisme de l'Etat

Chronologie :

- 1980 : rapport Hénin *Activités agricoles et qualité des eaux*, rapport qui fait date et qui montre que l'agriculture est responsable d'une « pollution diffuse » et participe largement à la dégradation de la ressource en eau.
- 1981 : 1^{er} rapport Lefeuvre *La qualité de l'eau potable en France* qui montre que, dans les 11 départements analysés, 1,8 millions de personnes reçoivent de l'eau non conforme sur le seul critère des nitrates.
- 2001 : rapport Villey-Desmeserets (Commissariat général au plan
- 2002 : Cour des Comptes *La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne*.
- 2003 : Rapport du sénateur Miquel
- 2004 : Cour des Comptes : Rapport public annuel, Les agences de l'eau
- 2010 : Cour des Comptes : Rapport annuel, Les instruments de la gestion durable de l'eau.
- 2010 : Conseil d'Etat, L'eau et son droit, juin 2010

Extraits :

▪ **Rapport Villey-Desmeserets (2001)**

La qualité sanitaire des eaux de consommation est bonne, malgré la persistance de nombreux problèmes. La teneur en nitrates, mais aussi la présence d'autres substances dangereuses (produits phytosanitaires, pesticides) dans les eaux superficielles comme dans une fraction croissante des eaux souterraines en sont les signes les plus probants.

On observe **une tendance à l'abandon des captages** qui révèle la contamination de la ressource. Une étude menée sur l'agence de bassin Seine-Normandie a montré que sur 5 000 ouvrages, 443 captages avaient été abandonnés entre 1989 et 2000 : Les paramètres déclassant étaient principalement : les nitrates (191 cas), la qualité bactériologique défavorable (86 cas), la présence de pesticides en quantité excessive (57 cas) et la turbidité des eaux (62 cas).

Un lien très net peut être établi entre l'insuffisance de la qualité des eaux et les pratiques d'agriculture intensive. Les actions fondées sur le volontariat des agriculteurs trouvent rapidement leurs limites.

Pesticides : apparaissent de plus en plus des dépassements de la limite de 0,1 µg/l. Ce problème est relativement important dans certains départements comme celui de la **Seine-et-Marne**, par exemple pour l'atrazine. (p 78)

Teneurs en nitrates des eaux distribuées en 1998 : Sur l'ensemble du territoire, la population concernée par un dépassement de la limite de 50 mg/l en nitrates en 1998 représentait 2 % de la population totale. (p 71)

Eaux de surface : Le suivi des **pesticides** dans les eaux ne porte, en 1998-1999, que sur 20 % des stations de surveillance de ce réseau. L'image donnée par **les résultats des années 1998-1999 montre une contamination de l'eau généralisée (seulement 6 % des points de surveillance de très bonne qualité)**. Les bilans de la contamination des cours d'eau établis les deux années antérieures parvenaient au même constat. (p 88)

Superposition de l'occupation du sol « agriculture intensive » (état 1990) et qualité nitrate (1997-1998-1999) : On constate que les points de surveillance des cours d'eau dont la qualité est qualifiée de « mauvaise » ou « très mauvaise », sont situés dans des zones d'agriculture intensive. (p 94)

▪ **Cour des Comptes : La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne, 2002**

Rapport accablant (à la seule lecture du sommaire) qui souligne les carences de l'Etat

La dégradation sensible et continue des eaux superficielles et souterraines dans certaines parties du territoire, du fait de pollutions diffuses d'origine agricole, constitue un défi majeur.

En effet, les principes d'action retenus par le législateur pour préserver la ressource en eau obligent les pouvoirs publics à privilégier l'action préventive pour réduire les pollutions dès leur origine, et à faire supporter aux responsables de cette détérioration tout ou partie du coût des actions mises en place.

Au vu des politiques engagées depuis dix ans en Bretagne, aucun de ces principes n'a été respecté.

En effet, les cours d'eau et les nappes de Bretagne sont aujourd'hui fortement dégradés par l'activité agricole, au point qu'une prise d'eau sur trois contrevient aux normes de qualité fixées par la réglementation.

Ce processus est amorcé depuis au moins trois décennies, sans qu'une politique suffisamment volontariste et constante ait pu le freiner : les nombreuses actions mises en oeuvre en Bretagne depuis 1993, époque d'une première prise de conscience, se sont ajoutées sans parvenir à démontrer de résultats probants, bien que des fonds publics d'un montant supérieur à 310 M€ aient été engagés.(p 7)

Les contentieux noués autour de la question de l'eau reflètent une forme de **substitution du juge à l'Etat dans ses fonctions d'arbitrage entre les intérêts aux prises sur la question de l'eau** (p 146).

Les actions engagées en Bretagne se sont attachées à convaincre les seuls éleveurs, alors que ceux-ci ne constituent que les derniers maillons de filières fortement structurées et intégrées. **Les déséquilibres du modèle breton sont d'abord le produit d'un système agro-alimentaire, et non pas seulement d'exploitants individuels.** (p 8)

Au plan national, l'institut français de l'environnement (IFEN) a estimé dans une étude de **1997 que 37 % des ressources en eau de la France étaient menacées par les nitrates**. A partir d'un échantillon de 3 300 points de captage, l'étude estime que 12 % délivrent une eau en infraction avec la norme de 50 mg/litre, et que 25 % dépassent le chiffre de 40 mg/l. (p17)

Si le constat auquel aboutit la Cour des comptes au terme de cette analyse est particulièrement critique, c'est parce que la dégradation des eaux bretonnes ne constitue en

aucune façon un phénomène récent devant lequel les pouvoirs publics se seraient trouvés désarmés. Bien au contraire, **elle est le produit de trente années d'un modèle de développement agricole dont les déséquilibres et les risques sont connus depuis longtemps.**

Ce ne sont pas seulement les caractéristiques intrinsèques de l'agriculture bretonne, c'est-à-dire de l'élevage intensif hors-sol, qui sont aujourd'hui en cause : c'est aussi la **singulière passivité de l'Etat devant l'inapplication d'une réglementation** dont l'objectif était précisément de concilier l'exercice des activités économiques avec la préservation des patrimoines naturels. (p 166)

Ces quelques exemples illustrent une situation d'ensemble préoccupante : ainsi, au terme de la deuxième délimitation des cours d'eau et des nappes présentant des teneurs habituelles en **nitrate** supérieures à 40 mg/l achevée en mai 2000, **75 départements ont vu tout ou partie de leur territoire classé en zone vulnérable.** (p 25-26)

- **Rapport sénateur Miquel, Qualité de l'eau et de l'assainissement en France (2003)**

La dégradation des eaux souterraines liée à la présence du nitrate est connue et incontestable. De très nombreux rapports l'attestent. Quelques améliorations ponctuelles et localisées ne doivent pas faire oublier que **le mouvement d'ensemble est largement négatif, avec parfois des pics localisés très préoccupants.** L'évolution de la qualité des eaux souterraines, au cours des trois dernières années, montrerait la poursuite de la dégradation d'ensemble. Quelques observateurs et responsables administratifs relèvent des « dégradations colossales » dans certaines régions. Plusieurs notent l'urgence d'intervenir avant que la dégradation ne soit trop catastrophique. (p 54)

La contamination des eaux aux pesticides est avérée. L'inquiétude de l'opinion, diffuse, se confirme au vu des analyses, désormais bien connues, sur la contamination des eaux. Il n'y a pas une agence de l'eau qui ne mette en évidence « *la contamination importante des eaux par les produits phytosanitaires* » (Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse), « *l'augmentation de la pollution par les pesticides* » (Agence de l'eau Adour Garonne), « *les contaminations chroniques à certains pesticides* » (Agence de l'eau Loire Bretagne), « *la progression de la contamination par les pesticides* » (Agence de l'eau Seine Normandie)... Le constat est donc bien connu. (p 76-77)

Dans le domaine de l'eau, la plupart des autres acteurs contribuant à la pollution des eaux ont fait leur révolution. La pollution industrielle est maîtrisée et le plus souvent accidentelle. Les collectivités locales ont fait des efforts importants pour améliorer les rejets d'eaux usées. **L'agriculture a fait sa révolution professionnelle, mais elle n'a pas encore fait sa « révolution écologique ».** C'est aujourd'hui son tour (p 85).

« Les mesures doivent être prises afin d'assurer une mobilisation urgente et massive de la profession agricole » (p 187).

« Il ne faut pas non plus nier l'évidence : l'agriculture est bien à l'origine de la plupart des pollutions aujourd'hui. Le temps de l'action est venu. La reconquête de la qualité de l'eau se fera avec les agriculteurs et grâce à eux, ou ne se fera pas. » (p 183).

Seulement **35%** des points de prélèvements d'eau destinés à la consommation humaine bénéficiaient de périmètres de protection pourtant obligatoire depuis 1964 pour les nouveaux captages et depuis 1992 pour tous les captages. « L'échec est donc patent. » (p90).

« La dégradation de la qualité de la ressource est quasi générale. **Tout indique que la priorité annoncée sur la protection de la ressource en eau n'en est pas une.** Elle doit le devenir. » (p185).

▪ **Cour des Comptes : Rapport public annuel, Les agences de l'eau, 5 février 2004**

L'altération généralisée des ressources en eau par les herbicides, pesticides et autres produits phytosanitaires est un phénomène connu depuis plusieurs années (...) Cette dégradation était plus accentuée encore pour les eaux souterraines, puisqu'en 1999 un tiers des points mesurés présentaient déjà une altération incompatible avec la production d'eau potable. (p 337)

Dans le bassin Seine-Normandie, la proportion des points dégradés a augmenté de 1997 à 2001, pour atteindre 61 %, avec de surcroît une tendance à l'aggravation des teneurs. Le comité de bassin Loire-Bretagne a conclu la synthèse des travaux de ses commissions géographiques en s'inquiétant d'une contamination générale des rivières. Enfin, la situation des nappes profondes est souvent critique, comme dans le bassin Rhin-Meuse où 37 % seulement des points de surveillance restent proches d'un état naturel (p 338)

La contamination des eaux par les produits phytosanitaires étant la conséquence directe des pratiques culturales, l'engagement financier des agences ne produira de résultats tangibles que s'il est relayé par une **inflexion de la politique agricole et par une action réglementaire plus soutenue de la part de l'Etat** (p 338).

La contamination des eaux par les pollutions diffuses agricoles s'est poursuivie dans tous les bassins, sans qu'aucune perspective crédible d'amélioration ne ressorte des actions déployées ; les grands principes législatifs qui devraient structurer la politique de l'eau, tels que l'égalité des usagers devant la ressource, l'action préventive, la réduction des pollutions à la source et le principe pollueur-payeur ne sont que médiocrement mis en oeuvre, quand ils ne sont pas franchement contredits. (p 342)

▪ **Cour des Comptes, rapport public annuel, Les instruments de la gestion durable de l'eau, 2010**

Les pollutions liées aux nitrates et aux phytosanitaires sont le résultat de « ***l'insuffisante volonté de l'Etat de remettre en cause des pratiques agricoles marquées par l'encouragement au productivisme et le choix d'une agriculture intensive*** » (p 621).

La Cour estime que **la volonté de l'Etat d'atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau (DCE) doit se manifester de façon plus crédible et plus forte.** Outre des initiatives législatives et réglementaires, cela implique surtout **que l'Etat adopte une politique plus volontariste pour atteindre l'objectif de réduction des pollutions diffuses d'origine agricole.** Les solutions incombent certes pour partie au niveau communautaire, mais l'Etat dispose en propre de plusieurs leviers. Les politiques d'incitation et d'accompagnement restent pertinentes, mais elles doivent être simplifiées et leur attractivité renforcée. Elles ne sauraient suffire à elles seules à changer les pratiques agricoles : **les redevances devraient être plus en rapport avec le coût de la dépollution et l'Etat pourrait durcir l'encadrement réglementaire des pratiques agricoles, renforcer le contrôle de son effectivité et en sanctionner davantage la méconnaissance.** (p 636)

Annexe II

Éléments sur la jurisprudence relative à la qualité de l'eau (non exhaustif)

On trouve un certain nombre de condamnations pour :

- fourniture d'une eau non potable par une collectivité locale
- condamnation de l'Etat pour carence en tant qu'il dispose d'un pouvoir de police lui permettant de réglementer les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement
- condamnation de l'Etat pour avoir laissé proliférer les algues vertes (par la multiplication des élevages)

Pour en savoir plus, voir le remarquable travail de *Eaux et rivières de Bretagne* sur :

<http://www.eau-et-rivieres.asso.fr/index.php?43/111>

➤ Condamnation pour fourniture d'une eau non potable par une collectivité publique

Cour de Cassation 30 mai 2006, Syndicat intercommunal des eaux du Trégor : condamnation d'une collectivité publique pour livraison d'une eau non potable.

Fondements :

- Article 1321-1 du code de santé publique : "toute personne qui offre au public de l'eau en vue de l'alimentation humaine est tenue de s'assurer que cette eau est propre à la consommation".
- Article 1321-1 du code de la santé publique: "les eaux destinées à la consommation humaine doivent satisfaire aux exigences de qualité", soit 50 milligrammes par litre pour les nitrates et 0,1 microgramme par litre pour les pesticides."

La Cour de Cassation :

- estime que le syndicat d'eau (assurant le service public de l'eau en régie directe) est tenu d'une "obligation de résultat et devait donc délivrer une eau conforme à sa destination".
- **rejette l'argument de la force majeure qu'aurait constitué pour l'exploitant la pollution résultant d'une agriculture intensive étrangère à son activité (l'exploitant arguait que les effets de cette pollution auraient été insurmontables, en raison du coût et de l'ampleur considérable des travaux à réaliser pour en éviter les effets).**
- estime que l'indemnisation du requérant ne doit pas être limitée aux seuls jours de pollution (constatés par les relevés de la DDASS), ce qui pose un standard d'indemnisation particulièrement protecteur des intérêts de l'usager-consommateur.

La collectivité s'est ensuite retournée contre l'Etat en engageant une action en responsabilité.

➤ **Condamnation de l'Etat pour carence en tant qu'il dispose d'un pouvoir de police lui permettant de réglementer les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (épandages de déjections animales)**

TA Rennes, 2 mai 2001, req. n° 97182 ; Sté Suez-Lyonnaise des Eaux

Est sanctionnée la « carence fautive » de l'Etat, qui dispose d'un pouvoir de police en ce qu'il réglemente les épandages de déjections animales.

Un auteur note que "La société distributrice estimait que **l'État avait failli à sa mission de prévention de la pollution par les nitrates, en autorisant le développement des épandages de déjections issues des exploitations agricoles dans le bassin d'une rivière pourtant déjà polluée** - le Trieux - ce, au mépris du respect des normes européennes fixant un taux maximum acceptable de nitrates par litre d'eau". On est ici dans le cadre d'une pollution générée par des épandages de boue qui sont une activité réglementée (ICPE agricoles).

L'Etat est ainsi sanctionné pour « **carence fautive** » dans l'instruction et le contrôle des dossiers relevant de la réglementation des installations classées mais aussi pour carence dans la mise en place du programme d'action exigé par la directive du 12 décembre 1991 pour parvenir à une amélioration continue de la ressource au cours des dix années suivant la publication de la directive. Le commissaire du gouvernement avait conclu au « **laxisme de l'Etat vis-à-vis des agriculteurs** »

Ce jugement retient la responsabilité pleine et entière de l'Etat et exclut toute faute de la compagnie fermière, estimant que « **la compagnie ne disposait pas des moyens juridiques et techniques lui permettant de limiter les conséquences de la forte teneur en nitrates des eaux concernées par le litige** ».

Autre décision qui va dans le même sens : Tribunal administratif de Rennes, n° 0303808, 3 mai 2007, Syndicat Intercommunal d'Adduction d'Eau du Trégor.

« la carence de l'Etat ainsi révélée dans l'instruction des dossiers et le contrôle des installations agricoles, et qui est dès lors en lien direct avec la pollution par les nitrates de la ressource en eau, constitue une faute de nature à engager sa responsabilité »

➤ **Condamnation de l'Etat pour avoir laissé proliférer les algues vertes (par la multiplication des élevages). Pollutions aux nitrates.**

Sur le site d'Eaux et Rivières de Bretagne :

<http://www.eau-et-rivieres.asso.fr/index.php?71/341&p=1>

Cour d'Appel de Nantes, 1er décembre 2009

4 associations avaient demandé aux magistrats de se prononcer sur la responsabilité de l'Etat dans le développement de ce phénomène, grevant la qualité écologique des eaux côtières et leurs usages économiques (conchyliculture, tourisme, etc).

Ce n'est pas la première fois que le juge administratif était saisi d'une action en responsabilité contre l'Etat du fait de sa politique de l'eau menée en Bretagne, afin d'identifier les responsabilités dans la dégradation continue des eaux bretonnes depuis plusieurs décennies. Ainsi, les distributeurs d'eau, publics (Tribunal administratif de Rennes, 3 mai 2007, Syndicat Intercommunal d'adduction d'eau du Trégor, n°0303808) ou privés (Tribunal administratif de Rennes, 2 mai 2001, Lyonnaise des Eaux, n° 97182) ont déjà obtenu condamnation de l'Etat pour ses multiples carences fautives dans la conduite de sa politique environnementale. Et c'est sans grande surprise que ce même tribunal condamnait

encore l'Etat pour sa responsabilité dans le développement des marées vertes affectant le littoral breton (Tribunal administratif de Rennes, 25 octobre 2007, n° 0400637) des mêmes chefs. La vraie surprise fut de voir l'Etat ne pas admettre pour la première fois sa responsabilité, et de saisir les juges d'appel pour voir reconsidérer les faits et charges pesant contre lui.

Par un arrêt du 1er décembre 2009, rendu malgré le désistement soudain du ministère de l'écologie le jour même de l'audience d'appel, la Cour administrative d'appel de Nantes va confirmer les **multiples carences fautives de l'Etat dans la conduite de sa politique de l'eau en Bretagne**, en des termes particulièrement nets et précis.

Après avoir rappelé l'importance de la pollution nitratée en région Bretagne, l'eutrophisation des eaux en résultant et les liens directs entre cette pollution et le développement des marées vertes sur le littoral breton démontré par les scientifiques (notamment l'IFREMER), les impacts sociaux, sanitaires et environnementaux de ces phénomènes en extension, le juge va stigmatiser le comportement de l'Etat et ses nombreuses carences fautives dans la mise en oeuvre des réglementations communautaires "compte-tenu de l'obligation pour les autorités nationales d'assurer l'application du droit communautaire", qu'il s'agisse des multiples retards dans l'application de la directive nitrates du 12 décembre 1991 ou de la directive sur les eaux de surface brutes potabilisables du 16 juin 1975.

S'agissant de la réglementation nationale relative aux installations classées, les magistrats sont tout aussi formels: ils dénoncent **"une approche réglementaire négociée avec la profession agricole, des régularisations massives d'élevages souvent dénuées de base légale, une insuffisance des contrôles..."**. Dans ces conditions, "la carence fautive des autorités de l'État dans l'application aux exploitations agricoles d'élevages de la réglementation des installations classées, doit encore être regardée comme établie".

Et la cour d'en déduire que **"la prolifération des ulves due essentiellement aux excédents de nitrates issus des exploitations agricoles intensives, n'aurait pas revêtu son ampleur actuelle si les normes communautaires et internes avaient fait l'objet d'une application immédiate et stricte, et si en raison des carences dans la mise en oeuvre de ces réglementations, n'avait pas été méconnu dans les départements concernés, le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau."** Il écarte notamment les "excuses" avancées par le ministère, tendant à considérer que ces développements alguaux résultaient "d'autres facteurs, tels que l'ensoleillement et la topographie de la côte comportant des baies sablonneuses enclavées avec un faible renouvellement et une faible profondeur de l'eau", comme si la prévention des dommages environnementaux incombant aux préfets n'aurait pas du justifier des limitations d'extensions d'élevage afin de tenir compte de ces caractéristiques naturelles. Dès lors, doit être regardée comme établie **"l'existence d'un lien direct et certain de cause à effet entre les carences sus relevées et le dommage que constitue la pollution par les masses d'algues vertes"**.

➤ **Contentieux européen**

Contentieux européen depuis 1993: voir le site de Eaux et Rivières de Bretagne :
<http://www.eau-et-rivieres.asso.fr/index.php?43/227>

3 départements français ont été condamnés en janvier 2008 pour non-respect de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine sur les paramètres nitrates et pesticides.
<http://www.observatoire-environnement.org/OBSERVATOIRE/article364.html>