



PRESERVATION DE LA RESSOURCE AQUATIQUE :

L'UFC-QUE CHOISIR LANCE UN S. EAU S. !



17 décembre 2017

UFC-QUE CHOISIR • Service des études • <http://www.quechoisir.org>

Résumé

Contenu

Résumé	3
I. Des ressources en eau de plus en plus dégradées et rares	5
1. Pesticides : la norme de potabilité dépassée dans la moitié des eaux de surface et le tiers des nappes phréatiques.....	5
2. Nitrates : la pollution persiste dans les cours d'eau et s'aggrave dans les nappes phréatiques	6
3. Des restrictions estivales des usages de l'eau sur la quasi-totalité du territoire.....	9
II. Des pratiques agricoles toujours aussi intensives	10
1. Pesticides : une hausse de l'utilisation malgré « Ecophyto »	10
2. Une utilisation toujours aussi massive des engrains azotés	11
3. L'irrigation aggrave la raréfaction de la ressource	11
III. Politique de l'eau : le double échec de la réglementation et de la gouvernance	14
1. Politique Agricole Commune : la farce de l'écoconditionnalité	14
2. Une gouvernance de l'eau sous influence agricole.....	15
a) L'enquête de l'UFC-Que Choisir.....	15
b) Budget des agences de l'eau : la négation du principe préleur-pollueur-payeur	
16	
IV. Lons-le-Saunier : la démonstration de l'efficacité des mesures de prévention.....	20
V. Les demandes et actions de l'UFC-Que Choisir pour une ressource aquatique préservée.....	21

Résumé

Après un été marqué par une sécheresse majeure et des restrictions d'usage de l'eau dans 84 départements et dans le cadre des prochains travaux des Etats Généraux de l'Alimentation sur la transition écologique de l'agriculture, il importe de faire le point sur les évolutions en matière de protection des ressources en eau.

En 2005, l'UFC-Que Choisir, à l'occasion de la campagne 'Eau, réconciliation 2015', dénonçait la progression inquiétante des pollutions. L'association appelait à un rééquilibrage du financement des taxes sur l'eau pour rendre effectif le principe 'pollueur-payeur', ainsi qu'à un soutien des modes de production agricole respectueux de l'environnement et des ressources aquatiques. Plus de 10 ans après, faute de réforme, de changement d'orientations et de braquet, force est de déplorer que les dégradations environnementales sont toujours massives. Ainsi, dans la moitié du territoire français, les pesticides sont présents dans les cours d'eau à des doses supérieures à la norme autorisée dans l'eau potable. Dans les nappes phréatiques, les contaminations en nitrates ont progressé, ne laissant plus que la moitié des nappes indemnes.

L'agriculture intensive, à l'origine de ces désastres environnementaux, est loin d'avoir corrigé ses pratiques : les quantités d'engrais utilisées n'ont pas baissé en vingt ans et l'utilisation des pesticides a même augmenté de 18% en 5 ans. Quant à l'irrigation, elle est plus particulièrement concentrée dans les zones les plus touchées par les restrictions d'utilisation d'eau, aggravant ainsi la pénurie.

Alors que la réglementation européenne interdit en théorie ces dommages environnementaux, des audits de la Cour des Comptes Européenne ont révélé que cet échec est dû notamment à des critères réglementaires trop vagues et transposés de manière laxiste, des contrôles insuffisants et l'absence de sanction en cas d'infraction.

Quant aux structures régionales censées piloter la politique de l'eau en région (Agences de l'eau, Comités de bassin et Commissions Locales de l'Eau), une enquête réalisée par l'UFC-Que Choisir révèle qu'elles privilégient des mesures essentiellement curatives, trop souvent sans chercher à réduire les pollutions à la source, alors même qu'il est 2,5 fois moins coûteux de prévenir les pollutions que de dépolluer. Dans la grande majorité des cas les représentants de l'Association dans ces structures déplorent l'impossibilité d'influencer la prise de décision dans un sens favorable, du fait de la sur-représentation des parties prenantes défendant les intérêts agricoles.

Pour financer leurs actions environnementales, ces instances disposent d'un budget financé par les redevances payées par les différents utilisateurs de l'eau. Mais alors que les consommateurs supportent l'essentiel de cette charge (88% de la redevance 'pollutions' et 70% de la redevance 'prélèvement'), les agriculteurs payent la plus faible partie de ces sommes (7% de la redevance 'pollutions' et 4 % de la redevance 'prélèvement') en violation flagrante du principe 'préleveur-pollueur-payeur', l'agriculture intensive étant à l'origine de 70 % des pollutions en pesticides et de 75 % des pollutions en nitrates ! Par rapport aux observations déjà réalisées en 2005 par l'UFC-Que Choisir, et malgré les attaques répétées de la Cour des Comptes sur cette politique incohérente et archaïque, aucun rééquilibrage significatif des barèmes de redevances n'a été opéré en faveur des consommateurs qui restent de loin les premiers contributeurs en payant chaque année 1,9 milliard d'euros. La situation risque encore de s'aggraver avec le projet



de Loi de finances pour 2018 qui prévoit de ponctionner les agences de l'eau de 300 millions d'euros par an, soit 15% de leur budget prévisionnel, pour des utilisations en lien direct avec la gestion de l'eau.

Pourtant, de grandes disparités existent dans les politiques locales de l'eau. L'exemple de Lons-le-Saunier montre qu'il est possible de mettre en œuvre une politique préventive de protection de la ressource plus efficace du point de vue environnemental et à un coût réduit, en favorisant notamment l'agriculture biologique ou des pratiques agricoles très encadrées à proximité des captages d'eau potable.

Dans le cadre des États Généraux de l'Alimentation et dans l'objectif de promouvoir une alimentation saine et durable, l'UFC-Que Choisir demande une réforme urgente de la politique de l'eau dans les agences de bassin permettant une stricte application du principe « préleur-pollueur-payeur », la mise en place de véritables mesures de prévention des pollutions agricoles, une aide à la reconversion vers des cultures moins consommatrices d'eau et de pesticides, ainsi que l'arrêt des ponctions de l'Etat sur le budget des agences de l'eau.

A cet effet, l'UFC-Que Choisir part en campagne pour sensibiliser les parlementaires aux menaces pesant sur la ressource en eau, exiger une réorientation des priorités au sein des agences de l'eau, défendre une vraie transition écologique de l'agriculture. Soucieuse que ce cri d'alarme conscientise les consommateurs, elle les mobilise par le biais de sa pétition '**Ressource aquatique -STOP à la gabegie !**' + [ajouter URL](#)

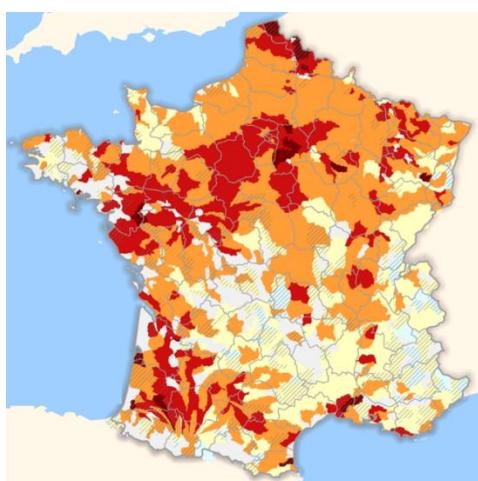
I. Des ressources en eau de plus en plus dégradées et rares

A l'occasion de l'ouverture du deuxième chantier des Etats Généraux de l'Alimentation consacré notamment à la transition écologique de l'agriculture, il importe de faire en premier lieu un bilan de la situation écologique des ressources en eau sur le territoire français. La situation s'avère très dégradée, avec une présence massive des polluants agricoles dans les eaux de surface et les nappes phréatiques. Pire, aucune amélioration n'est constatée, on constate même une aggravation des pollutions en nitrates dans les nappes phréatiques.

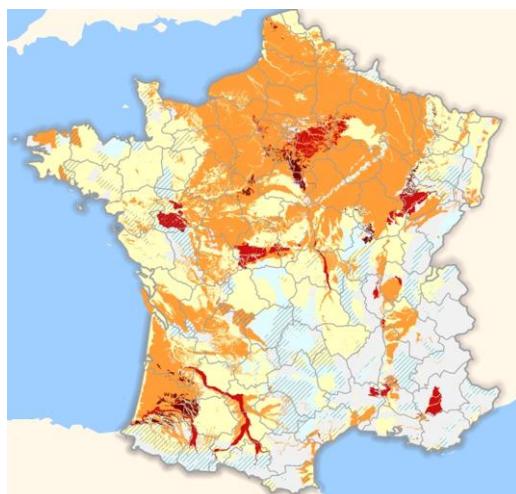
1. Pesticides : la norme de potabilité dépassée dans la moitié des eaux de surface et le tiers des nappes phréatiques

Les cartes ci-dessous représentent les pollutions en pesticides relevées sur le territoire français dans les cours d'eau et les nappes phréatiques :

Pesticides dans les eaux de surfaces phréatiques



Pesticides dans les nappes



Legende

Dépassements de la norme de potabilité	Plus de 2 microgrammes / litre	Conforme à la norme de potabilité	Moins de 0,1 microgr. / litre
	Entre 0,5 et 2 micrgr. / litre		Présence à l'état de traces
	Entre 0,1 et 0,5 microgr. / litre		Absence de données

(source : Ministère Ecologie : SOeS 2017)

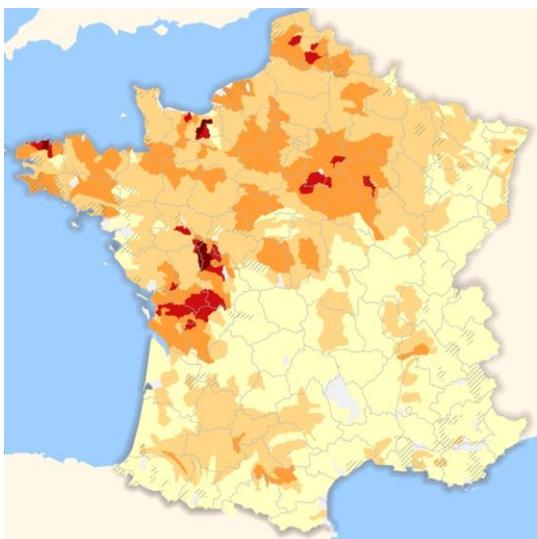
La présence des pesticides est massive dans les cours d'eau français. La norme définie pour l'eau potable (0,1 microgramme / litre) est en effet dépassée sur 53 % du territoire. Pour les nappes phréatiques, si les niveaux de contaminations relevés sont un peu moins importants compte tenu du temps nécessaire pour la pénétration des pollutions jusqu'aux

eaux souterraines, il n'en reste pas moins que 31 % du territoire dépasse la norme définie pour l'eau potable. Il faut regretter que le Ministère de la transition écologique ne publie pas des données historiques cohérentes permettant de connaître l'évolution sur ces paramètres.

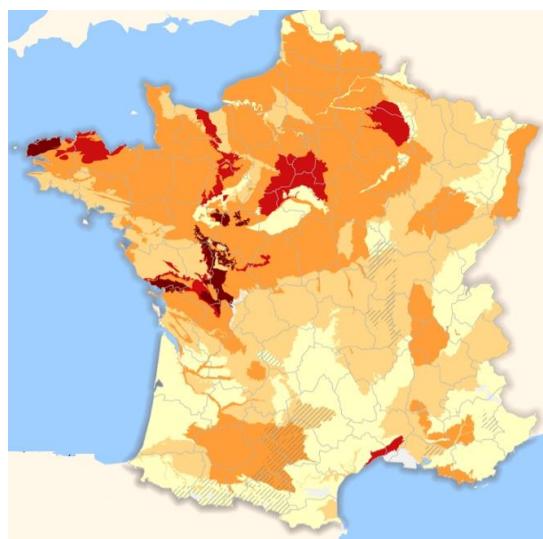
2. Nitrates : la pollution persiste dans les cours d'eau et s'aggrave dans les nappes phréatiques

Les cartes ci-dessous représentent les pollutions en pesticides relevées sur le territoire français dans les cours d'eau et les nappes phréatiques :

Nitrates dans les cours d'eau



Nitrates dans les nappes phréatiques



LEGENDE

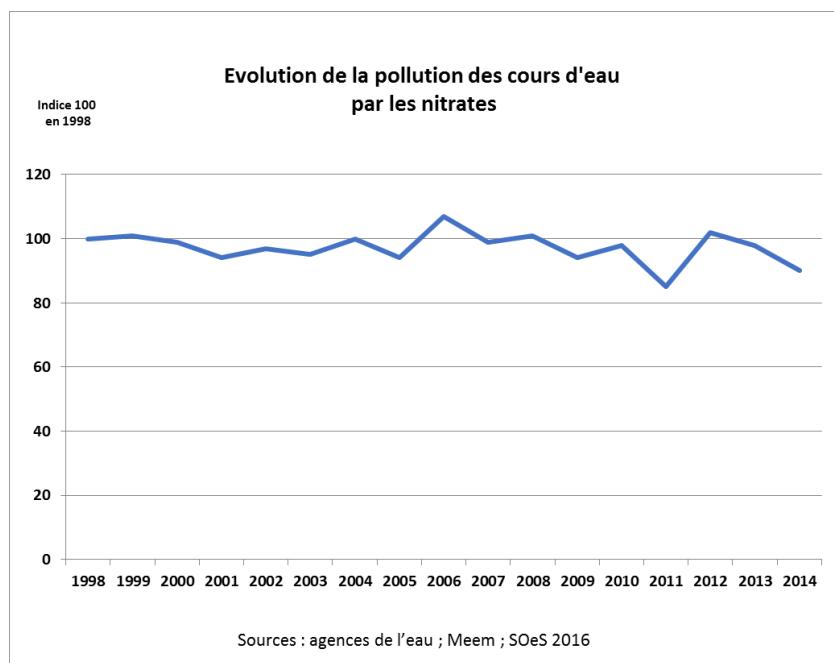
Dépassement de la valeur guide eau potable	Limite impérative >50 mg/l	Recommandé pour l'eau potable	Valeur guide < 25 mg/l
	Entre 40 et 50 mg/l		Valeur naturelle < 10 mg/l
	Entre 25 et 40 mg/l		Absence de données

Sources : agences et offices de l'Eau. Traitements : SOeS, 2016

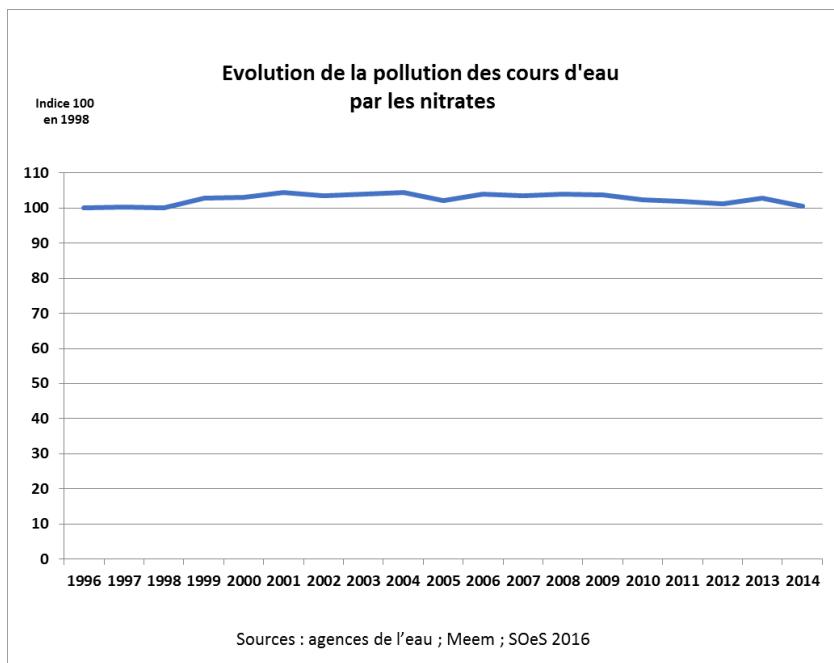
Sur plus de la moitié du territoire, les cours d'eau ont une teneur en nitrates supérieure à la valeur considérée comme naturelle (moins de 10 milligrammes / litre). Pire, sur 15 % du territoire les nitrates dépassent la valeur guide européenne de 25 mg / litre au-delà de laquelle l'eau ne devrait idéalement pas être utilisée pour fabriquer de l'eau potable.

Mais c'est dans les nappes phréatiques que sont retrouvées les teneurs les plus élevées en nitrates : ainsi les valeurs sont supérieures à la valeur naturelle dans 73 % du territoire et la valeur guide européenne est dépassée dans 43 % du territoire.

En termes d'évolution, les données historiques publiées montrent que cette situation alarmante ne s'est aucunement améliorée ces dernières années s'agissant des nitrates dans les cours d'eau, et qu'au contraire elle s'est dégradée dans les nappes phréatiques :



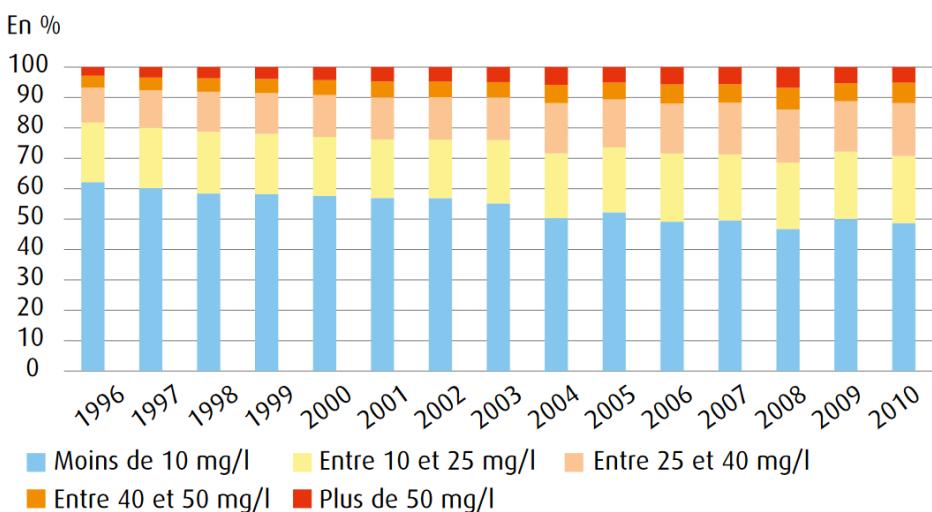
S'agissant des cours d'eau, lorsqu'on examine l'évolution des teneurs en nitrates sur les 20 dernières années (cf. graphique ci-dessus), on ne voit aucune évolution sensible dans les teneurs en nitrates, signe de l'absence d'amélioration des pratiques agricoles en matière de fertilisation.



S'agissant des nappes phréatiques, le graphique ci-dessus montre que sur les deux dernières décennies la contamination globale en nitrates dans les nappes phréatiques a

légèrement augmenté jusqu'au milieu des années 2000, puisqu'elles ont connu une relative décrue à partir de cette date. Cependant, cet indice global cache de grandes disparités locales.

Graphique 2 : nitrates dans les eaux souterraines métropolitaines, par classe de concentration, de 1996 à 2010

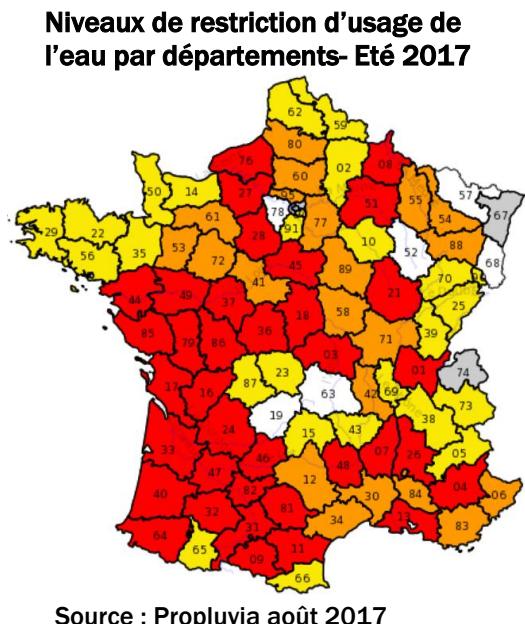


Source : agences de l'Eau, ARS, collectivités territoriales, syndicats d'eau – BRGM, banque de données ADES, 2012. Traitements : SOeS, 2012.

Bien que l'on ne dispose pas de données récentes sur la répartition des niveaux de concentration en nitrates dans les nappes phréatiques, le graphique ci-dessus montre que la situation s'est dégradée de manière continue au moins jusqu'en 2010, puisque la proportion d'eaux non contaminées dans les nappes phréatiques (moins de 10 mg/l de nitrates) diminue nettement, passant de 62 % en 1996 à moins de 50 % en 2010. Dans le même temps, les nappes phréatiques à fortes teneurs en nitrates (plus de 40 mg/l), sont passées de 7 % en 1996 à plus de 10 % en 2010.

3. Des restrictions estivales des usages de l'eau sur la quasi-totalité du territoire

Compte tenu de la sécheresse qui a sévi cette année, pas moins de 84 départements ont connu des restrictions d'eau cet été (cf. graphique ci-dessous), dont 37 ont été déclarés en situation de « crise », soit l'échelon le plus élevé des restrictions d'utilisation de l'eau qui interdit les prélèvements agricoles.



Légende des niveaux de restrictions :

- Vigilance : information et incitation à faire des économies d'eau
- Alerte : réduction des prélèvements agricoles de 50 % au plus, interdiction partielle d'arroser les jardins
- Alerte renforcée : réduction des prélèvements agricoles d'au moins 50 %, interdiction forte d'arroser les jardins
- Crise : les prélèvements sont réservés aux usages prioritaires (santé, eau potable), arrêt complet des autres prélèvements y compris agricoles.

Mais cette situation, loin d'être exceptionnelle, risque de devenir de plus en plus fréquente avec le réchauffement climatique. Ainsi, dans un tout récent rapport sur le changement climatique, le Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER)¹ note que sur les 15 dernières années, seize départements doivent dorénavant prendre systématiquement des arrêtés de restriction quelles que soient les conditions météorologiques. En outre, plus de la moitié des départements sont désormais dans l'obligation de prendre des mesures de restrictions près d'une année sur deux.

Ce bref examen de la situation actuelle montre que l'état écologique des eaux est donc devenu particulièrement préoccupant au regard des pollutions et de la disponibilité de la ressource. Plusieurs causes sont à l'origine de cette situation, au premier rang desquelles se trouve l'agriculture intensive.

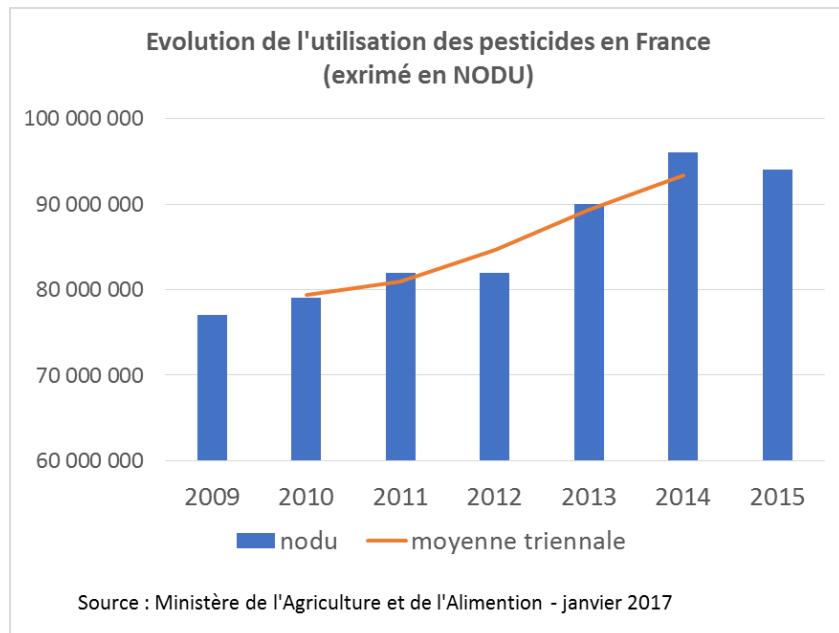
¹ 'Eau, agriculture et changement climatique : statu quo ou anticipation ?' – CGAAER - Rapport annexe n°16072-1 – Juin 2017

II. Des pratiques agricoles toujours aussi intensives

Depuis de nombreuses années, alors que des préoccupations se font entendre sur l'impact environnemental catastrophique de l'agriculture intensive, des initiatives - toujours volontaires- émanant des professionnels eux-mêmes ou bien impulsées par les pouvoirs publics ont cherché à limiter les utilisations d'intrants (engrais azotés, pesticides). Mais le bilan de ces politiques apparaît très insuffisant.

1. Pesticides : une hausse de l'utilisation malgré « Ecophyto »

Lancé en 2008, le plan 'Ecophyto' décidé lors du 'Grenelle de l'environnement', prévoyait dans sa première mouture de réduire de 50 % l'usage des herbicides et fongicides en l'espace de 10 ans, soit d'ici 2018. Mais alors que l'utilisation de pesticides exprimée en NODU² augmente régulièrement depuis 2008, signant l'échec d'Ecophyto 1, une deuxième mouture de ce plan a été annoncée qui repousse la réduction de 50 % à 2025 et vise d'ici 2020 une réduction de seulement -25%.

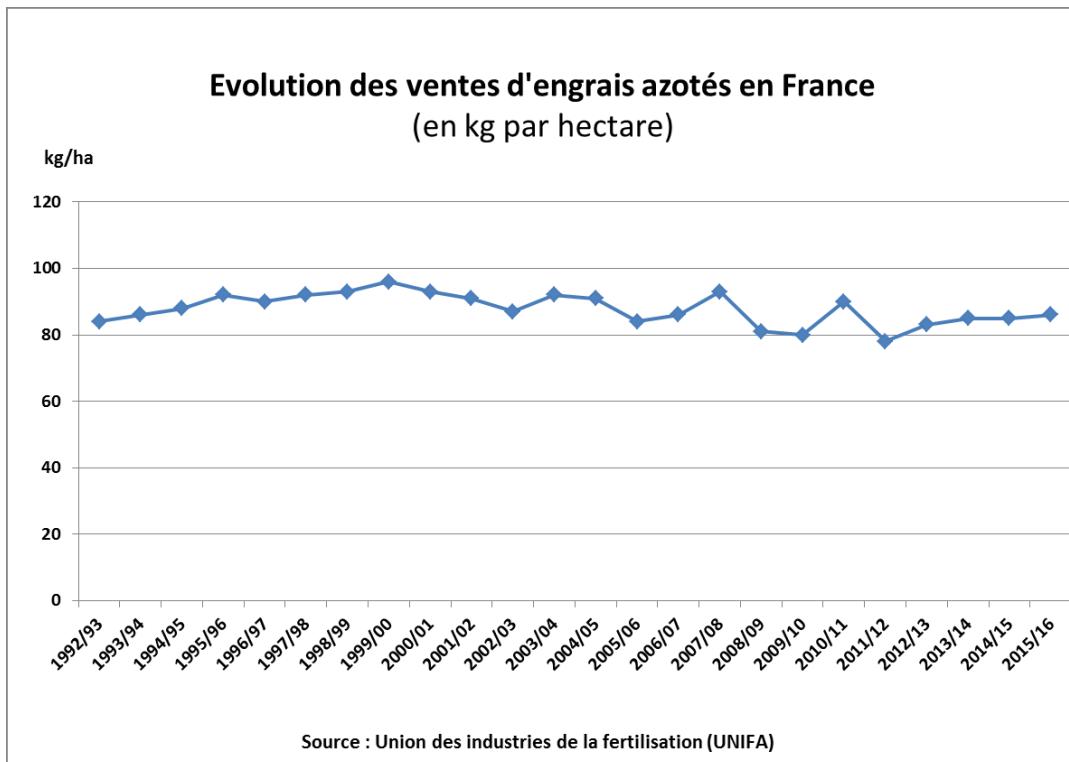


Le graphique ci-dessus montre que malgré les objectifs de réduction renouvelés dans le cadre d'Ecophyto II, l'utilisation des pesticides, loin de diminuer, continue à augmenter sur les dernières années. Ainsi, en moyenne triennale, l'utilisation des pesticides a progressé de +18% sur 5 ans !

² Le tonnage de pesticides n'est pas un bon indicateur pour mesurer l'évolution de leur utilisation car des molécules anciennes appliquées à fortes doses, sont régulièrement remplacées par des molécules nouvelles plus puissantes à faibles doses. L'indicateur NODU (Nombre de Doses Unités) prend en compte le dosage propre à chaque molécule. Afin de lisser les variations saisonnières (pluviométrie, sécheresse ...), il est convenu de raisonner sur des moyennes triennales de NODU.

2. Une utilisation toujours aussi massive des engrains azotés

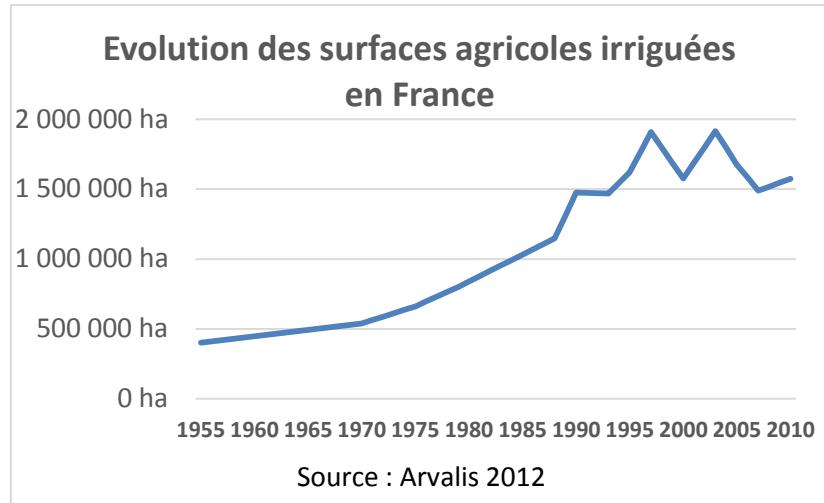
Les pouvoirs publics français ont lancé plusieurs plans volontaires pour diminuer l'utilisation des engrains azotés à l'origine de ces pollutions : l'Agriculture Raisonnée (présentée officiellement en 2002) et 'Fertimieux' notamment (présentée en 1991). Mais leur efficacité a été pour le moins limitée, puisque les pollutions en nitrates ont valu en 2014 une condamnation de la France par les autorités européennes.



Le graphique ci-dessus présente la courbe d'évolution des quantités d'engrais azotés vendues en France sur plus de vingt ans (rapportées aux surfaces agricoles sur lesquelles ces engrains ont été épandus, pour tenir compte des variations de production selon les années) et révèle que dans la pratique, aucune diminution des quantités utilisées n'est constatée. Les ventes ont varié selon les années entre 79 kg/ha et 88 kg/ha et ont été en 2015/16 supérieures à ce qu'elles étaient au début des années 90.

3. L'irrigation agrgrave la raréfaction de la ressource

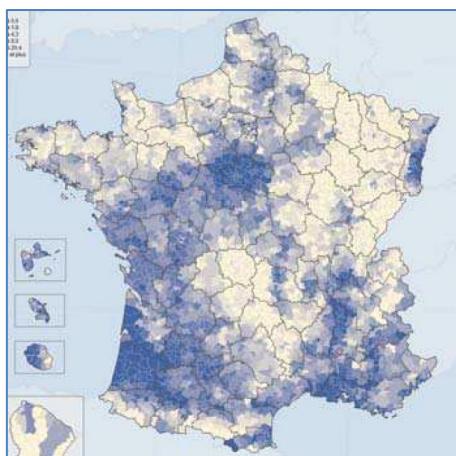
Pour beaucoup de cultures, l'irrigation permet d'améliorer les rendements agricoles. Mais en prélevant de grandes quantités d'eau dans les cours d'eau et les nappes phréatiques, l'irrigation peut en revanche aggraver les pénuries d'eau en période estivale. Le programme Irri-mieux, lancé en 1997, a tenté de proposer une meilleure utilisation des ressources en eau dans le cadre d'une irrigation plus raisonnée.



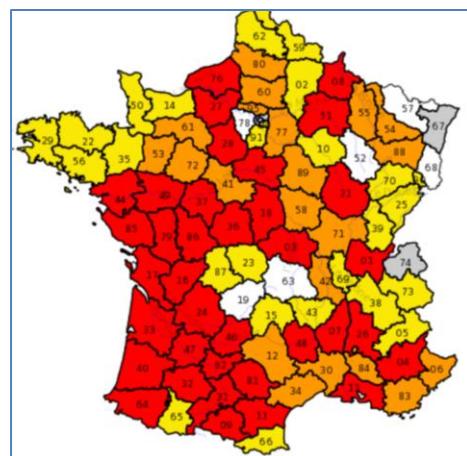
Bien qu'il n'existe pas de données récentes sur l'évolution des surfaces irriguées en France, le graphique ci-dessus montre que c'est à partir des années 1970 que se sont développées les surfaces irriguées. L'irrigation représente désormais un peu plus de 1,5 million d'hectares soit, selon les années, entre 5 et 7 % de la surface agricole française. En effet, depuis la fin des années 1990, on observe une stabilisation de l'irrigation sans qu'aucune tendance à la baisse ne puisse être observée, au moins jusqu'en 2010.

La comparaison des deux graphiques ci-dessous montre que les zones où l'on irrigue le plus en France sont également celles qui sont les plus touchées par les restrictions d'utilisation d'eau (les départements en rouge correspondent à ceux déclarés en situation de crise). Cette correspondance est particulièrement marquante dans le quart Sud-Ouest de la France et la vallée du Rhône.

Les surfaces agricoles irriguées en France

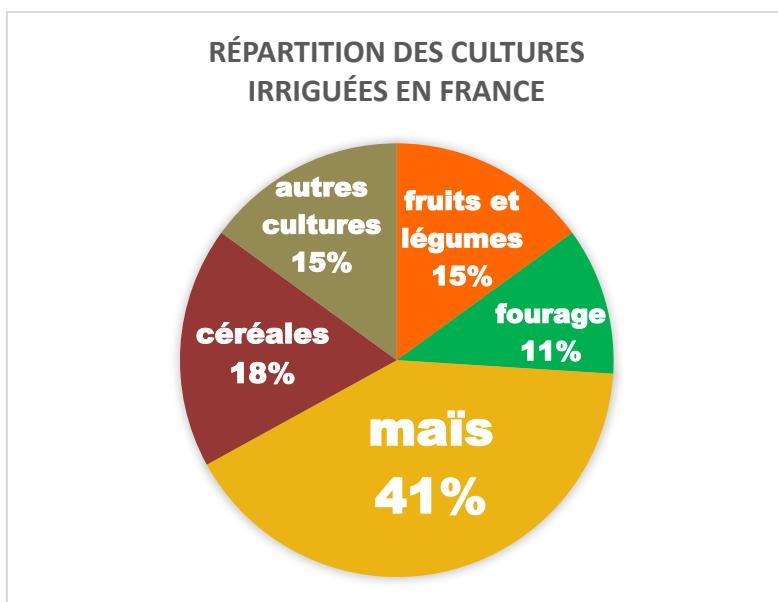


Carte des restrictions d'eau pendant l'été 2017



Source : MAAF-2012- IGN Géo Fla 2010 - Agreste - Recensements agricole 2010 / Traitement INRA SMART-LEREKO

Le choix de certaines cultures aggrave encore ce phénomène. S'agissant du maïs, bien que ce ne soit pas la plante qui consomme le plus d'eau sur l'ensemble de son cycle végétatif, par rapport aux autres grandes cultures, il concentre ses besoins en eau sur les mois de juillet et d'août, c'est-à-dire au moment où les niveaux de pluies, des cours d'eau et des nappes phréatiques sont les plus bas en France. Or actuellement, on estime que le maïs représente à lui seul 41 % des cultures irriguées. Les zones qui concentrent le plus de cultures de maïs irriguées sont le Sud-Ouest, la Côte Atlantique, le Val de Loire, le Centre, la vallée du Rhône et l'Alsace. Or, on voit (mis à part l'Alsace) une forte correspondance entre les zones concernées par les restrictions d'eau et les zones de maïs irrigué.



'L'irrigation un atout pour la France' Bonnet - AAF - 2013

Le bilan global des initiatives volontaires visant à améliorer les pratiques de l'agriculture conventionnelle est ainsi particulièrement décevant : qu'il s'agisse des pesticides, des engrains azotés ou de l'irrigation, aucune inflexion notable des pratiques agricoles n'a pu être relevée.

Qu'en est-il alors des mesures obligatoires définies par la réglementation ou bien décidées dans le cadre des structures de gestion de l'eau en France ?

III. Politique de l'eau : le double échec de la réglementation et de la gouvernance

La politique de l'eau en France a deux grands déterminants : la Politique agricole Commune (PAC) d'une part et la gouvernance locale d'autre part qui ont, l'une et l'autre, une part de responsabilité dans l'échec de cette politique.

1. Politique Agricole Commune : la farce de l'écoconditionnalité

La course aux rendements agricoles les plus élevés visant à maintenir un revenu agricole décent est bien entendu une cause majeure des pollutions environnementales compte tenu des doses massives de pesticides et d'engrais qu'elle implique. Pourtant, depuis 2003 l'attribution des aides financières de la PAC est en théorie conditionnée au respect d'un ensemble de règles visant notamment à protéger l'environnement : c'est le principe de l'écoconditionnalité.

Plusieurs audits (un en 2008 et deux en 2011) ont été réalisés par la Cour des Comptes Européenne pour vérifier le respect et l'efficacité de ce principe. Le bilan de ces trois audits est accablant :

- Des critères trop vagues transposés de manière laxiste dans les droits nationaux : la Cour des Comptes relève en premier lieu que la réglementation environnementale européenne reste trop vague et ne définit pas d'exigences concrètes et mesurables du respect de l'environnement. Pire, les mesures demandées dans le cadre des transpositions dans les droits nationaux se limitent trop souvent à des contraintes purement documentaires sans lien direct avec des critères environnementaux pertinents pouvant être contrôlés et mesurés.
- Des contrôles insuffisants et peu crédibles : outre le fait que les exploitations ne sont contrôlées en moyenne qu'une fois par an, la Cour des Comptes émet de forts doutes sur l'efficacité de ces contrôles. Elle révèle à titre d'exemple que sur les quelques 15.000 contrôles réalisés au titre de la directive 'habitat' dans les quatre pays audités (dont la France), pas une seule infraction n'a été relevée !
- Des infractions environnementales non sanctionnées : alors qu'en théorie, la réglementation exige de suspendre tout ou partie des aides versées en cas d'infraction aux réglementations environnementales, dans la pratique une déduction forfaitaire de 1 % est généralement appliquée. Plusieurs infractions majeures à la directive «nitrates», telles que le dépassement du plafond d'épandage ou l'épandage hors des périodes autorisées, n'entraînent ainsi qu'une réduction de 1 % des aides, ce qui est bien loin d'être dissuasif !

Ces constats de la Cour démontrent l'absence de volonté des Etats membres d'appliquer correctement l'écoconditionnalité et plus généralement de limiter les pratiques agricoles les plus intensives, malgré leur impact néfaste avéré sur l'environnement.

2. Une gouvernance de l'eau sous influence agricole

Au-delà des réglementations européennes ou nationales qui fixent un cadre normatif général, c'est essentiellement au niveau supra-régional et local qu'est décidée et gérée de manière très concrète la politique de l'eau en France à travers trois structures : les agences de l'eau, leurs comités de bassin et les Commissions Locales de l'Eau (CLE).

Au niveau supra-régional, six Comités de bassin, correspondant aux grands bassins hydrographiques du territoire³, élaborent des plans d'action d'une durée de 6 ans nommés SDAGE (Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux) qui fixent les orientations et les actions à mettre en œuvre dans chaque bassin hydrographique. Ces comités de bassin sont des assemblées regroupant industriels, agriculteurs, associations de consommateurs et environnementales, collectivités locales, administrations, élus locaux et d'autres acteurs publics ou privés agissant dans le domaine de l'eau sur les grands bassins hydrographiques. A chaque Comité de bassin correspond une agence de l'eau qui est son organe exécutif, chargé d'élaborer un programme d'actions environnementales⁴ et de définir les taux de redevances finançant ces actions.

Au niveau local, les Commissions Locales de l'Eau (CLE) élaborent les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) qui déclinent au niveau local les priorités définies dans les SDAGE sur la base des spécificités du territoire. Ces instances sont présidées par un élu local et regroupent des représentants des collectivités territoriales, des usagers (agriculteurs, industriels, propriétaires fonciers, associations, ...), de l'Etat et de ses établissements publics.

a) L'enquête de l'UFC-Que Choisir

Alors que des doutes s'exprimaient sur la capacité de ces instances à protéger efficacement les ressources en eau, l'UFC-Que Choisir a réalisé en 2013 auprès de ses représentants bénévoles qui y siègent, une enquête portant d'une part sur la pertinence des mesures environnementales décidées dans les Comités de bassin ou les CLE, et d'autre part sur l'efficacité de leurs procédures de fonctionnement.

Les représentants de l'UFC-Que Choisir ont constaté que les solutions mises en œuvre sont dans leur grande majorité (entre 60 % et 80 % des actions entreprises) des mesures palliatives (dépollution des eaux brutes pour la production d'eau potable). Dans seulement

³ Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse

⁴ Actions de restauration de la ressource en eau, subventions aux investissements communaux dédiés à la dépollution et à l'assainissement de l'eau. Des financements sont aussi octroyés aux agriculteurs ou aux industriels pour les aider à diminuer leurs rejets polluants.

1 cas sur 4, des actions préventives sont décidées (par exemple pour limiter les pollutions à la source). A noter enfin que, dans 10 à 20% des cas selon les types de problèmes, aucune action relative aux polluants ou à la raréfaction de la ressource n'a été entreprise par ces instances !

Quant aux procédures de fonctionnement de ces instances, nos représentants ont identifié 3 principaux problèmes :

- **Des documentations et des débats très techniques** : alors que les documents remis aux participants pour décider des orientations sont considérés comme très techniques dans 96 % des cas, la remise de notes d'aide à la compréhension n'est pratiquée que dans une instance sur deux ! Pire, dans un quart des instances ces documents sont remis directement en réunion, ce qui empêche les participants de maîtriser les éléments du dossier. Dans un tiers des instances, le niveau technique des présentations et des discussions est tel qu'il ne permet pas à des non experts de prendre part aux débats et aux décisions.

- **Peu ou pas d'influence sur la prise de décision** : dans plus de la moitié des instances, nos représentants ont noté que l'orientation est déjà définie avant que l'instance où ils siègent n'ait pris sa décision. Lors des débats en séance, il s'avère vain d'espérer pour les ONG de peser sur les décisions. En outre, la répartition des sièges est très majoritairement occupée par les professionnels et les collectivités (dans les Comités de bassin qui comportent entre 70 et 130 sièges, on ne compte que 4 représentants d'ONG en moyenne) et contribue à étouffer le point de vue des consommateurs. 70 % de nos représentants considèrent que cette représentation insuffisante ruine toute perspective d'avoir une influence significative dans ces instances.

- **Des instances dominées par les intérêts agricoles** : dans la quasi-totalité des structures en charge de la politique de l'eau, nos représentants observent que les débats sont dominés et conduits en fonction des intérêts agricoles, notamment du fait d'une adhésion des autres membres (collectivités territoriales, Ministère de l'agriculture, Préfet, industriels ...) aux intérêts agricoles.

Sur la base de ces constats, l'UFC-Que Choisir décide alors de mobiliser ses représentants dans les Comités de bassins et les CLE pour demander et obtenir une réforme en profondeur de l'organisation et du fonctionnement des instances, la mise en œuvre de mesures préventives de préservation de la ressource en eau et un rééquilibrage des contributions financières entre les différents pollueurs aux budgets de ces agences.

b) Budget des agences de l'eau : la négation du principe préleveur-pollueur-payeur

Pour financer leurs actions, les agences de l'eau disposent d'un budget annuel très élevé de l'ordre de 2,3 milliards d'euros⁵, financé essentiellement par des redevances payées au pro rata de leur consommation par tous les utilisateurs de l'eau : consommateurs (par le biais de leur facture d'eau), agriculteurs, industriels et industries productrices d'énergie (utilisant de l'eau pour le refroidissement de leurs installations).

⁵ Données 2015, source : annexe au projet de loi de finances pour 2017 – Agences de l'eau

Ces redevances sont principalement de deux types :

1 - Une redevance ‘pollution’ qui, en application du principe « pollueur-payeur », taxe l’utilisateur en fonction des pollutions qu’il occasionne aux ressources en eau. Cette redevance qui représentait en 2015 1,9 milliard d’euros sur toute la France est celle qui contribue le plus au budget des agences de l’eau (84% des redevances),

2- Une redevance ‘prélèvement’ qui, en application du principe ‘prélevEUR-payeur’, taxe l’utilisateur en fonction des prélèvements qu’il effectue dans les nappes phréatiques ou les cours d’eau. Cette redevance a rapporté en 2015, 360 millions d’euros, soit 16 % des redevances.

Mais bien que tous les acteurs payent au pro rata de leur utilisation d’eau ou des pollutions occasionnées, les barèmes appliqués diffèrent selon les utilisateurs. Concrètement, les acteurs professionnels (industries, agriculteurs et éleveurs) sont bien moins mis à contribution que les consommateurs.

Cette différence de traitement entre les utilisateurs constitue une entorse aux deux principes pollueur-payeur et prélevEUR-payeur et a été régulièrement dénoncée par l’UFC-Que Choisir. Ainsi en 2005, en prévision d’un projet de loi sur l’eau, l’Association lançait la campagne ‘*Eau réconciliation 2015*’ pour obtenir un rééquilibrage du financement des taxes sur l’eau et un soutien des modes de production agricole respectueux de l’environnement et des ressources aquatiques.

Plus de dix ans après cette campagne et alors que s’engage le chantier des Etats Généraux de l’Alimentation sur la transition écologique de l’agriculture, il est urgent de vérifier si les agences de l’eau ont rendu leurs barèmes de prélèvements plus équitables. Pour opérer cette vérification, nous avons repris les chiffres publiés dans le document le plus complet et le plus récent sur les budgets des agences de l’eau : l’annexe du projet de loi de finances 2017 sur les agences de l’eau.

- **La redevance ‘pollution’**

Redevance pollution		
	2005	2015
Consommateur	89%	88% (1 684 millions €)
Agriculture	1%	7% (133 millions €)
Industrie	10%	5% (100 millions €)

Source : annexe du projet de loi de finances 2017 sur les agences de l’eau

Sur la base du tableau ci-dessus comparant les redevances payées par les différents usagers entre 2005 et 2015, force est de constater qu’aucun rééquilibrage significatif n’est intervenu depuis 10 ans. La part payée par les agriculteurs, malgré une légère progression, reste toujours infime, alors que l’agriculture est responsable de 70% de la pollution des eaux en pesticides et de 75% des pollutions en nitrates. Quant aux consommateurs, leur contribution est restée quasiment identique. Ceux-ci restent de loin

les premiers contributeurs (88% de la redevance 'pollutions'), c'est donc toujours le principe 'pollué-payeur' qui s'applique !

L'examen dans le détail des budgets agence par agence révèle que c'est l'agence Rhône-Méditerranée-Corse qui a défini les barèmes les plus inéquitables. En effet, sur ce bassin hydrographique, les consommateurs payent 91 % de la redevance pollution, alors que les agriculteurs et les industriels ne payent respectivement que 4% et 5% de cette redevance !

- **La redevance 'prélèvements'**

Le tableau ci-dessous présente d'une part la consommation nette d'eau pour chaque utilisateur, d'autre part il permet de comparer la contribution des différents usagers aux redevances 'prélèvement' sur l'ensemble des agences de l'eau en 2005 et 2015.

	Redevance 'prélèvement'		Consommations nettes
	2005	2015	
Consommateurs	72%	70%	(253 millions €)
Agriculture	4%	4%	(14 millions €)
Industrie	11%	18%	(63 millions €)
Energie	13%	8%	(30 millions €)

Source : annexe du projet de loi de finances 2017 sur les agences de l'eau

Là encore, aucune évolution significative n'est observée en 10 ans. La part des consommateurs dans le financement, 70% en 2015, est restée quasiment inchangée. Ceux-ci constituent toujours les premiers contributeurs à cette redevance, alors que leur consommation nette en eau ne représente qu'un quart des consommations. A l'inverse, et bien qu'ils soient les premiers consommateurs d'eau (48% de la consommation nette), les agriculteurs restent les acteurs qui contribuent le moins à cette redevance (4%), sans que la moindre évolution n'ait été constatée en 10 ans.

C'est en Seine-Normandie que les consommateurs sont le plus mis à contribution. Ceux-ci supportent 87% de la redevance. A l'inverse, c'est dans le bassin Rhin-Meuse que l'on relève la plus petite contribution payée par les agriculteurs : ceux-ci ne financent qu'un pourcent de la redevance 'prélèvement' !

Mis à part le contre-exemple de l'agence Adour-Garonne qui presse le moins les consommateurs (54% de la redevance), au global sur la France c'est la négation du principe 'préleveur-payeur' qui s'applique.

Au global, lorsqu'on additionne les deux redevances ‘pollution’ et ‘prélèvement’, il apparaît que, sur l'ensemble de la France, les consommateurs payent 1,9 milliard d'euros soit 82 % du budget des agences de l'eau.

- **Un budget ponctionné par l'Etat sans lien direct avec la gestion de l'eau**

L'important budget des agences de l'eau a déjà été ponctionné une première fois par l'Etat dans le cadre d'une contribution exceptionnelle de 210 millions d'euros en 2014. Puis une deuxième fois par la loi de finances pour 2015, dans le cadre du plan d'économies de l'Etat, qui a instauré un prélèvement annuel de 175 millions d'euros en 2015, 2016 et 2017. Or cette pratique présentée à chaque fois comme exceptionnelle semble se pérenniser, puisque le projet de Loi de finances 2018 prévoit un prélèvement de 300 millions d'euros par an, soit 15% du budget prévisionnel des agences de l'eau, dans le but de financer l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'Agence française pour la biodiversité et les parcs nationaux. Or aucune de ces nouvelles utilisations n'a de lien direct avec la gestion de l'eau. On est loin du principe fondateur des agences : ‘l'eau paye l'eau’, qui consiste à n'utiliser les budgets des agences que pour la mise en œuvre de la gestion locale de l'eau.

En conclusion de cette partie, il apparaît que le budget des agences de l'eau est mal utilisé pour préserver les ressources en eau. Outre les ponctions de l'Etat dans ce budget pour des utilisations sans lien avec l'eau, les choix pratiqués par les agences de l'eau se concentrent essentiellement sur des solutions curatives (dans 60 % à 80 % des cas selon les agences) qui ne permettent pas de s'attaquer à l'origine des pollutions. La raison en est un fonctionnement insuffisamment démocratique qui reste sous l'influence des acteurs professionnels, notamment agricoles. Pourtant d'autres solutions existent qui permettent de protéger la ressource en limitant directement les pollutions à la source, pour un coût plus faible.

IV. Lons-le-Saunier : la démonstration de l'efficacité des mesures de prévention

A partir des années 60, s'opère dans la région de Lons-le-Saunier des remembrements impliquant la disparition de haies qui retenaient les eaux pluviales. Cette évolution couplée avec le développement d'une agriculture plus intensive a entraîné une montée régulière des teneurs en nitrates dans les eaux. A partir des années 90, la situation était devenue tellement préoccupante qu'ont été mises en place des conventions entre des agriculteurs et la ville, conditionnant l'octroi d'aides financières à l'arrêt des pratiques agricoles les plus polluantes.

Concrètement, sur les 8 hectares à proximité immédiate du captage (périmètre de protection immédiat) la prairie est imposée et les pesticides et engrains sont interdits. Dans le deuxième périmètre plus large autour du captage (périmètre de protection rapprochée n°1 de 60 ha), seule l'agriculture biologique est autorisée. Enfin, dans le périmètre le plus large (périmètre de protection rapprochée n°2 de 160 ha) sont imposés une réduction de 20% des engrains et de 25% des pesticides, ainsi que des rotations de culture d'au moins 4 ans⁶.

Le bénéfice de ces mesures est d'abord sanitaire, puisqu'en réduisant drastiquement les pollutions en nitrates et pesticides, l'eau peut être distribuée sans avoir à subir d'autre traitement que la chloration. Mais alors le Commissariat Général au Développement Durable estimait que les surcoûts dus aux pollutions agricoles coûtent en France entre 640 et 1.140 millions d'euros aux consommateurs⁷, le bénéfice de l'opération réalisée à Lons-le-Saunier est également économique. En effet le surcoût de cette politique de préservation de la ressource est minime : 0,023 € / m³ soit seulement 1 % du prix moyen de l'eau en France qui est actuellement de 2,03 €/m³ (source Eaufrance).

L'exemple de Lons-le-Saunier vient confirmer les succès de l'approche préventive, également mise en application dans les villes de Munich et d'Augsbourg qui, grâce à une politique de prévention des pollutions, distribuent une eau saine tout en évitant une couteuse dépollution.

Cette démonstration de l'efficacité d'une politique de prévention constitue un exemple dont on pourrait s'inspirer dans le cadre des ateliers des Etats Généraux de l'Alimentation consacrés à la transition écologique, pour combiner intérêt environnemental et efficacité économique. En effet, les estimations disponibles à ce jour montrent qu'il est au moins 3 fois moins coûteux de prévenir les pollutions que de dépolluer⁸.

⁶ Rotation des cultures : consiste à changer d'une année à l'autre les cultures réalisées sur une même parcelle pour éviter d'un part l'appauvrissement des sols, mais aussi le développement des adventices (mauvaise herbes) et des maladies spécifiques à cette culture. Dans le cas d'une rotation de quatre ans, il faudra attendre trois ans pour qu'une culture donnée puisse à nouveau être cultivée sur la parcelle concernée.

⁷ 'Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau' – CGAER - 2011

⁸ Cf. Cour des Comptes 2010 et exemple de la ville de Munich où le coût des mesures de prévention est d'environ environ 6 centimes d'euro par mètre cube d'eau, à comparer avec un coût de dénitrification moyen de 27 centimes d'euros par m³ en France.

V. Les demandes et actions de l'UFC-Que Choisir pour une ressource aquatique préservée

Dans le cadre des États Généraux de l'Alimentation, dont l'objectif affiché est de promouvoir une alimentation saine et durable, et face à l'inadmissible échec de la politique de l'eau, l'UFC-Que Choisir demande une réforme urgente au niveau des agences de bassin :

- Une rénovation en profondeur de la gouvernance dans les agences de l'eau, à défaut la seule voie possible étant d'exiger une reprise en main de cette politique par l'Etat.
- une application stricte du principe « préteur-pollueur-payeur »,
- la mise en place de vraies mesures de prévention des pollutions agricoles et de l'épuisement des ressources en eau,
- une aide à la reconversion des pratiques agricoles vers des cultures moins consommatrices d'eau et de pesticides, dans le cadre des aides de la Politique Agricole Commune.
- l'arrêt des ponctions de l'Etat sur le budget des agences de l'eau

A cet effet, l'UFC-Que Choisir part en campagne pour sensibiliser les parlementaires aux menaces pesant sur la ressource en eau, exiger une réorientation des priorités au sein des agences de l'eau, défendre une vraie transition écologique de l'agriculture dans le cadre des Etats Généraux de l'Alimentation et mobiliser les consommateurs par le biais de sa pétition '**Ressource aquatique -STOP à la gabegie !**' + [ajouter URL](#)