PROPOSITION DE LOI

pour **protéger durablement** *la* **qualité** *de l'***eau potable**

présentée par

Jean-Claude RAUX

MESDAMES, MESSIEURS,

En avril 2023, un scandale d'ampleur est porté à la connaissance de la population : un tiers de l'eau potable distribuée en France est contaminée par les résidus d'un pesticide interdit dans l'Union européenne depuis 2019, le chlorothalonil. En Loire-Atlantique, 490 000 des 550 000 abonnés reçoivent une eau qui n'est pas conforme avec une teneur en métabolite 2 à 6 fois au-dessus de la norme de qualité, ce qui représente 90 % de la population desservie. Chacun sait plus que jamais que la protection de la ressource en eau est un enjeu de santé publique et de sauvegarde des écosystèmes.

L'état des masses d'eau en France est inquiétant : « 30 % des eaux souterraines sont affectées par la présence de résidus de pesticides et de teneurs trop élevées en nitrates[1] ». Pire, il se pourrait que 40,1 % de ces masses d'eau ne parviennent pas à atteindre le bon état chimique d'ici 2027. Mais c'est bien tout le cycle de l'eau qui est contaminé aux pollutions diffuses : eaux de surface, eaux souterraines, eau potable.

La contamination aux pesticides, aux engrais azotés minéraux, aux nitrates, et à leurs sous-produits après dégradation des molécules actives, les métabolites, persiste des années, voire des dizaines d'années dans la ressource en eau, et bien après l'interdiction de certaines substances. Même si toutes les conséquences ne sont pas connues, tant elles sont diffuses et protéiformes, l'aperçu est bel et bien alarmant : alarmant dans sa dimension humaine et sanitaire, alarmant pour les milieux terrestres et aquatiques.

[1] « Éviter la panne sèche - Huit questions sur l'avenir de l'eau », Délégation sénatoriale à la prospective, Rapport d'information n° 142, 24 novembre 2022

Nous sommes loin de connaître l'ampleur de la contamination de l'eau que nous buvons. D'une part parce que les normes de potabilité sont parfois anachroniques, ou dépassées, et qu'elles ne permettent pas de prendre en compte les potentiels « effets cocktails ». D'autre part, parce que nous ne trouvons que ce que nous cherchons. Or les recherches de pesticides ou de métabolites sont limitées. Cela s'explique notamment par un manque de transmission des informations détenues par l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) qui autorise les mises sur le marché des produits, et en connaît donc les risques, aux agences régionales de santé (ARS), chargées du contrôle de la qualité de l'eau potable.

La biodiversité est directement menacée par ces pollutions diffuses. Les études s'empilent, nous alertant sur la responsabilité des pesticides dans l'effondrement des espèces, notamment des insectes et des oiseaux. En mai 2023, une étude européenne établit des liens de causalité directs entre l'intensification des pratiques agricoles et la chute vertigineuse des populations d'oiseaux avec 60 % de diminution sur les 37 années d'étude pour les espèces inféodées aux plaines agricoles. Toute la chaîne alimentaire se retrouve contaminée et mise en danger par ces pollutions, y compris les animaux d'élevage[2].

Le changement climatique et les variations des conditions hydrologiques aggravent inévitablement la tension sur la ressource en eau potable : plus que jamais il faut veiller à la disponibilité et la qualité de la ressource. Nous savons qu'en période de stress hydrique, le recours aux solutions de dilution peut être impacté ; la concentration en pesticides s'accroît du fait de la raréfaction[3]. À l'inverse, les fortes pluies ou inondations accélèrent le ruissellement des pollutions diffuses.

Pour la santé humaine, rappelons les conclusions de l'ANSES du 12 juin 2022 qui « confirme l'existence d'une association entre le risque de cancer colorectal et l'exposition aux nitrites et/ou aux nitrates, qu'ils soient ingérés par la consommation de viande transformée, ou via la consommation d'eau de boisson. Plus l'exposition à ces composés est élevée, plus le risque de cancer colorectal l'est également dans la population[4] ». L'inquiétude porte également sur

[2] « L'intensification de l'agriculture est à l'origine de la disparition des oiseaux en Europe », Communiqué de presse, CNRS, 16 mai 2023
[3] « Climate Change Hurting Water Quality in Rivers Worldwide », Study Finds, YaleEnvironment360, Yale School of the Environment, 12 septembre 2023
[4] « Réduire l'exposition aux nitrites et aux nitrates dans l'alimentation », ANSES, 12 juillet 2022

les risques avérés de maladie de Parkinson, sur les effets des perturbateurs endocriniens (en particulier pour les enfants entre 0 et 3 ans) mais également sur tous les « effets cocktails », c'est-à-dire les effets conjugués de ces substances chimiques qui sont peu ou pas connus.

Malgré des liens avérés de causalité entre cancers et pesticides, la reconnaissance et la réparation restent un combat pour les familles touchées. Ainsi, si pour la première fois seulement, le fonds d'indemnisation des victimes de pesticides reconnaît l'existence d'un lien de causalité entre le décès d'une enfant et l'exposition à des pesticides sur les fleurs manipulées par sa mère pendant la grossesse, d'autres familles demeurent dans l'incertitude. Ce premier pas doit permettre de prendre à bras le corps la question des clusters de cancers pédiatriques afin de déterminer un lien direct ou non à l'exposition aux pesticides. En octobre 2024, une étude du collectif citoyen Avenir santé environnement démontre que des pesticides, dont certains interdits, sont retrouvés dans l'organisme d'enfants dans la plaine d'Aunis, près de La Rochelle, où se multiplient les cancers pédiatriques (15 cas depuis 2008)[5]. Les mêmes interrogations ont lieu à Sainte-Pazanne (Loire-Atlantique) et dans 6 communes alentour, où 19 cas de cancers pédiatriques se sont déclarés entre 2015 et 2022.

Imaginés dès 1902, les périmètres de protection des captages d'eau potable ont-ils amélioré la qualité de l'eau plus d'un siècle après ? Lois sur l'eau de 1964 et de 1992 pour instaurer les périmètres de protection des captages, loi de 2004 qui a transposé la directive-cadre européenne sur l'eau, lois Grenelle, plans d'action pour les captages prioritaires, rôle affirmé des collectivités territoriales et de l'État assorti de moyens, programmes d'actions volontaires… Malgré les divers dispositifs créés pour protéger les captages d'eau potable, malgré des objectifs dont l'ambition est sans cesse réaffirmée, à la fois pour lutter contre les pollutions diffuses et directes, l'échec à garantir une eau potable de qualité est criant en raison de la faiblesse des plans d'action mis en œuvre volontairement ou du recours permanent à des dérogations.

Alors que l'État propose de mettre en place des zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) pour les captages les plus problématiques, nous constatons que ces arrêtés peuvent fixer des normes bien trop faibles ! Seule une action efficace et directe sur les aires d'alimentation des captages (AAC) d'eau

[5] « Des pesticides interdits retrouvés dans l'organisme d'enfants près de La Rochelle, où se multiplient les cancers pédiatriques », Le Monde, 12 octobre 2024

potable permettra d'inverser réellement la tendance en termes de qualité de l'eau et des sols puisqu'elle délimite une zone de surface sur laquelle l'eau qui s'infiltre alimente la ressource en eau souterraine où se situent les points de captage. Seule une réglementation stricte sur l'AAC protégera l'eau des captages de la pollution diffuse.

Si les pollutions diffuses peuvent être de sources diverses, allant des activités industrielles aux origines domestiques, la concentration de pesticides et de nitrates est le principal paramètre identifié de la non-atteinte des objectifs de bon état de la directive-cadre de l'Union européenne sur l'eau (DCE). Nous l'avons vu, les différents plans et législations mis en place ne suffisent pas. Les espoirs suscités par le Grenelle de l'Environnement et le plan Ecophyto (2 et 2+) sont déçus et montrent aujourd'hui leurs limites : nous n'avons pas atteint les objectifs de 2018, nous n'arriverons pas plus à atteindre ceux visés en 2025, d'une réduction de 50 % de l'usage des produits phytosanitaires agricoles. Malgré la « loi Labbé » de 2014[6] et l'interdiction des produits phytosanitaires à l'ensemble des personnes publiques (État, collectivités territoriales et leurs groupements, établissements publics) et des particuliers, il reste que ce sont principalement les produits phytopharmaceutiques et engrais azotés d'origine agricole qui polluent les captages d'eau potable. De fait, la préservation de la ressource ne pourra être effective sans un accompagnement de notre agriculture vers un modèle agroécologique.

Dans leur activité, les agriculteur·trices ont été progressivement rendu·es dépendant·es du recours à des produits phytosanitaires, les poussant à en intensifier l'usage. Garantir la qualité de notre eau potable impose d'accompagner les agriculteur·trices durablement, sur le plan technique et financier vers l'agroécologie. Les actions engagées par les collectivités territoriales et leurs opérateurs d'eau pour accompagner les agriculteur·trices dans un changement de modèle et réduire les intrants, produisent des résultats positifs tant pour la qualité de l'eau que pour le maintien d'une agriculture durable et le développement de filières d'alimentation saine. Ces actions sont à généraliser. Eau de Paris a ainsi lancé en 2020 son dispositif « De la source à l'assiette » et déclare : « Entre 2016 et 2020, les surfaces cultivées en agriculture biologique sur les aires d'alimentation de captage ont doublé ». Nous aurions aussi pu citer l'exemple du label Terres de sources à Rennes. En matière de qualité de l'eau, sur certains

[6] Loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national

territoires où la dynamique a été la plus forte, on observe une tendance à la diminution des concentrations en nitrates, et une diminution de la fréquence et de l'intensité des pics de détection de pesticides[7].

Les résultats immédiats sont précieux, mais seule une logique préventive de protection renforcée des aires d'alimentation des captages d'eau assurera des bénéfices primordiaux dans les années à venir. La logique curative actuellement à l'œuvre entraîne un surcoût élevé pour la société, alors que 34 % des abandons de captages sont causés par les pollutions[8]. Face à une trop forte pollution, deux solutions sont envisageables : soit abandonner un captage, ce qui engendre des coûts en matière de connexion à des réseaux plus éloignés ; soit améliorer la qualité de l'eau avec des investissement colossaux pour construire de nouvelles usines de production d'eau et de traitement des pollutions (charbon actif ou filtration membranaires à haute pression, par exemple) ou bien en interconnectant des captages afin de diluer les eaux contaminées dans celles qui sont plus propres.

En France, les coûts liés à la seule pollution de l'eau potable par les pesticides sont estimés « entre 260 et 360 millions d'euros par an[9] » soit le même ordre de grandeur que ceux de la pollution de l'eau par les engrais azotés[10]. Au total, c'est au minimum de 520 millions d'euros qui sont gaspillés alors qu'ils pourraient être mis au service de la transition de l'agriculture.

Les fabricants de produits phytopharmaceutiques et les utilisateurs doivent être responsabilisés en application du principe « pollueur-payeur », ce qui n'est pas suffisamment le cas aujourd'hui alors que le scandale environnemental est sans doute du même ordre de grandeur. Ainsi, les agriculteur·trices, s'ils et elles utilisent les produits phytosanitaires, ne sont pas responsables de leur production. Ils ne doivent pas payer à elles et eux seul·es le coût des changements nécessaires. Il faut le réaffirmer : les agriculteur·trices méritent une rémunération juste. Redistribuer aux agriculteur·trices pour leur transition vers un mode d'agriculture biologique ou durable permet de rééquilibrer les responsabilités de chacun·e, c'est en tout cas une recommandation du rapport d'inspection sur la mise en œuvre du plan Ecophyto, déjà cité : « Selon le principe "pollueur-payeur", le bénéfice de la redevance pour pollutions diffuses peut viser prioritairement la réparation des

[7] « De la source à l'assiette », Dossier de presse, Eau de Paris, mai 2022
[8] « Eau et milieux aquatiques - Les chiffres clés », SDES, OFB, décembre 2020
[9] Commissariat général au développement durable, « Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions », Études et Documents, n° 136, décembre 2015
[10] Commissariat général au développement durable, Études et Documents, n° 52, septembre 2011

externalités négatives engendrées par l'usage des produits phytopharmaceutiques (PPP). Mais une alternative économique intéressante est la redistribution incitative, qui permet d'augmenter les effets de la taxe en redistribuant son produit vers les contribuables qui réduisent le plus ou qui utilisent le moins de PPP ».

59 % des Français·es estiment que le premier enjeu sur l'eau est de réduire la pollution des rivières et des eaux souterraines et 35 % pensent qu'il faut protéger les captages d'eau[11]. En audition à l'Assemblée nationale le 6 septembre 2023, M. Gwenaël IMFELD, directeur de recherche au CNRS au sein de l'Institut terre environnement de Strasbourg, déclarait : « Nous ne savons pas tout, mais les connaissances sont déjà abondantes et permettent des décisions préventives et protectrices sans regret[12] ». Aussi, il appartient au législateur de prendre des mesures fortes pour garantir la qualité de l'eau potable, pour ne pas nourrir de regrets en manquant au principe de précaution.

*

* *

La protection des points de captages d'eau est assurée en premier lieu par **l'article 1er** qui systématise la délimitation d'aires d'alimentation des captages (AAC) au sein desquels l'autorité administrative compétente instaure un plan d'actions pluriannuel visant à préserver la qualité de l'eau. Cet article instaure dans un second temps une interdiction, à l'horizon 2030, de l'usage de pesticides de synthèse et d'engrais azotés minéraux dans les AAC.

L'**article 2** prévoit un renforcement du contrôle de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine par l'intégration de la recherche de métabolites de pesticides au regard des circonstances locales. Il permet aussi une transmission des informations en possession de l'ANSES auprès des ARS, chargées du contrôle de la qualité de l'eau.

[11] Baromètre de l'opinion 2018, « Préserver les ressources en eau et les milieux aquatiques, qu'en pensent les Français ? »

[12] Commission d'enquête sur les causes de l'incapacité de la France à atteindre les objectifs des plans successifs de maîtrise des impacts des produits phytosanitaires sur la santé humaine et environnementale et notamment sur les conditions de l'exercice des missions des autorités publiques en charge de la sécurité sanitaire, Compte-rendu de réunion, Assemblée nationale, 6 septembre 2023

L'**article 3** interdit les travaux miniers de recherche ou d'exploitation d'hydrocarbures et de combustibles fossiles dans les aires d'alimentation des captages.

Pour assurer la transition agroécologique des exploitations agricoles situées sur une aire d'alimentation de captage et concernées par les dispositions prévues par cette proposition de loi, l'**article 4** accentue la mission des agences de l'eau d'accompagnement technique, humain et financier de ces exploitations.

Afin de permettre aux agences de l'eau l'accomplissement de leurs actions de transition agroécologique à destination des exploitations agricoles à l'intérieur des AAC et de reconquête de la qualité de l'eau, l'**article 5**, d'une part, porte une élévation de 50 % des taux de la redevance pour pollutions diffuses (RPD).

L'**article 6**, d'autre part, instaure un plancher - contrairement au système de plafond actuellement en vigueur - du taux de la taxe sur les produits phytopharmaceutiques acquittée par les producteurs de pesticides, dont une partie est affectée aux agences de l'eau.

L'**article 7** prévoit que la charge résultant de la présente proposition de loi soit compensée par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

Article 1er

L'article L. 211-3 du code de l'environnement est ainsi modifié :

I. – Après le 3° du IV, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

« 4° Les modalités par lesquelles l'autorité administrative compétente encadre, par un programme pluriannuel d'actions, les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupations du sol de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux dans les aires d'alimentation des captages. Le programme d'actions concerne notamment les pratiques agricoles, en limitant ou interdisant, le cas échéant, certaines occupations des sols et l'utilisation d'intrants.

« L'autorité administrative soumet le projet de programme pluriannuel d'actions à la consultation du comité de bassin mentionné à l'article L. 213-8, de la commission locale de l'eau prévue à l'article L. 212-4 ainsi que, le cas échéant, de l'établissement public territorial de bassin mentionné à l'article L. 213-12. ».

II. – Le VI est ainsi rédigé :

« À compter de 2030, à l'intérieur des aires d'alimentation des captages, il est interdit d'utiliser ou de faire utiliser des engrais azotés minéraux et les produits phytopharmaceutiques de synthèse définis à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime. L'interdiction ne s'applique pas aux traitements et mesures nécessaires à la destruction et à la prévention de la propagation des organismes nuisibles mentionnés à l'article L. 251-3 du code rural et de la pêche maritime. ».

III. – Au V, la mention : « 7° du II » est remplacée par la mention : « 4° du IV ».

IV. – Le 7° du II est supprimé.

Article 2

Après l'article L. 1321-9 du code de la santé publique, il est inséré un article L. 1321-9-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 1321-9-1* – Le contrôle sanitaire de la qualité des eaux potables inclut le contrôle, dans les eaux destinées à la consommation humaine, de la présence de métabolites des pesticides dont le contrôle est justifié au regard des spécificités locales et des informations obtenues dans le cadre de la réalisation des

missions de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail mentionnée à l'article L. 1313-1. ».

Article 3

L'article L. 111-9 du code minier est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Aucun travail de recherche ou d'exploitation d'hydrocarbures ou de combustibles fossiles ne peut être conduit à l'intérieur des aires d'alimentation des captages mentionnées à l'article L. 211-3 du code de l'environnement. ».

Article 4

Le premier alinéa de l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement est complétée par une phrase ainsi rédigée :

« Elle met en œuvre un dispositif pluriannuel d'accompagnement à la transition agroécologique et de compensation pour les exploitations agricoles concernées par les dispositions prévues au VI de l'article L. 211-3. ».

Article 5

La section 3 du chapitre III du titre Ier du livre II du code de l'environnement est ainsi modifiée :

I. – Au deuxième alinéa de l'article L. 213-9-1, les mots : « de leurs dépenses sur la période considérée ainsi que celui » sont supprimés.

II. –La deuxième colonne du tableau du III de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement est ainsi modifiée :

I. – À la deuxième ligne, le taux : « 9,0 » est remplacé par le taux : « 13,5 » ;

II. – À la troisième ligne, le taux : « 5,1 » est remplacé par le taux : « 7,6 » ;

III. – À la quatrième ligne, le taux : « 3,0 » est remplacé par le taux : « 4,5 » ;

IV. – À la cinquième ligne, le taux : « 0,9 » est remplacé par le taux : « 1,3 » ;

V. – À la sixième ligne, le taux : « 5,0 » est remplacé par le taux : « 7,5 » ;

VI. – À la septième ligne, le taux :« 2,5 » est remplacé par le taux :« 3,7 ».

Article 6

L'article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :

I. – Au IV, le mot : « plafonné » est remplacé par les mots : « au moins égal » ;

II. – Après le septième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 1° *bis* Aux agences de l'eau mentionnées à l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement, à hauteur d'un plafond annuel, pour financer le dispositif pluriannuel d'accompagnement et de compensation à la transition agroécologique des exploitations agricoles concernées par l'interdiction prévue à l'article L. 211-3-1 du code de l'environnement ; ».

Article 7

La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.