



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

RAPPORT

Sur la contamination d'élevages par les PCB dans le département de la Loire (2008-2010) : les dommages et leur réparation

établi par

François Durand

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

SOMMAIRE

Résumé.....	5
1. - La mission : le sujet et la méthode.....	7
2. - Un incendie d'apparence banale, cause de la pollution par les PCB d'un vaste environnement.....	8
2.1 – La cause.....	8
2.2 - Chronologie des faits (cf. annexe 4 :carte du département de la Loire).....	8
2.3 - Bilan de l'action administrative (au 20 mars 2010).....	9
2.4 - Bilan financier (au 20 mars 2010).....	10
2.5 - Perspectives.....	10
2.6 - Commentaires.....	10
3. - Pollution des élevages, dommages et intervention de l'État.....	12
3.1 - Les catégories de dommages subis par les éleveurs.....	12
3.2 - L'intervention de l'État pour la réparation d'une partie des dommages.....	13
4. - Bilan de la réparation des dommages – Sortie de crise.....	16
4.1 - La réparation des différents types de dommages.....	16
4.2 - La situation des éleveurs dans les trois zones ; la sortie de crise.....	17
5. - Examen des principales contaminations agricoles par dioxines et PCB depuis 2000.....	21
5.1 - Les principales crises.....	21
5.2 - Les enseignements.....	22
6. - Conclusions et recommandations.....	25
Annexe 1 : lettre de mission.....	27
Annexe 2 : personnes rencontrées.....	29
Annexe 3 : sigles.....	31
Annexe 4 : carte du département de la Loire (avec les 42 communes concernées).....	32

Résumé

C'est en décembre 2008-janvier 2009 qu'est découverte une pollution de l'environnement par les PCB qui a pour cause l'incendie d'un dépôt de palettes de la société VITALE-RECYCLAGE sur la commune de Saint-Cyprien (Loire). La combustion du stock de palettes dure deux mois sur un terrain ayant eu le statut de sol pollué dans le cadre de la législation relative aux installations classées.

Les conséquences de la pollution se traduisent par la contamination des pâturages suivie par celle des herbivores. Compte tenu de la réglementation intéressant la sécurité sanitaire des aliments, l'action administrative va viser à interdire la commercialisation des produits agricoles dépassant les normes relatives aux PCB. D'où la mise sous séquestre de nombreuses exploitations agricoles au cours du premier semestre 2009. La mise sous séquestre est levée lorsque les animaux contaminés de l'exploitation sont assainis ou euthanasiés. La seconde solution est souvent la plus simple à réaliser malgré son coût.

Un tel cas de pollution où le responsable est clairement identifié conduit en principe à l'application des mécanismes de la responsabilité civile. Sauf qu'ici le responsable, dépourvu d'assurance opérationnelle, se révèle incapable de faire face à ses obligations. L'État va donc se substituer au pollueur défaillant en indemnisant les animaux euthanasiés et en réparant une partie des dommages directs subis par les éleveurs. A cette fin, l'État va combiner son action de police administrative avec l'indemnisation des animaux euthanasiés et des végétaux et produits animaux contaminés et détruits. Le bilan (au 30 mars 2010) va s'élever à 62 exploitations mises sous séquestre sur 42 communes et à 1992 bovins euthanasiés, ce qui correspond à un montant d'indemnisation de 2.281.180 €.

Aujourd'hui (avril 2010), l'essentiel de la crise est passé. L'indemnisation des animaux et produits contaminés a permis en général une réparation convenable de cette catégorie de dommages directs. Les dommages indirects, dus principalement à l'absence de production pendant le séquestre, et par conséquent liés à sa durée (six à neuf mois), n'ont pas été ou ont été mal réparés. Il en est de même du préjudice moral (*praetium doloris*) résultant de l'inquiétude qui a fait suite au séquestre et à l'incertitude de la situation.

D'une façon générale, la sortie de crise se déroule pour les exploitations situées au-delà de la zone de 2 km de façon satisfaisante. En revanche, au sein de la zone des 2 km autour du site de l'incendie, deux types de préjudice perdurent :

- celui dû à la contamination des sols, de niveau variable selon les parcelles, mais qui conduit à leur dépréciation,
- celui créé par les obligations réglementaires intéressant les conditions d'élevage, puisque le pâturage va être soumis pendant un certain nombre d'années, compte tenu de la persistance de la contamination des sols, à des contraintes particulières (interdiction de l'abreuvement dans les mares, interdiction du pâturage pendant la période hivernale, prélèvements sur les animaux et analyses...).

Les principales recommandations intéressent d'une part la crise de Saint-Cyprien (établir une cartographie affinée de la contamination de la zone des 2 km, établir une évaluation précise

des préjudices indirects subis par les éleveurs, ce qui est d'ailleurs prévu sur financement du Conseil régional), d'autre part la gestion de ce type d'affaire au niveau national. Il convient en effet de tirer les leçons de cette crise où l'absence d'un mécanisme opérationnel d'indemnisation n'a fait qu'amplifier, compte tenu de la durée des séquestres, la gravité des dommages. On constate en effet que ce type de contamination causée par des PCB, dioxines... est révélé de plus en plus souvent grâce à des capacités d'analyses très performantes. On observe par ailleurs à partir d'une étude comparative de cinq crises PCB/dioxines survenues depuis 2001 que la réparation du dommage est loin d'être satisfaisante (absence d'identification du pollueur, pollueur identifié insolvable...). Il paraît donc souhaitable de disposer d'un fonds d'intervention (sinon d'une ligne budgétaire dédiée) permettant d'indemniser les dommages dans les cas où la responsabilité civile ne peut être actionnée. Ce type d'instrument est d'ailleurs préconisé par le droit communautaire. Enfin, comme après tout événement de cette dimension, il paraît utile de réaliser un retour d'expérience de la gestion de crise.

Mots clés : PCB-contamination-dommages-réparation-indemnisation

1. - La mission : le sujet et la méthode

C'est par lettre du 4 mai 2009 que le ministre de l'agriculture et de la pêche demande au vice-président du CGAAER de diligenter une mission intéressant la contamination par les PCB des exploitations agricoles causée par l'incendie de la société VITALE-RECYCLAGE à Saint-Cyprien (Loire). La demande vise **les conditions de retour à la normale des exploitations contaminées**. Elle n'intéresse pas les modalités d'intervention des services du ministère, ni le retour d'expérience. (cf. annexe 1 : lettre de mission du ministre en date du 4 mai 2009). La mission m'est attribuée par le vice-président du CGAAER par lettre du 9 juin 2009 (mission n° 1967).

Cette demande intervient six mois après la première mise sous séquestre d'un élevage résultant de la détection de la contamination, à un moment où l'État recherche les solutions en matière de mécanisme de financement pour l'indemnisation des élevages contaminés, et où des incertitudes existent toujours sur l'étendue de la pollution.

La méthode mise en œuvre pour cette mission est classique. Elle se fonde, au-delà de l'examen des documents relatifs à cette affaire, à des entretiens avec les divers protagonistes : représentants de l'administration centrale et déconcentrée, experts, éleveurs concernés, représentants du monde agricole... (cf. annexe 2 : liste des personnes rencontrées). Elle s'est également appuyée sur un questionnaire adressé aux principaux éleveurs touchés.

Avertissement : les dénominations des services de l'État ont été modifiées en 2009-2010. C'est ainsi que la DDSV a été intégrée à la nouvelle DDPP, que la DDEA est devenue la DDT, la DRIRE a été intégrée à la DREAL. Le présent rapport utilise les différents sigles en fonction de la chronologie des faits et des constats.

2. - Un incendie d'apparence banale, cause de la pollution par les PCB d'un vaste environnement

Les faits pourraient se résumer à une contamination de l'environnement par des PCB à partir d'un incendie banal. Le mécanisme de la contamination est simple (celui du transfert des PCB lors de la combustion est en cours d'étude) : les émissions de fumée entraînent le dépôt de molécules de PCB sur les sols et végétaux ; ces végétaux (herbe, maïs, fourrages divers) sont ingérés par les animaux herbivores et provoquent ainsi leur contamination et celle de leurs produits (lait, œuf...). La détection de ces substances dans les produits animaux conduit, compte tenu des normes juridiques existantes, à l'interdiction de la consommation et de la commercialisation des animaux et produits ne respectant pas ces normes. L'action administrative se traduit par la mise sous séquestre des exploitations agricoles concernées jusqu'à l'assainissement ou l'élimination des animaux.

La chronologie des faits et celle des mesures administratives prises donnent un aperçu de la gestion de cette crise sanitaire.

2.1 – La cause

A l'origine, un incendie d'un entrepôt de palettes de bois sur un site considéré administrativement comme dépollué. La combustion et les émissions de fumées ont duré plusieurs semaines et ont disséminé des PCB dans l'environnement. L'entrepôt relevait de la législation des installations classées et le site avait un riche passé administratif en tant que site pollué (notamment avec l'activité de destruction de transformateurs) que relate de façon détaillée http://basol.ecologie.gouv.fr/fiche.php?page=1&index_sp=42.0034. La société VITALE RECYCLAGE, exploitante du site responsable de la pollution, était dépourvue d'assurance responsabilité civile opérationnelle et incapable d'assumer financièrement sa responsabilité.

Les caractéristiques des PCB sont présentés sur les sites suivants :

- première partie de la note de service DGAL/SDRRCC/n° 2007-8160 du 2 juillet 2007 (<http://noria.national.agri/CIRCETNO/2007/Sem27/DGALN20078160.html>)
- sur le site de l'AFFSA (<http://www.afssa.fr/Documents/RCCP2008sa0053.pdf>)
- sur le site de l'Institut de veille sanitaire (http://www.invs.sante.fr/surveillance/pcb/gr_cles_pcb.htm)

2.2 - Chronologie des faits (cf. annexe 4 : carte du département de la Loire)

- 21 août 2008 : incendie de l'entreprise VITALE RECYCLAGE (entrepôt de palettes)
- 30 octobre 2008 : extinction de l'incendie et fin des émissions de fumée.
- 18 novembre 2008 : remise du diagnostic de la qualité de l'air réalisé par l'AMPASEL (Association de mesure de la pollution atmosphérique de Saint-Étienne et du département de la Loire) suite à la demande du préfet en date du 15 septembre 2008.
- 26 novembre 2008 : premiers prélèvements dans une exploitation agricole.
- 9 décembre 2008 : premiers résultats non conformes.
- Décembre 2008 – janvier 2009 : investigations sur les exploitations de la zone 0-1km.
- Février – mars 2009 : investigations sur les exploitations de la zone 1-2 km.

- Avril - mai 2009 : suite à une modélisation INERIS de la pollution, extension des investigations à la zone 2-5km et aux « pétales » (les « pétales » sont deux zones situées selon l'axe Nord-Nord-Ouest – Sud-Sud-Est, à une distance de 10-20km du site de l'incendie).
- 25 mai – 3 juillet 2009 : campagne de prélèvements sur 40 communes appartenant aux pétales.
- 21 juin 2009 : publication du décret n° 2009-728 du 19 juin 2009 instituant une mesure d'indemnisation et fixant les modalités particulières de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration lors d'une contamination de produits agricoles et de l'arrêté ministériel du 19 juin 2009 pris pour son application.
- 25 juin 2009 : premiers abattages.
- Juillet 2009 : établissement des plans individuels d'assainissement.
- 26 août 2009 : deux nouvelles communes détectées (Pommiers et Saint-Jean-Bonnefonds) sont rajoutées à la zone de surveillance de 40 communes.
- Avril 2010 : mise en place d'un plan de surveillance des exploitations ayant des parcelles dans la zone 0-2km.
- Juin 2010 (prévision) : derniers abattages.
- Août 2010 (prévision): levée des derniers séquestres.

2.3 - Bilan de l'action administrative (au 20 mars 2010)

- **en matière de surveillance et d'investigation** (la cartographie de la contamination est présentée en annexe 4)
 - 914 exploitations, ayant au moins une parcelle sur les 42 communes mises sous surveillance, ont été investiguées. Parmi ces 914 exploitations :
 - 479 exploitations ont subi 822 prélèvements (lait, graisse, oeufs, sang, fourrage, eau,...)
 - **62 exploitations ont été placées sous séquestre dont 42 exploitations ont fait l'objet d'abattage partiel ou total.**
- **en matière d'abattage**
 - 42 exploitations ont été concernées
 - 1992 bovins et 93 ovins/caprins ont été abattus compte tenu d'une contamination en PCB de leur organisme qui ne pouvait être abaissée rapidement (250 bovins pourraient être encore éliminés en mai -juin 2010).

2.4 - Bilan financier (au 20 mars 2010)

Les dépenses de l'État sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 – dépenses de l'État

Nature dépenses	Montant
Frais d'abattage	253 702,39 €
Frais d'analyses	436 560,49 €
Frais de destruction lait et fourrages contaminés	79 137,68 €
Frais d'expertises	6 965,06 €
Fonctionnement cellule de crise	20 569,79 €
Indemnisation animaux et produits détruits	2 589 961,87 €
Frais d'exécution des prélèvements	93 014,73€
Transport des animaux	162 565,12 €
Vacations cellule de crise	84 069,45 €
TOTAL	3 726 546,58 €

Les indemnisations reçues par les éleveurs s'élèvent donc à 2.589.961 €.

Le Conseil général de la Loire a en outre versé 65.000 € aux 25 exploitations les plus touchées, entre janvier et juin 2009 (ces exploitations, mises sous séquestre, n'avaient plus aucune recette) : l'aide du Conseil général, comprise entre 150 et 1000 € mensuels, délivrée sous la forme d'aide sociale, était fonction de l'importance du séquestre (total, partiel) et du nombre d'enfants.

2.5 - Perspectives

L'essentiel de la crise est passé dans la mesure où il semble que la contamination a été appréciée dans sa totalité et que la gestion fondée sur la mise sous séquestre voit son calendrier de mise en œuvre se dérouler normalement.

Plusieurs élevages au 31 mars restent soumis à un séquestre partiel (un ou plusieurs animaux de l'élevage sont soumis à surveillance et ne peuvent être librement vendus, en revanche, le reste des animaux et des productions de l'élevage peut être commercialisé normalement). Deux opérations d'abattage, concernant le reste des exploitations sous séquestre partiel, sont prévues en mai et juin 2010 et conduiront à la levée des séquestres en juillet-août, soit deux ans après l'incendie à l'origine de la crise.

2.6 - Commentaires

La crise PCB du département de la Loire appelle des commentaires qui intéressent :

- les acteurs mobilisés,
- la durée de la crise,
- son coût,
- sa communication,
- ses suites judiciaires.

- Les acteurs mobilisés

Outre les éleveurs victimes de la contamination, la crise PCB a mobilisé différents acteurs :

1. les services de l'État (la mission se déroulant sur la période 2009-2010 qui voit la réorganisation des services déconcentrés de l'État, le rapport utilise les dénominations appropriées en fonction de la chronologie), au premier rang desquels la préfecture de la Loire et la DDSV qui a mis en place une cellule de gestion de crise qui a compté jusqu'à six agents ; la DDEA, la DDASS, la DRIRE et la DRAAF ; les ministères chargés de l'agriculture et de l'alimentation (MAAP) et de l'environnement (MEEDEM) ;
2. les experts de l'État, avec le LABERCA (pour les analyses des laits et viandes, végétaux), l'INERIS (pour la cartographie de la contamination des sols), différents laboratoires d'analyses ;
3. les organismes agricoles, avec la Chambre d'agriculture, la FDSEA, l'Association de défense des agriculteurs victimes de la pollution aux PCB de Saint-Cyprien, le GDS42 (pour les expertises en vue de l'indemnisation).

- La durée de la crise

La crise PCB a pour origine un incendie survenu le 21 août 2008. Elle débute en fait avec les premiers prélèvements de lait le 26 novembre qui révèlent une contamination par les PCB le 9 décembre 2008. Elle se développe tout le long de l'année 2009. Elle s'apaise lentement au premier semestre 2010. Elle aura duré plus de 18 mois, nécessitant au sein de la DDSV, la mise en place d'une structure ad hoc, dédiée à la gestion de la crise.

- Le coût de la crise

Les dépenses de l'Etat (MAAP) liées à la crise s'élève à 3.726.546 € (ces chiffres ne prennent pas en compte les dépenses du MEEDEM). Elles pourraient atteindre 4,9 millions d'euros à son terme. Le tableau 1 ci-dessus qui les détaille souligne l'importance, à côté des indemnités, des dépenses d'analyses, mais également des frais de transport des animaux et d'abattage.

- La communication

Facteur essentiel de la gestion de la crise, elle a été conduite à la fois par la préfecture, en direction des médias locaux, des agriculteurs et des associations de consommateurs et de protection de l'environnement, et par la Chambre d'agriculture, la FDSEA et l'Association de défense, en direction des agriculteurs. La liaison entre préfecture et organismes agricoles, la cohérence et la continuité du discours ont permis une communication maîtrisée et efficiente sur le sujet.

- Les suites judiciaires

Les éleveurs touchés se sont regroupés au sein de l'Association de défense des agriculteurs victimes de la pollution aux PCB de Saint-Cyprien qui a porté plainte contre X. Le tribunal de grande instance de Montbrison a désigné trois experts.

3. - Pollution des élevages, dommages et intervention de l'État

La pollution de l'environnement causée par les molécules de PCB émises par l'incendie du site de VITALE-RECYCLAGE va entraîner d'abord une contamination du sol et des produits végétaux, ensuite celle des animaux et des produits animaux. Or il existe désormais des normes juridiques pour les produits agricoles et les denrées alimentaires qui visent de nombreux métaux et polluants organiques et notamment les dioxines et PCB. Ces normes juridiques sont des valeurs-limites de concentration qui ne doivent pas être dépassées. Autrement dit, les produits et denrées dépassant ces valeurs ne doivent pas être consommés et commercialisés. Ce qui entraîne d'abord des dommages pour les éleveurs. Ce qui conduit ensuite l'État à intervenir, non seulement pour empêcher la commercialisation de ces produits et denrées, mais également pour mettre un terme à une situation peu satisfaisante en terme d'ordre public en éliminant les animaux contaminés et en les indemnisant.

3.1 - Les catégories de dommages subis par les éleveurs

La pollution par les PCB entraîne chez les éleveurs trois types de dommages :

- des dommages directs,
 - des dommages indirects,
 - un dommage moral.
- Les dommages directs sont des préjudices matériels résultant directement de la contamination et sont constitués par la dépréciation des biens contaminés. Cela concerne d'une part les biens fonciers qui seront dépréciés compte tenu de la contamination durable des sols (les molécules de PCB sont très persistantes dans l'environnement, et donc dans les sols ; leur demi-vie, délai au terme duquel la concentration est diminuée de moitié, est d'environ 10 ans). Cela intéresse d'autre part les animaux et produits contaminés qui ne peuvent plus être consommés. La perte correspond habituellement à la valeur de remplacement du bien endommagé.
 - Les dommages indirects sont des pertes résultant par contrecoup de la pollution. Ils présentent différents aspects :
 - c'est le manque à gagner résultant de l'absence d'activité de l'exploitation pendant la période nécessaire à l'élimination des animaux et produits contaminés,
 - c'est la perte de clientèle liée à la perte d'image causée par la pollution,
 - ce sont les travaux et investissements supplémentaires nécessaires pour respecter les contraintes administratives, pendant la période de séquestre et après si il existe des dispositions de surveillance particulière du cheptel ; cela peut concerner les travaux de

décontamination des bâtiments, des sols, la nécessité de construire des bâtiments d'élevage dans la zone où le pâturage hivernal est interdit...

Les dommages indirects peuvent s'apprécier en comparant, pour la période considérée (donc jusqu'au retour à la normale), ce qu'aurait été l'activité normale (production, charges...), avec ce qu'elle a été compte tenu de la pollution.

- Le dommage moral est ici la souffrance morale (*praetium doloris*) subie par l'éleveur suite à tous les événements qui sont la conséquence de la pollution et qui vont troubler son quotidien. L'inquiétude de l'éleveur commence avec l'intervention de l'administration qui réalise des prélèvements, compte tenu de l'implantation de l'exploitation, ou de prairies, dans la zone contaminée. Elle se poursuit avec l'attente des résultats. Si ces résultats sont positifs, c'est donc la mise sous séquestre de l'exploitation et toutes ses conséquences et notamment l'élimination d'animaux. Dans la crise de Saint-Cyprien, ce séquestre a été particulièrement long, et l'absence de visibilité, autrement dit l'incertitude quant à l'avenir, pour les éleveurs des exploitations détectées positives en décembre 2008 et janvier-février 2009 jusqu'à la parution du décret et de l'arrêté du 19 juin 2009, puis l'élimination des animaux et la levée des séquestres, a pu être très éprouvante.

3.2 - L'intervention de l'État pour la réparation d'une partie des dommages

En terme de responsabilité, l'affaire de Saint-Cyprien est un cas classique de responsabilité civile¹ où un dommage à un tiers est causé par une faute. Les trois éléments de la responsabilité civile sont réunis :

- le fait dommageable, c'est l'incendie qui contamine l'environnement par l'émission de PCB ;
- le dommage ou préjudice, c'est le fait que des produits agricoles et denrées sont interdits à la consommation et à la commercialisation dès qu'ils dépassent des valeurs-limites fixées par la réglementation; dans le cas d'espèce, l'éleveur ne peut plus commercialiser son lait et ses animaux contaminés ; le préjudice est à la fois direct et certain. Au-delà du préjudice direct, il peut exister un préjudice indirect (perte de clientèle, perte d'image), de même qu'un préjudice moral (*praetium doloris*) lié à vivre avec une exploitation séquestrée administrativement ;
- le lien de causalité entre l'incendie et le dommage, qui est manifeste et que l'on ne discutera pas ici.

On peut noter que la responsabilité civile mise en jeu lorsque le fait dommageable est une pollution est synonyme de principe pollueur-payeur.

¹ Rappelons que la responsabilité civile distingue la responsabilité contractuelle liée à l'existence d'un contrat (articles 1147 et suivants du code civil) et la responsabilité délictuelle (article 1382 du code civil) et quasi-délictuelle (article 1383 du code civil) :

- article 1382 : Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer,
- article 1383 : Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence.

En conséquence avec un auteur du dommage disposant d'une assurance responsabilité civile opérationnelle, la mise en jeu de la responsabilité civile et de l'assurance aurait abouti à la réparation des préjudices directs et indirects des éleveurs.

Dans l'affaire de Saint-Cyprien, l'entreprise VITALE-RECYCLAGE n'a pas d'assurance responsabilité civile opérationnelle et l'exploitant se révèle d'emblée incapable de faire face à ses obligations de réparation.

L'état, qui a la compétence de la sécurité sanitaire des aliments, va prendre un ensemble de mesures administratives ayant pour but d'empêcher la mise sur le marché de produits contaminés : il va à cet effet utiliser une technique administrative, le séquestre de l'exploitation (séquestre total, si aucun animal et produit ne peuvent être commercialisés, séquestre partiel dans les autres cas). Au-delà de cette interdiction de sortie des produits (animaux, lait...), **L'État va en quelque sorte se substituer à un mécanisme de responsabilité civile où le responsable du dommage est défaillant, et va proposer aux éleveurs d'éliminer les animaux contaminés²** . Cette élimination est alors accompagnée d'une indemnisation des animaux abattus et des produits contaminés (lait, fourrage...) détruits. Ce système prend modèle sur celui des maladies épizootiques (fièvre aphteuse, pestes porcines, influenza aviaire hautement pathogène...) pour lesquelles il est prioritaire pour la collectivité d'éviter la dissémination du foyer infectieux, et où l'abattage, indispensable, peut être assimilé juridiquement à une expropriation. Ce qui n'est pas le cas lorsqu'il y a une contamination par des polluants. C'est ainsi que l'on pourrait envisager un autre mécanisme avec un simple séquestre des élevages sans autre intervention des pouvoirs publics, l'éleveur pouvant conserver ses animaux. L'initiative serait laissée à l'éleveur et aux organisations agricoles de solutionner la question : par exemple, par l'élimination des animaux et des produits contaminés avec la mise en place de la solidarité agricole. Et cela sans préjudice du contentieux civil en cours, qui aboutirait dans les délais que l'on connaît. **On voit donc que le système d'indemnisation mis en place par l'État a pour but de résoudre une situation d'injustice et en quelque sorte de trouble à l'ordre public. La solidarité nationale se substitue alors aussi bien à la responsabilité du pollueur habituellement renvoyée à un système assurantiel, qu'à la solidarité professionnelle ou interprofessionnelle.**

Le système d'indemnisation reprend celui mis en place pour l'élimination des cheptels atteints par une maladie réputée légalement contagieuse (article L.221-1 du code rural) et qui repose sur l'arrêté du 30 mars 2001 fixant les modalités de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration. Ce texte est transposé au travers d'un décret et d'un arrêté qui ne s'appliquent qu'aux animaux éliminés dans le cadre de la contamination de Saint-Cyprien :

- le décret n°2009-728 du 19 juin 2009 instituant une mesure d'indemnisation et fixant les modalités particulières de l'estimation des animaux abattus et des denrées et produits détruits sur ordre de l'administration lors d'une contamination de produits agricoles (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020763979>),
- l'arrêté du 19 juin 2009 pris pour son application (<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020764043>).

² Les animaux contaminés par les PCB peuvent se décontaminer dans certains cas : ainsi, une vache laitière, dans la mesure où elle est nourrie avec une alimentation non contaminée, peut excréter dans son lait les PCB ; son organisme s'appauvrit en PCB en quelques semaines ou mois.

L'indemnisation est fixée *sur la base de la valeur de remplacement des animaux et de la valeur commerciale des denrées et des produits*. (article 2 du décret). Ce qui signifie que seules les pertes directes sont concernées. Les pertes indirectes ne sont en principe pas indemnisées par ce système. L'arrêté détaille le contenu de ce qu'il entend par valeur commerciale. Il inclut ainsi les coûts liés à l'achat des animaux (article 6 et annexe I) :

- frais sanitaires d'introduction,
- frais d'approche et de transport.

Il introduit la notion :

- de *besoins supplémentaires en repeuplement* (anticipation de perte de 15 % concernant les reproductrices),
- de *déficit momentané de production résultant de l'abattage des animaux* (cette notion prend en compte le manque à gagner pendant la période comprise entre l'expertise et le remplacement effectif).

Ces deux textes sont publiés 6 mois après la mise sous séquestre du premier élevage détecté contaminé et 3 mois après la révélation de l'ampleur de la contamination. Les ministères concernés (agriculture, budget, environnement...) ont examiné plusieurs options de mécanisme de financement³ avant de choisir celle concrétisée par les deux règlements du 19 juin. Et **ce n'est qu'avec leur publication que débutent les abattages et qu'en conséquence peuvent être levés les séquestres des exploitations. Avec un dispositif de financement opérationnel**, le premier séquestre datant du 9 décembre 2008 aurait été levé en janvier et les élevages suivants auraient été traités au fur à mesure de leur découverte : ainsi **la crise aurait perdu une bonne partie de son acuité**, compte tenu de la tension créée par le mal-vivre des éleveurs dont les exploitations étaient sous séquestre.

³ C'est ainsi qu'était prévue en avril l'intervention de FranceAgriMer au travers du financement des opérateurs commerciaux: négociants, abatteurs...

4. - Bilan de la réparation des dommages – Sortie de crise

Le bilan de la réparation des dommages peut se faire en distinguant les différents types de dommages (4.1). Mais c'est l'approche par zone (4.2.) qui paraît la plus pertinente et qui montre que la sortie de crise n'est pas réalisée pour tous les exploitants situés dans la zone des 2 km.

4.1 - La réparation des différents types de dommages

L'analyse du bilan de la réparation des dommages par l'indemnisation s'appuie sur les réponses à un questionnaire qui a été adressé aux onze exploitants les plus touchés par la contamination, à la Chambre d'agriculture de la Loire, à la FDSEA 42 et à l'Association de défense des agriculteurs victimes de la pollution aux PCB de Saint-Cyprien.

Le questionnaire posait les questions suivantes :

1. Estimez-vous que les valeurs de remplacement des animaux éliminés ont permis de compenser les pertes causées par leur élimination et leur remplacement ?
2. Même question pour les fourrages.
3. Estimez avoir subi des pertes indirectes (par exemple, perte due à la non-production et à la non-vente pendant la période de séquestre, perte de contrat, de clientèle, d'image...) ?
4. Estimez-vous que votre exploitation a effectué aujourd'hui son retour à la normale ? Dans l'affirmative, depuis quand ?
5. Avez-vous reçu des aides autres que celles de l'État (Conseil général, Conseil régional, commune; interprofessions agricoles, Crédit agricole, Chambre d'agriculture...) ?
6. Avez-vous d'autres observations sur la réparation du dommage que vous avez subi ?

D'une façon générale, **l'indemnisation par l'État** dont l'objectif se limite à la réparation du préjudice direct lié à la contamination des animaux et végétaux, **apparaît satisfaisante** (un autre préjudice direct, non pris en compte, est la dépréciation des terres et de l'exploitation). Cet avis est à nuancer pour les cas particuliers suivants :

- les broutards (veaux de race allaitante de 9 -12 mois) peuvent quelquefois s'écarter du prix du marché (indemnisation de 900 € au lieu d'un prix de marché qui peut atteindre 1100-1200 €),
- le renouvellement d'un cheptel peut avoir des conséquences négatives : vêlages difficiles entraînant un travail et des frais qui n'existaient pas avec le cheptel précédent, perte d'animaux due à l'introduction de maladie avec celle d'un nouveau cheptel (une exploitation a vu la mortalité d'une trentaine de veaux causée par une salmonelle).

L'approche forfaitaire (au 4. du A. de l'annexe I de l'arrêté) intitulée *Les besoins supplémentaires en repeuplement : 15 % de la valeur objective des femelles bovines reproductrices de plus de 24 mois présentes à la date de l'expertise* a pour vocation d'indemniser de tels préjudices, mais peut se révéler insuffisante dans des cas particuliers.

Les fourrages détruits compte tenu de leur contamination paraissent indemnisés de façon satisfaisante.

Les préjudices indirects ne sont pas en principe couverts par l'indemnisation. L'insatisfaction est générale sur ce point. Les dommages sont dus :

- à l'absence de production pendant la période de séquestre, qui rappelons-le a été exceptionnellement longue (8 à 10 mois dans certains cas). A noter que *le déficit momentané de production* (au 5. du A. de l'annexe I de l'arrêté) vise à couvrir cette non-production ; retenons cependant que le lait non-produit a pu être indemnisé ;
- à une perte de clientèle et à un préjudice commercial pour quelques exploitations avec vente à la ferme ;
- à des travaux supplémentaires résultant de la mise sous séquestre.

La question des primes concerne essentiellement la PMTVA (prime au maintien de troupeau de vaches allaitantes). Le hasard des dates (la date de dépôt des demandes de PMTVA - au plus tard le 1^{er} mars 2009 – précédait la mise sous séquestre) a été favorable pour l'année 2009. En revanche, l'année 2010 sera pénalisante pour certains cheptels du fait de leur non-reconstitution.

Le préjudice moral reste entier.

Remarque : ce rapport ne prend pas en compte certains dommages bien réels, mais qui n'intéressent pas les exploitations agricoles, telles les contaminations touchant les basses-cours appartenant à des particuliers (ce qui peut les obliger à abandonner l'élevage en parcours, du fait de la pollution des sols), telles les contaminations intéressant certains gibiers (ce qui conduit à l'interdiction de leur chasse).

4.2 - La situation des éleveurs dans les trois zones ; la sortie de crise

Trois catégories d'exploitants sont à considérer selon leur implantation :

- les exploitants concernés par les 22 ha autour du site VITALE-RECYCLAGE,
- les exploitants de la zone définie par un périmètre d'un rayon de 2 km autour du site VITALE-RECYCLAGE (les 22 ha au centre du périmètre étant exclus),
- les exploitants au-delà des 2 km.

Les 2 tableaux ci-dessous illustrent l'impact sur les exploitations en fonction de la distance vis-à-vis du point d'émission de la pollution.

Au total, 914 exploitations ont été investiguées sur la zone des 42 communes. Le pourcentage d'exploitations ayant des résultats non conformes décroît rapidement à partir du centre :

Tableau 2 - impact sur les exploitations en fonction de la zone

	Zone 0-1 kilomètres	Zone 1-2 kilomètres	Zone 2-5 kilomètres	Zones au-delà des 5 kilomètres	Total 42 communes
Pourcentage d'exploitations ayant des résultats non conformes	74 %	35 %	12 %	4 %	7 %

Le bilan des abattages au 20 mars 2010 jour est le suivant :

Tableau 3 -répartition des abattages en fonction de la zone

	Zone 0-1 kilomètres	Zone 1-2 kilomètres	Zone 2-5 kilomètres	Zones au-delà des 5 kilomètres	Total 42 communes
Nombre d'animaux abattus	914 bovins 29 ovins	117 bovins 64 ovins/caprins 10 porcs	556 bovins	405 bovins 20 volailles	1992 bovins 93 ovins/caprins 20 volailles 10 porcs
Valeur d'expertise	1 102 090 €	164 251 €	410 799 €	603 980 €	2 281 121 €

Au total, 62 exploitations ont été mises sous séquestre total ou partiel, 42 ont subi des abattages d'animaux ; à l'heure actuelle 22 exploitations sont sous séquestre partiel.

Remarque : il convient de noter qu'un même exploitant peut exploiter des parcelles dans différentes zones.

- **Les exploitants concernés par les 22 ha autour du site VITALE-RECYCLAGE** (les 22 ha doivent être diminués du terrain de VITALE-RECYCLAGE).

Les sols de ces terrains apparaissent pollués à des seuils tels (taux de PCB-DL supérieurs à 50 µg/g matière sèche de sol) que leur avenir agricole à vocation alimentaire est exclu. Une procédure de mise en demeure de l'exploitant de VITALE-RECYCLAGE avec consignation a été mise en œuvre par le préfet au titre de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Les délais aujourd'hui épuisés permettent la mise en œuvre de travaux d'office. Une mission devrait être confiée à l'ADEME qui aura pour objet d'expertiser précisément la contamination des sols et de proposer une solution pour le devenir foncier de cet espace. On peut imaginer une solution faisant intervenir l'EPORA (Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes). Les 22 ha ont une vingtaine de propriétaires et une occupation principalement sous forme de prairies.

Le rachat des parcelles devrait permettre de réparer pour partie le préjudice subi par les propriétaires compte tenu de la dépréciation des terres (hormis la perte d'exploitation).

- **Les exploitants concernés par la zone des 2 km (35 exploitations)**

La zone des 2 km est contaminée par les PCB. Le niveau de contamination permet l'élevage mais avec des obligations pour les éleveurs et une surveillance administrative.

Cette zone a été définie par la cartographie produite par l'INERIS et GEOVARIANCE. La contamination des différents prélèvements de sol de cette zone est comprise entre 5 et 40 µg/g matière sèche de sol et a conduit par modélisation à la détermination de la zone. De l'avis général, il sera utile que cette cartographie soit affinée.

La conduite à tenir dans cette zone a été fixée par des ordres de service successifs du ministère chargé de l'agriculture, le dernier en date étant celui du 1^{er} mars 2010 sur la base de l'avis de l'AFSSA en date du 27 juillet 2009 (<http://www.afssa.fr/Documents/RCCP2009sa0087.pdf>). Les dispositions principales concernant l'élevage sont les suivantes :

- le pâturage est autorisé, en-dehors de la période hivernale, sous réserve du respect de différentes obligations ; il est interdit pendant la saison hivernale compte tenu du risque d'ingestion de terres contaminées (herbe rase) ; une telle disposition pourrait être également envisageable en période de sécheresse ; cette mesure a un impact certain sur un mode d'élevage largement pratiqué qui est l'élevage plein-air intégral (les animaux sont au pré toute l'année) ; il faudra donc parquer et abriter ces animaux pendant la période d'interdiction de pâturage, et à cet effet disposer de bâtiments ;
- l'abreuvement dans les mares et autres eaux superficielles est interdit, compte tenu du risque de mobilisation par le piétinement des animaux des sédiments contaminés ; cette interdiction conduit à mettre en place des dispositifs d'abreuvement alternatifs (conduite d'eau et abreuvoir) et à clôturer les mares ;
- diverses bonnes pratiques sont à mettre en œuvre lors de la coupe du maïs ensilage et de la fenaison ;
- un suivi des productions agricoles (analyses des produits végétaux et animaux) sera assuré par l'administration ; le plan de surveillance distingue une zone d'un rayon de 1 km (où tous les élevages font l'objet de prélèvements) et une zone comprise entre 1 et 2 km (surveillance non exhaustive).

Ces dispositions ont vocation à s'appliquer, non seulement pour l'année 2010, mais également, sous réserve de leur adaptation, pour les années à venir.

Les investissements nécessités par ces obligations pourraient être assurés :

- pour la sécurisation des mares et la mise en place de dispositif d'abreuvement par le Conseil général de la Loire et la Communauté de communes Saint-Étienne métropole à hauteur de 80% ;
- pour la construction et l'extension des bâtiments d'élevage, conséquence de l'interdiction de pâturage hivernal (en fait une dizaine d'exploitations) par un montage financier faisant intervenir la Chambre d'agriculture, l'État...

C'est dans cette zone des 2 km que les effets de la contamination, et par conséquent les dommages, ont été les plus sévères. En résumé, dans cette zone :

- le sol présente une teneur anormale en PCB, il est donc contaminé et va être déprécié pour un usage agricole alimentaire. Il peut exister en conséquence une **dépréciation foncière**. Cette dévalorisation sera fonction d'une connaissance plus exacte de la teneur en PCB des parcelles. **Il y a donc un besoin d'une cartographie plus fine de la pollution par les PCB.** Il est cependant certain que la vente d'une parcelle, notamment pour la zone des 1 km, ne sera pas réalisée aujourd'hui aux mêmes conditions qu'avant août 2008 ;

- le préjudice lié à la contamination des animaux et végétaux a été réparé généralement de façon satisfaisante,
- les **préjudices indirects** (dus à l'absence de production pendant un long séquestre ; perte de clientèle...) **sont réels et de dimension variable** selon les exploitations,
- le préjudice moral a été général.

En outre, il existe des **contraintes d'élevage pour les animaux au pâturage et en matière de surveillance administrative qui constituent un véritable handicap.**

Pour les éleveurs de la zone des 2 km, compte tenu d'une probable dépréciation foncière et de contraintes spécifiques d'exploitation, il n'y a pas de retour à une situation normale, similaire à celle antérieure à la pollution par les PCB.

- **Les exploitants au-delà de la zone des 2 km**

Les exploitants au-delà de la zone des 2 km sont revenus aujourd'hui à une activité normale puisqu'ils ne sont plus soumis, contrairement à ceux de la zone des 2 km, à des obligations particulières.

Dans cette zone,

- les sols ne présentent pas de contamination notable par les PCB émis par l'incendie de VITAL-RECYCLAGE, il n'y a donc pas de dépréciation foncière,
- le préjudice lié à la contamination des animaux et végétaux a été réparé généralement de façon satisfaisante,
- les préjudices indirects et le préjudice moral sont réels, et essentiellement liés à la durée du séquestre.

5. - Examen des principales contaminations agricoles par dioxines et PCB depuis 2000

Au cours de la décennie 2000-2009, les services chargés de la sécurité sanitaire des aliments ont connu plusieurs crises causées par la contamination de la chaîne alimentaire par des dioxines et/ou PCB. Il nous a semblé utile d'en exposer les principales caractéristiques et d'en tirer les enseignements.

5.1 - Les principales crises

Les crises dues aux dioxines et PCB au cours de la décennie 2000-2010 prennent la dénomination de la commune d'origine de la pollution (sauf pour la crise de Redon où l'origine est indéterminée) : Gilly s/Isère (Savoie), Cluny (Saône-et-Loire), Redon (Loire-Atlantique), Halluin (Nord), Saint-Cyprien (Loire).

➤ GILLY s/ ISERE (Savoie)

- contamination par dioxines
- détection par analyses de laiterie
- responsable : incinérateur d'ordures ménagères de GILLY s/ISERE exploité par SIMIGIEDA (syndicat intercommunal représentant 650.000 habitants)
- d'octobre 2001 à octobre 2002 (en mai 2002: derniers abattages)
- 103 abattages totaux; 3000 bovins abattus
- coûts : 16.212 k€, dont
 - indemnités éleveurs : 8.800 k€
 - indemnités coopératives : 1.900 k€
- financements : 16.212 k€, dont
 - CG de Savoie 2.000 k€
 - CR Rhône-Alpes 757 k€
 - État 4.000 k€
 - SIMIGIEDA 9.449 k€

Remarque : on pourra comparer utilement la participation de la région Rhône-Alpes à l'indemnisation des dommages dans l'affaire de GILLY avec celle de SAINT-CYPRIEN (les deux affaires sont situées dans la même région). On peut également relever la participation notable de l'État alors que le pollueur responsable est solvable.

➤ CLUNY (Saône-et-Loire)

- contamination par dioxines et PCB
- détection en relation avec la contamination de GILLY (c'est un cheptel de chèvres originaire de Cluny et en estive dans le département de Savoie qui a permis de détecter la contamination de Cluny)
- responsable : incinérateur de CLUNY (Saône-et-Loire) exploité par le SIRTOM de CLUNY (le SIRTOM disposait d'une assurance inopérante)
- en 2002
- environ 200 bovins abattus (et des caprins)
- coûts 300 k€ environ financés par l'État (dans un montage avec ONILAIT) (ce qui n'exclut pas le remboursement des dépenses réalisées par l'État à l'issue d'un contentieux en cours, par l'exploitant ou / et le concepteur ANTEA de la dépollution des fumées de l'incinérateur).

- **REDON (Loire-Atlantique)**
 - contamination par dioxines des cantons de Redon (35), Saint-Nicolas-de-Redon (44), Guéméné-Penfao (44), Derval (44), Allaire (56)
 - détection par analyse de la laiterie
 - responsable inconnu ; douze pistes étudiées, dont l'usine KNAUF à Redon à la suite d'un incendie, et le brûlage d'un verger
 - de juillet 2007 à mai 2008
 - coûts : 3.016 k€
 - financements : 3.016 k€
 - État et interprofessions 2.600 k€
 - CG de Loire-Atlantique, Ille-et-Vilaine, Morbihan 416 k€

- **HALLUIN (Nord)**
 - contamination par dioxines et PCB
 - détection par analyse de la laiterie
 - responsable inconnu
 - en cours depuis octobre 2008
 - une exploitation d'élevage bovin (lait et viande) mise sous surveillance
 - coûts : 15 k€
 - financements : 15 k€ dont
 - État 5 k€
 - collectivités locales 5 k€
 - organisations professionnelles 5 k€

- **SAINT-CYPRIEN (Loire) (au 20 mars 2010)**
 - contamination par PCB de 42 communes
 - responsable : société VITALE-RECYCLAGE, insolvable, dépourvu d'assurance Responsabilité civile opérationnelle
 - en cours depuis novembre 2008
 - 2000 bovins abattus
 - coûts : 3.726 k€
 - indemnisations éleveurs : 2.281 k€
 - financements :
 - État 3.726 k€
 - CG 42 65 k€
 - CR Rhône-Alpes 50 k€

5.2 - Les enseignements

Tableau 4 Récapitulatif des contaminations d'élevages par les dioxines et PCB

	GILLY	CLUNY	REDON	HALLUIN	SAINT-CYPRIEN
<i>Date</i>	2001-2002	2002	2007-2008	Depuis 2008	Depuis 2008
<i>Coût (État)</i>	4.000 k€	300 k€	2.600 k€	5 k€	3.726 k€
<i>Origine et solvabilité</i>	Origine déterminée (ICPE) solvable	Origine déterminée (ICPE) solvabilité (?)	Origine indéterminée	Origine indéterminée	Origine déterminée (ICPE) insolvable

On constate :

- que l'origine de la contamination est identifiée dans 3 cas sur 5;
- que pour chacune des 3 origines identifiées, une installation relevant de la législation des installations classées est en cause ;
- que dans les 3 origines identifiées, une seule – celle de GILLY - (l'affaire de Cluny étant pendante 8 ans après les faits) a vu le responsable capable de faire face à une partie de ses obligations de réparation.

La détection de contamination environnementale devrait logiquement intervenir à l'avenir de plus en plus fréquemment pour deux raisons principales :

- la généralisation et la sévèrisation de normes intéressant le couple contaminant/produit agricole ou alimentaire et celles des plans de surveillance et de contrôle de ces produits (l'exemple des PCB est éloquent pour ces dernières années ; voir en particulier l'avis de l'AFSSA du 1^{er} mars 2010 « Étude nationale d'imprégnation aux PCB -<http://www.afssa.fr/Documents/RCCP2008sa0053.pdf>),
- la banalisation des moyens analytiques permettant la détection des dépassements.

Plusieurs modes d'indemnisations peuvent être envisagés.

Lorsque le responsable d'une pollution n'est pas identifié ou n'est pas capable de faire face à ses obligations, ce qui représente la majorité des cas, l'existence d'une assurance dommages permettrait la réparation des dommages subis par l'agriculteur. Une tel système ne vaut cependant que si tous les intéressés sont protégés par un instrument de ce type et une telle obligation ne paraît pas être à l'ordre du jour.. Une alternative ayant une vocation similaire est proposée par la réglementation communautaire.

Le droit communautaire (article 71 du règlement 73/2009 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:030:0016:0099:FR:PDF>)) donne en effet aux États la possibilité de mettre en place un (ou des) *fonds de mutualisation en cas de maladies animales et végétales ou d'incident environnemental*.. Un tel fonds peut permettre selon le règlement le paiement aux agriculteurs d'une indemnisation destinée à couvrir les pertes économiques découlant d'un incident environnemental. Ce texte vise expressément les pertes économiques, c'est-à-dire *tous les coûts supplémentaires supportés par un agriculteur en raison de mesures exceptionnelles prises par celui-ci pour réduire l'approvisionnement du marché concerné ou toute perte de production significative*.

Le fonds est un instrument qui répond au problème posé par une contamination environnementale. Il permettrait notamment d'intervenir rapidement pour l'élimination d'animaux (dont l'assainissement n'est pas envisageable), et assurerait ainsi un séquestre de durée courte de l'exploitation, gage de dommage indirect réduit.

Cette faculté offerte par le droit communautaire est reprise dans les propositions des États généraux du sanitaire qui se sont déroulés de février à avril 2010.

(<http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/focus/etats-generaux-du>)

Le rapport du groupe de travail n°4 « Financement- Mutualisation » développe ce thème. **Il convient de souligner ici la nécessité de bien distinguer les possibilités données par le règlement, d'une part pour ce qui intéresse les maladies animales où le fonds ne semblerait pas intervenir pour les pertes directes, d'autre part pour ce qui touche les**

contaminations environnementales. L'utilité du fonds ne vaut en effet que si les dommages directs et indirects causés par une contamination chimique bénéficient de cet instrument. Dans le cas contraire, et dans l'hypothèse où la question de la pertinence du fonds pour les maladies animales serait remise en cause, **une ligne budgétaire affectée à la réparation de ce type de dommage pourrait suffire pour intervenir rapidement** (le montant des indemnisations pour préjudices directs en matière de lutte contre les maladies animales s'élevaient en 2009 à 37 M€, à comparer avec les dépenses de quelques millions d'euros correspondant à la réparation des dommages liés à une pollution chimique).

On peut noter que le champ des contributeurs au fonds semble limité par le règlement à la profession agricole. Il aurait sans doute été intéressant de pouvoir examiner la possibilité de l'élargir aux principaux responsables des pollutions environnementales concernés, à savoir les exploitants d'installations classées pour la protection de l'environnement, le prélèvement les concernant pouvant se faire sur les différents droits versés (taxe et redevance) au titre de cette législation.

6. - Conclusions et recommandations

Le contexte d'incertitude concernant la dimension de la pollution due aux PCB qui prévalait en mai 2009 a conduit avec raison le ministre chargé de l'agriculture à envisager dans sa lettre de mission des hypothèses très pénalisantes pour l'avenir de l'agriculture dans les zones atteintes. Il apparaît aujourd'hui que ces hypothèses n'ont pas été – heureusement – concrétisées. En fait, selon les connaissances actuelles, seuls une vingtaine d'hectares périphériques au site de l'incendie devraient être retirés de la production alimentaire. Il n'en demeure pas moins que la crise de Saint-Cyprien est cause de dommages réels. Elle est par ailleurs un cas d'école dont il convient de tirer les leçons.

La pollution de Saint-Cyprien est une affaire où l'État va au-delà de sa mission régaliennne de sécurité sanitaire des aliments, puisqu'il se substitue au pollueur défaillant, mais également à d'autres systèmes (on aurait pu imaginer que la solidarité agricole ou interprofessionnelle soit mobilisée, ce qui n'a pas été le cas), en réparant une partie des préjudices subis par les éleveurs contaminés. Cette réparation n'est pas complète, essentiellement dans la zone des 2 km autour du site pollueur, compte tenu des contraintes d'élevage en pâture et d'une probable dépréciation des terres. C'est ainsi que pour les éleveurs de cette zone, ainsi que pour les propriétaires des parcelles, la crise causée par la contamination par les PCB ne peut être considérée comme totalement soldée.

- **Recommandation n°1**

Il convient d'établir une cartographie fine de la pollution par les PCB de la zone des 2 km. Le dispositif de surveillance qui vise la zone des 2km est construit sur la base d'une cartographie approximative et conduit l'administration à prendre des marges de sécurité qu'une cartographie plus précise permettra de réajuster.

- **Recommandation n°2**

Il convient d'établir une évaluation des préjudices indirects. C'est ce qu'envisage d'ailleurs de réaliser la Chambre d'agriculture subventionnée à cet effet par le Conseil de la région Rhône-Alpes (pour un montant de 50.000 €). Cette évaluation intéresserait les 70 exploitations ayant été soumises à une mise sous séquestre ; elle consisterait en une étude technico-économique fine permettant d'évaluer les pertes indirectes subies (pertes de revenus pendant le séquestre, conséquences des obligations administratives, investissements...). Cette évaluation sera dans tous les cas utile au juge chargé du contentieux civil.

- **Recommandation n°3**

Les contaminations par les PCB et dioxines, compte tenu des capacités de détection analytique et de la surveillance concernant ces contaminants, sont révélées de plus en plus fréquemment. On constate que la résolution de telles crises ne peut reposer sur le seul principe de responsabilité civile puisque il n'est pas souvent possible d'identifier le responsable de pollution, et que ce responsable, dans la mesure où il est identifié, n'est pas souvent solvable. Aussi, il convient de disposer d'un mécanisme de réparation des dommages causés par de telles contaminations, dont l'opérationnalité ne pourra que réduire la durée des séquestres, facteur d'aggravation du préjudice. **Le droit communautaire propose aux États de mettre en place un fonds de mutualisation en cas de maladies animales et végétales ou d'incident**

environnemental. Un tel fonds a vocation à réparer de façon satisfaisante les dommages résultant de pollution chimique

Il convient de mettre en œuvre le fonds de mutualisation prévu à l'article 71 du règlement 73/2009 dans la mesure où il peut indemniser aussi bien les préjudices directs que les préjudices indirects (sinon, il conviendrait de disposer d'une ligne budgétaire dédiée).

- **Recommandation n°4**

Les montants d'indemnisation de l'arrêté du 19 juin 2009 – limités en l'espèce à l'affaire de Saint-Cyprien - reprennent ceux de l'arrêté du 30 mars 2001. Il serait sans doute utile de les actualiser.

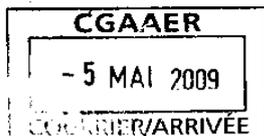
Il convient d'actualiser les montants d'indemnisation de l'arrêté du 30 mars 2001.

- **Recommandation n°5**

La contamination causée par l'incendie de VITALE-RECYCLAGE a mobilisé pendant l'année 2009 de nombreux services de l'État : services déconcentrés en premier lieu, mais également établissements publics, administrations centrales...La gestion de crise doit bénéficier d'un retour d'expérience afin de dégager les enseignements pour le futur. Cela vaut pour les services qui sont intervenus pour le compte du ministère chargé de l'agriculture. Cela vaudrait également, si la présente mission en relevait, pour ceux qui sont intervenus pour le compte du ministère chargé de l'environnement.

Il convient de réaliser un retour d'expérience de l'action des services relevant du ministère chargé de l'agriculture qui sont intervenus dans la gestion de la crise de la contamination du milieu agricole par les PCB émis par l'incendie de VITALE-RECYCLAGE, et si possible d'y associer les acteurs relevant du ministère chargé de l'environnement.

Annexe 1 : lettre de mission



1962

Republique Française

*Le Ministre de l'Agriculture
et de la Pêche*

Paris, le 04 MAI 2009

N° 09013

Monsieur le Vice Président,

J'ai l'honneur de solliciter l'appui du CGAAER pour une mission d'expertise dans le cadre du dossier sensible de pollution par les PCB et les dioxines affectant une zone agricole dans le département de la Loire.

En décembre 2008, les services du MAP (DDSV et SRPV) ont identifié une contamination de fourrages et des denrées animales. Conformément aux procédures en vigueur, des enquêtes ont été conduites par les services du MAP, sur la base des informations des services chargés de l'écologie pour déterminer quels sont les élevages et productions végétales affectés.

Un dispositif de contrôle de la qualité sanitaire des productions agricoles avec mise sous séquestre des élevages, analyses des produits (lait et viande à travers des biopsies de graisse) et destruction des denrées non conformes a été engagé pour gérer les animaux et végétaux affectés.

Cette pollution est intervenue à l'issue de divers épisodes de rejets dans l'environnement et, en particulier, très récemment d'un incendie de grande ampleur. Une enquête judiciaire est en cours, qui pourra déterminer, avec l'appui d'experts tels que l'INERIS, le schéma exact de contamination et les responsabilités des opérateurs industriels.

Se pose en parallèle la question du redéploiement et redémarrage des activités agricoles dans cette zone où l'on ne peut exclure que la pollution puisse désormais être endémique. Elle s'inscrit en effet durablement dans l'environnement agricole autour du site incendié du fait de la rémanence très longue de ce type de molécules.

Les dernières conclusions font état des niveaux de contamination les plus hauts jamais observés, tant par les contrôles de la DRIRE que par les travaux publiés dans la littérature pour des sols pollués. De surcroît, cette pollution revêt un caractère très étendu (plusieurs dizaines de kilomètres par rapport à la source d'émission polluante), qui rappelle quelque peu la problématique de Gilly sur Isère.

Devant l'ampleur de ce phénomène et l'existence possible de zones irrémédiablement polluées dont on ne peut exclure actuellement qu'elles demeurent impropres à certains usages agricoles, il apparaît nécessaire de disposer d'une synthèse des voies de sortie de crise en fonction de divers scénarii, y compris des options qui intègrent des cessations d'activités et reconversion de productions agricoles.

.../...

Monsieur Jacques BRULHET
Vice Président du Conseil Général de l'Agriculture,
de l'Alimentation et des Espaces Ruraux (CGAAER)

78 rue de Varenne - 75349 Paris 07^{sp} - Tél. : 01.49.55.49.55

Dans ce contexte, je sollicite l'appui du CGAAER afin d'anticiper les difficultés éventuelles et déterminer les voies de sortie de crise. Il s'agira de proposer des pistes, y compris des changements des structures d'exploitation (reconversion, cessation d'activité) en fonction de la situation de terrain, des conclusions de la DRIRE sur la contamination et des données locales sur la structure des exploitations concernées par ce problème.

La feuille de route proposée se déroule selon le schéma suivant :

- Prise de connaissance du dossier et des mesures demandées par la DGAL, préconisées par la DGPR et mises en place par la DDSV et le SRAL (y compris sur les productions végétales) ;
- Examen des situations des exploitations agricoles affectées, qui peuvent trouver remédiation en vue d'un retour à la normale ;
- Identification des situations qui, compte tenu des données disponibles sur le risque (examen de la zone par le MEEDDAT au titre de la législation sur les sites et sols pollués, données de l'AFSSA...), ne peuvent trouver à court ou moyen terme de solutions : nécessité de reconversion ou cessation d'activités ; examen avec la DGPAAT-DRAAF des solutions possibles pour ces exploitants.

M. François Durand, avec qui la DGAL a échangé à ce sujet, est favorable au suivi de ce dossier et paraît, compte-tenu de son expérience et de son intérêt pour la thématique, être la personne adéquate.

Il est nécessaire que cette mission soit déployée le plus rapidement possible et que la personne que vous désignerez pour mener à bien ce travail puisse sous huitaine se rapprocher de la Direction générale de l'alimentation de façon à prendre connaissance de l'ensemble du dossier et à pouvoir prévoir un examen sur site de la situation.

Je vous prie de croire, Monsieur le Vice-Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bn à l'adm

MB

MICHEL BARNIER

78 rue de Varenne – 75349 Paris 07 sp – Tél. : 01.49.55.49.55

Annexe 2 : personnes rencontrées

Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

- **Cabinet**
 - Matthieu GREGORY
- **Direction générale de l'alimentation** (sous-direction de la qualité de l'alimentation / bureau de la législation alimentaire)
 - Charlotte GRASTILLEUR
 - Jérémy PINTE

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

- **Direction générale de la prévention des risques/ service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement**
 - Patricia BLANC
 - Isabelle PION

Services de l'État en région Rhône-Alpes

- **Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement**
 - Philippe LEDENVIC, directeur
 - Jean-Paul PETIT
- **Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt**
 - Élisabeth CHAMPALLE
 - Martine QUERE
 - Marie-Christine SIMON

Services de l'Etat dans le département de la Loire

- **Préfecture**
 - Pierre SOUBELET, préfet
 - Patrick FERIN, secrétaire général
- **DDSV 42**
 - Didier PERRE, directeur
 - Geneviève CASCHETTA
 - Nicolas AUBERT
- **DDEA 42**
 - Philippe ESTINGOY , directeur
 - Jean-Baptiste LE HY, directeur-adjoint
 - Lionel BERGER chargé de mission agriculture durable

Éleveurs et organisations agricoles du département de la Loire

- **éleveurs**
 - Laurent BOURGIER - Sury-le-Comtal
 - Bruno CIZERON (Gaec du vieux Cluzel) - Saint-Genest-Lerpt
 - Thierry LASSABLIERE (Gaec Chazet) - Veauchette
 - Nicole ROLLAND - Saint-Cyprien

- Pierre SIMON – Sury-le-Comtal
- ***Chambre d'agriculture***
 - Raymond VIAL, président
 - Gilles CHOMIENNE, responsable du service Entreprises et productions
- ***FDSEA 42***
 - Guy LAFFAY président et également président de l'Association de défense des agriculteurs victimes de la pollution aux PCB de Saint-Cyprien
 - Patrick BREYTON, directeur
- ***GDS 42***
 - M.AUGIER, président
 - Isabelle SOUDAN, directrice
- ***GROUPAMA***
 - Raymond BORDET, président de la fédération Loire de GROUPAMA
 - M.LAJARD

Autres organismes

- ***INERIS***
 - Dominique GOMBERT, directeur-adjoint des risques chroniques

Annexe 3 : sigles

ADEME :	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFSSA :	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AMPASEL :	Association de mesure de la pollution atmosphérique de Sain-Étienne et du département de la Loire:
CGAAER :	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
DDSV :	direction départementale des services vétérinaires
DDEA :	direction départementale de l'équipement et de l'agriculture
DDPP :	direction départementale de la protection des populations
DDT :	direction départementale des territoires
DRAAF :	direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL :	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIRE :	direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
EPORA :	Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes
FDSEA :	fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles
GDS :	groupement de défense sanitaire
INERIS	Institut national de l'environnement et des risques industriels
LABERCA :	Laboratoire d'étude des résidus et contaminants dans les aliments
MAAP :	ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche
MEEDDM :	ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
PCB :	polychlorobiphényle
PCB-DL :	polychlorobiphényle dioxin-like
PMTVA :	prime au maintien de troupeau de vaches allaitantes

**Annexe 4 : carte du département de la Loire
(avec les 42 communes concernées)**

