

Consultation publique

Projet d'arrêté relatif à l'interdiction d'appliquer des produits phytopharmaceutiques à proximité des milieux aquatiques – Loire-Atlantique

Position de FNE Pays de la Loire, l'UDPN 44 et Bretagne Vivante – 6 juillet 2017

Dans le cadre de la consultation publique organisée du 16 juin au 7 juillet 2017, les associations de protection de l'environnement France Nature Environnement Pays de la Loire, UDPN 44 et Bretagne Vivante - SEPNB tiennent à faire état des remarques suivantes.

Sur le contexte environnemental

La consommation de pesticides continue d'augmenter en France, alors que leurs impacts négatifs sur l'environnement (pollutions des eaux, pertes en biodiversité, appauvrissement des sols, etc.) et sur la santé (effets chroniques et aigus sur les personnes exposées de manière directe et indirecte), sont aujourd'hui avérés.

Le rapport de novembre 2015 du Commissariat Général au Développement Durable « *Les pesticides dans les cours d'eau français en 2013* » confirme la contamination généralisée des cours d'eau par les pesticides¹ :

- les résidus de ces substances sont présents dans la quasi-totalité des cours d'eau français. En 2013, 92 % des points de surveillance font état de la présence d'au moins une de ces substances ;
- dans plus de la moitié des cas, au moins 10 résidus de pesticides différents sont trouvés ;
- les teneurs restent globalement faibles, mais des pics importants sont retrouvés localement en lien avec les zones de grande culture.

La Cellule régionale d'étude de la pollution des eaux par les produits phytosanitaires (CREPEPP) des Pays de la Loire confirme cette contamination généralisée au niveau régional, qu'elle qualifie de « préoccupante »². Elle observe notamment que près de 50% des stations de mesure sur les cours d'eau dépassent le seuil de 0,5 µg/l pour le cumul des pesticides, au delà duquel un traitement est nécessaire.

La campagne de surveillance 2015 du CREPEPP a mis en évidence que les objectifs assignés par la directive cadre sur l'eau (DCE) et déclinés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne sont très loin d'être atteints pour le territoire des Pays de la Loire s'agissant du paramètre « pesticides »³ : aucune station de mesure n'a enregistré de résultats actant

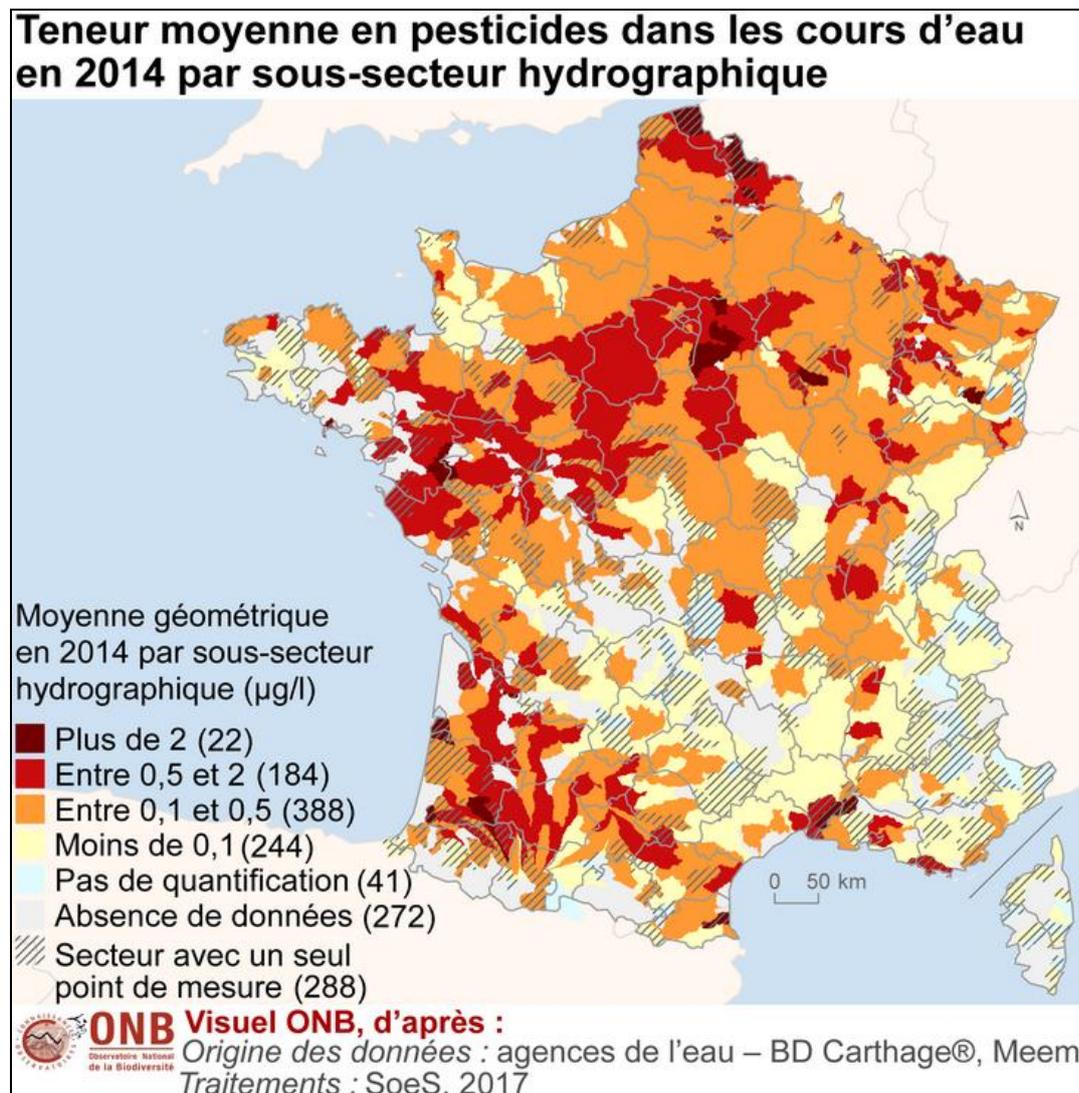
¹ <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publications/p/2348/1108/pesticides-cours-deau-francais-2013.html>

² http://www.profil-environnemental.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/une-contamination-par-les-pesticides-generalisee-a-a11.html#sommaire_1

³ http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pesticides_fiche_2015.pdf

une « très bonne qualité » et seulement 35% une « bonne qualité ». La tendance globale est à la stagnation, avec quelques stations connaissant soit une détérioration de qualité, soit une amélioration.

L'étude menée par l'Observatoire National de la Biodiversité sur la pollution des cours d'eau par les pesticides sur le fondement de données de 2014⁴ met nettement en évidence que la région Pays de la Loire est l'un des territoires les plus lourdement pollués par ces molécules :



Enfin, un travail de hiérarchisation des bassins versants suivant le paramètre « pesticides » réalisé par la DREAL Pays de la Loire en 2012-2013 a identifié 68 bassins à priorité forte à très forte, nécessitant la mise en œuvre urgente de mesures de réduction de la pollution par les pesticides. Chacun des cinq départements de la région comporte plusieurs bassins identifiés comme prioritaires à ce titre.

⁴ <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/fr/indicateurs/evolution-de-la-pollution-des-cours-deau-par-les-pesticides-en-metropole>

Il est par conséquent impératif de renforcer très significativement le cadre réglementaire de prévention de la pollution des milieux aquatiques par les pesticides au sein des différents départements de la région Pays de la Loire. Il apparaît en effet que le cadre réglementaire préexistant n'a pas suffi à stopper la détérioration de la qualité des milieux aquatiques sur ce paramètre et à engager sa reconquête.

Ce renforcement significatif passe en premier lieu par l'amélioration du contenu des différents arrêtés adoptés au niveau départemental pour prévenir la pollution des eaux par les pesticides. Cette protection ne doit pas s'appliquer qu'aux cours d'eau dans la mesure où tout déversement de pesticide au sein d'un élément du réseau hydrographique se retrouve *in fine* dans les eaux.

Sur le contexte juridique

Le cadre réglementaire préexistant à l'adoption du projet d'arrêté en consultation tenait en deux volets :

- Un arrêté ministériel (arrêté du 12 septembre 2006) fixant diverses prescriptions à respecter dans l'utilisation de pesticides, sur l'ensemble du territoire. On y trouvait notamment l'obligation générale, à défaut de mention spécifique sur l'étiquette du produit, de respecter une zone non traitée (ZNT) de 5 mètres le long de tous les points d'eau définis par référence aux cartes au 1/25 000 de l'IGN (recouvrant les cours d'eau, plans d'eau, fossés et points d'eau permanents ou intermittents figurant en points, traits continus ou discontinus sur ces cartes).
- Un arrêté départemental venait fixer des prescriptions visant à protéger les éléments du réseau hydrographique non identifiés sur les cartes de l'IGN, avec un contenu variant selon les départements. Pour le département de la Loire-Atlantique, cet arrêté date du 9 février 2007.

Par un arrêt du 6 juillet 2016 rendu à l'initiative d'une fédération nationale d'arboriculteurs, le Conseil d'Etat a jugé illégales les dispositions de l'arrêté du 12 septembre 2006 du fait de l'absence de leur notification à la Commission européenne. Du fait de cette illégalité purement procédurale, l'arrêté a été abrogé et remplacé par un arrêté du 4 mai 2017.

Le manque d'ambition de ce nouvel arrêté a été largement critiqué par France Nature Environnement. En effet, il ne comporte aucune disposition propre à protéger la santé des personnes exposées aux épandages de pesticides et en particulier les lieux d'habitation.

L'arrêté du 4 mai 2017 confie aux préfets de département la responsabilité de désigner dans le détail les points d'eau devant faire l'objet de mesures de protection. Cette désignation, qui doit intervenir avant le 7 juillet 2017, est cadrée par la définition des « points d'eau » donnée à l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel : « *cours d'eau définis à l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement et éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes 1/25 000 de l'Institut géographique national* ».

Cette définition marque la volonté d'une protection large et globale des eaux contre la pollution par les pesticides puisque, outre la reprise de la définition légale des cours d'eau, l'arrêté vise la protection des éléments du réseau hydrographique (et non seulement cours d'eau) figurant sur les cartes de l'IGN. L'article 12 de l'arrêté impose la fixation d'une zone non traitée (ZNT) de 5 mètres pour l'ensemble de ces points d'eau.

L'adoption par le préfet d'un nouvel arrêté constitue par ailleurs l'occasion de renforcer le cadre de la préservation des éléments du réseau hydrographique non identifiés sur les cartes de l'IGN, et ainsi de fondre en un seul arrêté préfectoral les diverses prescriptions visant la protection des milieux aquatiques contre les pesticides. L'arrêté en consultation remplacera ainsi l'arrêté du 9 février 2007. La protection de ces éléments du réseau hydrographique passe *a minima* par l'interdiction de toute application directe de produit, conformément à l'article 4 de l'arrêté du 4 mai 2017.

Le nouvel arrêté doit par ailleurs intégrer les exigences de protection issues du droit de l'Union européenne et en particulier de la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 : l'article 12 de celle-ci impose l'encadrement ou l'interdiction de l'usage des pesticides au sein des zones identifiées dans le registre des zones protégées du SDAGE ainsi qu'au sein des sites Natura 2000. L'arrêté interministériel du 4 mai 2017 n'ayant pas intégré ces obligations de protection, il appartient à chaque arrêté préfectoral de le faire.

Enfin, l'élaboration de ce nouvel arrêté est réalisée postérieurement à l'adoption de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (dite « loi Biodiversité ») qui instaure dans le droit français le principe de non-régression : codifié à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, ce dernier prévoit que « *la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* ».

Il est ainsi acquis que les dispositions que contiendra l'arrêté en consultation ne sauraient être moins protectrices de l'environnement (en particulier de la ressource en eau) que ce que le cadre précédent prévoyait.

L'arrêté en consultation échoue malheureusement à retranscrire ces diverses obligations.

Sur les éléments du réseau hydrographique concernés par une ZNT d'au moins 5 mètres

L'article 12 de l'arrêté du 4 mai 2017 impose une zone non traitée d'au moins 5 mètres pour l'ensemble des points d'eau. L'article 1^{er} de l'arrêté considère comme points d'eau l'ensemble des cours d'eau définis à l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement **et** les éléments du réseau hydrographiques figurant sur les cartes de l'IGN.

S'agissant des cours d'eau définis à l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement, l'arrêté préfectoral ne saurait par ses précisions réduire le champ de la définition légale de cet article, laquelle pose plusieurs critères déterminant l'existence ou non d'un cours d'eau. Ainsi, si l'arrêté

préfectoral peut indiquer que les cours d'eau définis à l'article L. 215-7-1 sont notamment ceux qui ont fait l'objet d'une cartographie mise en ligne sur le site internet des services de l'Etat, il ne saurait limiter le champ des cours d'eau à cette seule cartographie. Il est en effet constant que cette dernière n'a aucune valeur réglementaire et ne saurait être considérée comme exhaustive. L'objectif premier de la réglementation issue de l'arrêté du 4 mai 2017 est la protection de l'ensemble des cours d'eau, que ceux-ci aient ou non été identifiés par une cartographie départementale.

S'agissant ensuite des éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes de l'IGN, il pourrait être considéré que l'article 1^{er} de l'arrêté du 4 mai 2017 laisse la possibilité de déterminer ceux de ces éléments qui doivent bénéficier d'une ZNT de 5 mètres (article 12) et ceux qui bénéficieront d'une protection moindre (article 4).

En revanche, l'arrêté préfectoral ne saurait exclure purement et simplement les éléments du réseau hydrographique identifiés dans les cartes de l'IGN du champ d'application de la ZNT de 5 mètres : une telle exclusion serait contraire au principe de non régression environnementale dès lors que, sous l'empire de l'arrêté ministériel du 12 septembre 2006, l'ensemble des cours d'eau, plans d'eau, fossés et points d'eau permanents ou intermittents figurant en points, traits continus ou discontinus sur ces cartes IGN au 1/25000 bénéficiaient d'une ZNT de 5 mètres. Cette protection avait d'ailleurs été spécifiquement réaffirmée à l'article 1^{er} de l'arrêté préfectoral du 9 mai 2007.

Le projet d'arrêté départemental de la Loire-Atlantique prévoit que bénéficient d'une ZNT de 5 mètres, « *sauf erreur matérielle manifeste d'appréciation lors de l'établissement de la carte* » :

- Les seuls cours d'eau identifiés sur la cartographie établie par les services de l'Etat ;
- Les surfaces en eau de plus de 1000 m² (plans d'eau, étangs, mares, bassins de rétention, lagunes, retenues collinaires, bassins d'orage, etc.), les puits et forages non protégés, les sources à écoulement permanent apparent.

Ce champ d'application est extrêmement restreint.

Il ne respecte ni les termes de l'arrêté ministériel du 4 mai 2017, ni le principe de non-régression.

Pour les raisons ci-dessus exposées, cette proposition ne nous apparaît pas acceptable en ce qu'elle exclurait de la protection voulue par l'arrêté ministériel :

- Les cours d'eau qui répondent à la définition de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement mais qui n'auraient pas été identifiés par la cartographie non exhaustive des services de l'Etat ;
- Certains des éléments du réseau hydrographique qui étaient identifiés sur les cartes de l'IGN et qui bénéficiaient donc d'une protection sous l'empire de la précédente réglementation. La reprise de ces éléments est en outre particulièrement nécessaire eu égard à la spécificité des marais littoraux, dont la protection est essentielle bien qu'ils ne répondent pas à la définition de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement ;
- Les surfaces en eau de moins de 1000 m², dont on ne comprend pas quel critère objectif justifierait de les écarter de la protection prévue.

Ces exclusions seraient source d'une grande fragilité juridique de l'arrêté.

Par simplification, il nous apparaît acceptable d'exclure du champ de la ZNT des 5 mètres les fossés (y compris ceux improprement considérés comme cours d'eau sur les cartes IGN), avaloirs, caniveaux et bouches d'égout, pour autant qu'une ZNT de 1 mètre leur soit applicable.

Nous demandons à ce que l'article 1 du projet d'arrêté soit revu de la manière suivante :

« En application de l'article 1 de l'arrêté inter-ministériel du 4 mai 2017 sus-visé, les points d'eau définis par le présent arrêté préfectoral sont constitués, ~~sauf erreur manifeste d'appréciation lors de l'établissement de la carte :~~

- D'une part par les cours d'eau définis à l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement, notamment ceux publiés sous forme d'une carte sur le site internet des services de l'Etat en Loire-Atlantique ;*
- D'autre part par les ~~surfaces en eau de plus de 1000 m²~~ (plans d'eau, lacs, étangs, mares, bassins de rétention, lagunes, retenues collinaires, bassins d'orage, ~~etc.~~), lavoirs, les puits, et forages non protégés, les et sources à écoulement permanent ~~apparent qu'ils soient en eau ou non, qu'ils figurent ou non sur les cartes 1/25 000 de l'Institut géographique national ainsi que tout élément du réseau hydrographique figurant sur les cartes 1/25 000 de l'Institut géographique national à l'exception des fossés, avaloirs, caniveaux et bouches d'égout~~ ».*

Sur les fossés

Le voisinage des fossés est une zone préférentielle de transmission des pollutions diffuses.

L'arrêté préfectoral du 9 février 2007 prévoyait la fixation d'une ZNT de 1 mètre le long de l'ensemble du réseau hydrographique, même à sec, non représenté sur les cartes de l'IGN. Ceci incluait notamment les fossés, collecteurs d'eaux pluviales, points d'eau, puits, forages et zones régulièrement inondées.

En violation du principe de non-régression, le projet mis en consultation fait purement et simplement disparaître cette ZNT pour « *les fossés et le reste des éléments hydrographiques, même à secs, non définis à l'article 1* ».

Cette régression est d'autant moins compréhensible qu'elle est due à la pression de la profession agricole alors qu'en pratique l'irrespect de l'obligation de non traitement des fossés donne lieu à des infractions majoritairement commises par des particuliers et des collectivités. L'implantation d'une ZNT le long des fossés contribuerait à une responsabilisation collective dans l'objectif de restauration de la qualité des eaux.

Rappelons que certains fossés étaient dans le cadre précédent protégés par une ZNT de 5 mètres dès lors qu'ils étaient identifiés sur les cartes IGN bien que, après analyse, ils se sont avérés ne pas être des cours d'eau. La réduction de leur protection à une largeur de 1 mètre constitue une régression

que nous sommes prêts à accepter dès lors qu'elle est source de simplification. Nous ne saurions en revanche accepter une diminution à une valeur inférieure ou, comme c'est le cas dans le présent projet, une disparition pure et simple de cette ZNT.

Il en est de même concernant le reste des éléments hydrographiques, même à sec, non définis à l'article 1 du projet.

Nous proposons en conséquence la rédaction suivante de l'article 4 de l'arrêté :

« Par ailleurs, l'application de produits phytopharmaceutiques est interdite sur et à moins de 1 (un) mètre des avaloirs, caniveaux, et bouches d'égout, sur les fossés et sur le reste des éléments hydrographiques, même à sec, non définis à l'article 1. ~~Concernant ces derniers, de manière à s'assurer du strict respect de cette disposition, une marge de recul de non traitement d'au moins 30 cm à partir du bord, est préconisée lors de l'application des produits phytopharmaceutiques.~~ »

Enfin, la dérogation prévue à l'article 6 pour l'entretien des fossés qui bordent les voies ferrées et routières ne nous apparaît pas justifiée. Nous demandons sa suppression.

Sur les zones régulièrement inondées

L'interdiction d'application de pesticides dans les zones régulièrement inondées constitue le seul et unique motif de satisfaction du projet d'arrêté actuellement en consultation, étant à relever que le projet d'arrêté de Loire-Atlantique est le seul à prévoir une telle interdiction au sein de la région Pays de la Loire.

Cette satisfaction est néanmoins largement relativisée par le fait que, sous l'empire de l'arrêté préfectoral du 9 février 2007, cette interdiction était portée à 1 mètre de la berge des zones régulièrement inondées.

Nous serions prêts à accepter cette régression pour autant que les demandes de modification contenues dans la présente déposition soient intégrées dans l'arrêté définitif.

Sur les zones humides

Les zones humides jouent un rôle important d'épuration de l'eau, qui leur est d'ailleurs reconnu par le SDAGE Loire-Bretagne. L'application de pesticides au sein des zones humides est de nature à perturber cette fonction naturelle jouée par les zones humides, au détriment de la qualité de l'eau.

Le projet en consultation ne prévoit pas la moindre interdiction concernant l'application de pesticides dans les zones humides, modalité que prévoient pourtant les projets d'arrêté de Mayenne, Maine-et-Loire et Vendée.

Ces derniers ne visent que les zones humides caractérisées par la présence d'une végétation hygrophile dominante de type joncs, roseaux, iris et/ou sphaignes, ce qui exclut donc les zones cultivées et n'aura pas de conséquence sur les activités agricoles.

Nous demandons à ce qu'une disposition similaire soit intégrée au sein du projet en consultation.

Sur la protection des zones identifiées au sein du registre des zones protégées du SDAGE Loire-Bretagne et des sites Natura 2000

Comme exposé préalablement, l'article 12 de la directive 2009/128/CE impose la fixation de mesures de restriction ou d'interdiction d'usage des pesticides au sein des zones identifiées au sein du registre des zones protégées du SDAGE applicable, ainsi qu'au sein des sites Natura 2000.

La réglementation nationale n'ayant pas intégré cette obligation, il appartient à l'autorité préfectorale de le faire.

Or rien au sein du projet d'arrêté en consultation ne permet de satisfaire à cette obligation.

Rappelons que le registre compris dans le document d'accompagnement du SDAGE Loire-Bretagne identifie en tant que zones protégées :

- les zones de captage d'eau pour la consommation humaine ;
- les zones de protection des espèces aquatiques importantes du point de vue économique ;
- les zones de baignade et d'activités de loisirs et de sports nautiques ;
- les zones vulnérables (nitrates) ;
- les zones sensibles à l'eutrophisation ;
- les sites Natura 2000 (qui sont ainsi visés à double titre).

L'enjeu est donc important pour le département de Loire-Atlantique, entièrement classé en zone vulnérable et devant faire l'objet de restrictions particulièrement ambitieuses s'agissant des pesticides.

Il est nécessaire que des compléments soient apportés au projet afin de tenir compte de cette obligation.

Conclusion

Nos associations estiment que le projet proposé en consultation publique ne prend pas la mesure de l'urgence à limiter drastiquement la pollution des eaux par les pesticides afin d'amorcer une reconquête de leur qualité. La comparaison avec les projets en consultation au sein des autres départements de la région Pays de la Loire est particulièrement éclairante quant aux lacunes profondes du projet de Loire-Atlantique.

Nous demandons à ce que le projet soit profondément revu afin d'intégrer :

- S'agissant de la ZNT de 5 mètres, l'ensemble des cours d'eau répondant à la définition de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement ainsi que les éléments du réseau hydrographique figurant sur les cartes IGN au 1/25000 (à l'exception des fossés, avaloirs, caniveaux et bouches d'égout) ;
- S'agissant de la ZNT de 1 mètre, les fossés et le reste des éléments du réseau hydrographique, même à sec, qui ne font l'objet que d'une interdiction d'application directe dans le présent projet ;
- Une interdiction d'application directe au sein des zones humides caractérisées par la présence d'une végétation hygrophile dominante de type joncs, roseaux, iris et/ou sphaignes ;
- Des dispositions propres à tenir compte des enjeux liés à l'existence de zones protégées identifiées par le SDAGE Loire-Bretagne et de sites Natura 2000.

S'il devait être adopté sans ajout des compléments précités, l'arrêté souffrirait d'une sérieuse fragilité juridique que nous n'excluons pas de soumettre au contrôle de la juridiction administrative.

Jean-Christophe Gavallet
Président de FNE Pays de la Loire



Claude Bord
Vice-Président de l'UDPN 44



Gwénola Kervingant
Présidente de Bretagne Vivante

