

### Consultation publique

## Projet d'arrêté relatif à l'interdiction d'appliquer des produits phytopharmaceutiques à proximité des milieux aquatiques – Sarthe

Position de FNE Pays de la Loire et Sarthe Nature Environnement – 3 juillet 2017

Dans le cadre de la consultation publique organisée du 14 juin au 4 juillet 2017, les fédérations régionale et départementale d'associations de protection de l'environnement France Nature Environnement Pays de la Loire et Sarthe Nature Environnement 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 pesticides<sup>1</sup> :

- 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 »<sup>2</sup>. 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.

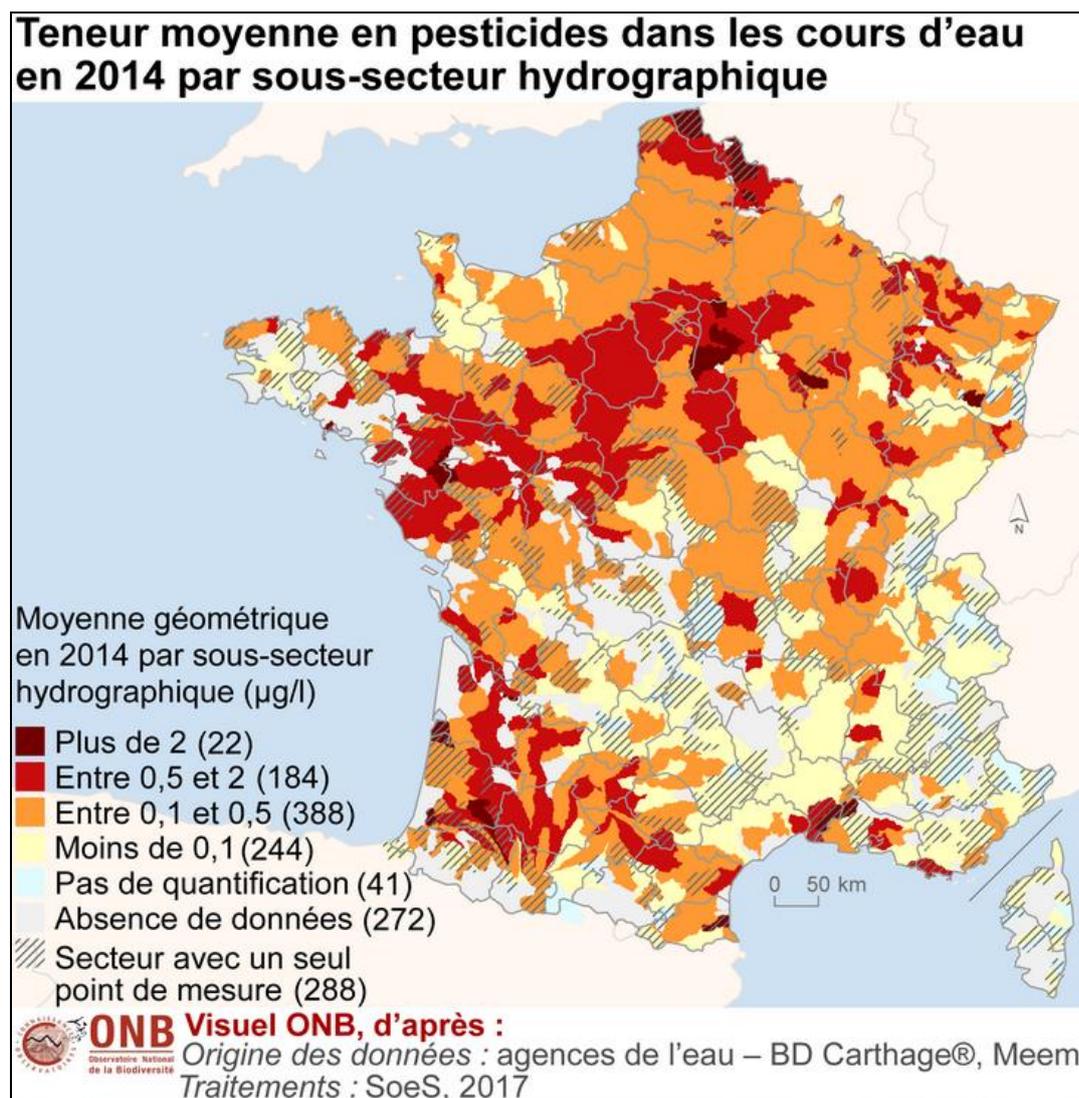
La campagne de surveillance 2015 du CREPEPP a mis en évidence que les objectifs assignés par la directive cadre sur l'eau (DCE) et déclinés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne sont très loin d'être atteints pour le territoire des Pays de la Loire

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

<sup>2</sup> [http://www.profil-environnemental.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/une-contamination-par-les-pesticides-generalisee-a-a11.html#sommaire\\_1](http://www.profil-environnemental.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/une-contamination-par-les-pesticides-generalisee-a-a11.html#sommaire_1)

s'agissant du paramètre « pesticides »<sup>3</sup> : aucune station de mesure n'a enregistré de résultats actant 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 2014<sup>4</sup> 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,

<sup>3</sup> [http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pesticides\\_fiche\\_2015.pdf](http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pesticides_fiche_2015.pdf)

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

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.

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 Sarthe, cet arrêté date du 12 octobre 2010.

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<sup>er</sup> 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 12 octobre 2010. 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.

Le projet d'arrêté départemental de la Sarthe prévoit que bénéficient d'une ZNT de 5 mètres :

- Les seuls cours d'eau identifiés sur la cartographie établie par les services de l'Etat ;
- Les mares, plans d'eau, sources, lagunes, retenues collinaires, réservoirs, bassins de rétention, bassins d'orage, puits et forages non protégés.

Nous nous étonnons du champ ainsi retenu dans le projet mis en consultation. En effet, le projet proposé dans le cadre des réunions de concertation prévoyait de retenir non seulement les cours d'eau identifiés au sein de la carte des services de l'Etat mais également les éléments figurant sur la carte de l'IGN, qu'il s'agisse des traits continus ou discontinus ou encore des simples points.

Cette dénaturation totale du projet initial sous la pression de certains représentants de la profession agricole est en profonde contradiction avec l'objectif de lutte contre la pollution par les pesticides affichée dans les considérants de l'arrêté et avec l'exigence de non-régression, que le premier projet appréhendait de façon satisfaisante.

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, notamment les points et traits discontinus qui ne sont pas repris dans la cartographie de l'Etat ;

- Les lacs, étangs et lavoirs.

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

Rappelons en effet que la méthodologie choisie en Sarthe pour établir la cartographie réalisée en application des instructions ministérielles du 27 avril et du 3 juin 2015 aboutit à retenir, dans la version actuelle de la carte, un linéaire de cours d'eau inférieur d'environ la moitié de ce qu'on trouve sur la carte de l'IGN.

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 :

« Les points d'eau sont constitués par :

- les cours d'eau définis à l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement, notamment ceux figurant sur le site internet des services de l'Etat ;
- les lacs, mares, plans d'eau, étangs, sources, lagunes, retenues collinaires, réservoirs, bassins de rétention, bassins d'orage, lavoirs, puits et forages non protégés, 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.

Alors que le premier projet d'arrêté prévoyait la fixation d'une ZNT de 5 mètres le long de l'ensemble des zones d'écoulement des eaux non représentées sur les cartes de l'IGN, dont les fossés, le projet mis en consultation fait purement et simplement disparaître cette ZNT.

Ce revirement inconcevable est opéré alors que le projet d'arrêté continue à indiquer dans ses considérants que « *le traitement chimique à proximité immédiate des fossés (...) constitue une source directe de pollution qui détermine un risque toxicologique important à l'égard des milieux aquatiques concernés et un risque d'altération de la qualité de l'eau* ».

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.

La fixation d'une ZNT de 1 mètre a pourtant fait ses preuves en Bretagne, où elle est en vigueur dans chacun des départements depuis 2005. Elle a contribué à une amélioration de la qualité des eaux bretonnes sur ce paramètre sans pour autant pénaliser les exploitants agricoles.

Outre les départements bretons et celui adjacent de l'Orne, elle a également été mise en vigueur dans les départements voisins de Loire-Atlantique et de Vendée. L'absence de ZNT le long des fossés exclurait donc une harmonisation régionale, pourtant gage de lisibilité et de simplification.

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 les collecteurs d'eaux pluviales à ciel ouvert et des zones d'écoulement non inventoriées ni expertisées.

Nous proposons en conséquence la rédaction suivante de l'article 2 de l'arrêté :

*« Aucune application de produits phytopharmaceutiques ne doit être réalisée :*

- (...)*
- Sur et à moins de 1 mètre des fossés, zones d'écoulement non inventoriées ni expertisées, collecteurs d'eaux pluviales à ciel ouvert, caniveaux, avaloirs et bouches d'égout, qu'ils soient ou non représentés sur les cartes au 1/25 000 de l'IGN*
- ~~sur une zone d'écoulement des eaux, même à sec, qu'elle apparaisse ou non sur le réseau hydrographique IGN au 1/25 000 (fossés, zones d'écoulement non inventoriées ni expertisées, collecteurs d'eaux pluviales à ciel ouvert, bassins de rétention). Une bande de 0,30 mètre le long de la zone d'écoulement doit faire l'objet d'une vigilance particulière afin que les produits phytopharmaceutiques ne puissent atteindre la zone d'écoulement des eaux~~ ».*

En outre, nous notons que le projet mis en consultation prévoit comme pour les fossés une bande de 30 cm de simple « vigilance » pour ce qui concerne les bassins de rétention, alors que la combinaison de l'article 1<sup>er</sup> et de l'article 2 du projet fait bénéficier ces bassins d'une ZNT de 5 mètres. Cette ambiguïté source d'insécurité juridique est à lever en excluant les bassins de rétention du champ du dernier paragraphe de l'article 2.

Enfin, la dérogation prévue à l'article 3 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'application de pesticides au sein des zones régulièrement inondées aboutit en définitive à la contamination des milieux aquatiques par les substances en question.

Afin que la préservation des milieux aquatiques soit favorisée, nous proposons une interdiction de pulvériser des pesticides au sein des zones régulièrement inondées, à l'image de ce que prévoit le projet d'arrêté de Loire-Atlantique.

Nous proposons ainsi l'ajout d'un troisième tiret au sein de l'article 2 de l'arrêté :

*« - dans les zones régulièrement inondées ».*

### **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 Sarthe, 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**

France Nature Environnement Pays de la Loire et Sarthe Nature Environnement 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. Les modifications majeures apportées au projet suite à la concertation l'ont quasiment privé de toute substance. 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 sarthois.

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, collecteurs d'eaux pluviales à ciel ouvert et zones d'écoulement non inventoriées ni expertisées, 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 régulièrement inondées ;
- 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

Chantal Blossier  
Vice-présidente de Sarthe Nature Environnement

