

Les cartographies des cours d'eau et des zones de non-traitement aux pesticides au service du système agro-industriel

mercredi 4 avril 2018, par Thierry Uso

Le système agro-industriel français, c'est-à-dire l'essentiel de la production agricole mais aussi les fabricants de matériel agricole, l'industrie agro-alimentaire et l'industrie des pesticides et des engrais, emploie plusieurs millions de personnes et génère un chiffre d'affaires de plusieurs dizaines de milliards d'euros chaque année.

Son poids économique et social est tel que les gouvernements successifs et les services de l'État n'ont jamais osé le remettre véritablement en question, alors que ce système est clairement non durable d'un point de vue environnemental. Des réglementations ont néanmoins été introduites pour tenter d'en limiter les dégâts sur les sols, l'eau et la santé publique (comme par exemple les plans successifs écophyto). Mais, depuis trois ans environ et surtout avec le gouvernement actuel, on constate un changement d'orientation politique : il ne s'agit plus de maintenir le système en tentant de limiter ses dégâts, mais de le développer quelles qu'en soient les conséquences.

Trois réglementations en cours d'élaboration vont dans le sens du développement du système agro-industriel. Ces trois réglementations concernent l'eau et son usage en agriculture ; il s'agit de la cartographie des cours d'eau pour l'exercice de la police de l'eau, la cartographie des zones de non-traitement aux pesticides en bordure des points d'eau, et [les projets de territoire consacrés à l'irrigation agricole](#).

Comment sont élaborées les cartes utilisées pour la mise en œuvre de politiques publiques ?

C'est l'Institut national de l'information géographique et forestière ([IGN](#)), un établissement public à caractère administratif, qui est chargé de décrire la surface du territoire national et l'occupation de son sol. Pour cela, il développe en permanence de nouveaux référentiels et géoservices, répondant aux besoins croissants et évolutifs en données cartographiques et en informations géolocalisées.

Les cartes élaborées à partir des données de l'IGN sont ensuite utilisées pour mettre en œuvre des politiques publiques de

prévention des risques, d'aménagement du territoire, de développement durable, de défense et de sécurité.

Le référentiel cartographique national de l'IGN s'appelle BD Carto. Il contient des données sur les réseaux routier et ferré, le réseau hydrographique, l'occupation du sol, les unités administratives telles que régions, départements, intercommunalités, communes, avec une précision de 10 mètres, permettant l'élaboration de cartes entre 1/50 000 et 1/100 000.

Le réseau hydrographique est constitué par les cours d'eau et autres écoulements, et les plans d'eau. Les lacs, étangs, retenues sur cours d'eau, retenues hors cours d'eau, gravières et lagunes sont considérés comme des plans d'eau. Les retenues sur cours sont principalement des barrages réservoirs, et les retenues hors cours d'eau sont des bassins et des retenues collinaires.

L'IGN et le ministère de l'environnement ont élaboré ensemble un référentiel hydrographique national appelé BD Carthage. Ce référentiel reprend les données hydrographiques de BD Carto et les complète avec des informations de codification hydrographique. La codification hydrographique permet par exemple d'indiquer le sens de l'écoulement d'un cours d'eau. BD Carthage est mis à jour annuellement et en accès libre. Il identifie actuellement 525 000 km de cours d'eau et autres écoulements de plus d'un km de long sur les 550 000 km² du territoire métropolitain. Malheureusement, il a plusieurs défauts le rendant de moins en moins adapté aux politiques publiques actuelles : précision insuffisante, processus de mise à jour peu efficace...

L'IGN a aussi développé après BD Carto un référentiel à grande échelle appelé BD Topo. Ce référentiel contient les mêmes données que BD Carto mais avec une précision de 1 mètre au lieu de 10, obtenue grâce aux images satellites, permettant d'élaborer de cartes entre 1/5 000 et 1/50 000. BD Topo n'est accessible que pour les missions de service public. Il identifie

actuellement 800 000 km de cours d'eau et autres écoulements.

L'Agence française pour la biodiversité ([AFB](#)) et l'IGN ont lancé en 2016 le projet d'un nouveau référentiel hydrographique national appelé BD Topage en remplacement de BD Carthage. Ce nouveau référentiel sera disponible en 2019 pour le territoire métropolitain. Il reprend les données hydrographiques de BD Topo complétées avec la codification BD Carthage. Il sera mis à jour à travers une plateforme collaborative et sera en accès libre.

En l'absence de BD Topage, comment font les services décentralisés de l'État pour élaborer les cartographies des cours d'eau et des zones de non-traitement aux pesticides en bordures des points d'eau ? Eh bien, ils bricolent à partir de BD Topo et BD Carthage.

La cartographie des cours d'eau pour l'exercice de la police de l'eau

Les articles L214-1 à 6 du code de l'environnement décrivent la police de l'eau s'exerçant sur les cours d'eau.

Sous la pression de la FNSEA, le premier ministre Manuels Valls a fait signer par la ministre de l'environnement Ségolène Royal une [instruction gouvernementale](#) le 3 juin 2015, qui explique comment identifier et cartographier les cours d'eau. La cartographie des cours d'eau pour l'exercice de la police de l'eau s'inscrit donc dans le prolongement de la loi.

Voilà ce que dit l'instruction gouvernementale.

« Afin de mieux faire connaître les parties du réseau hydrographique qui doivent être considérées comme des cours d'eau, les services établiront des cartographies complètes dans les zones où cela est techniquement faisable dans des délais raisonnables. Dans les autres zones, ils préciseront la méthodologie d'identification des cours d'eau ».

« Sur la base des cartographies au 1/25000 de l'IGN, les services identifieront les écoulements qui peuvent être considérés comme des cours d'eau ».

« Une intervention sur un cours d'eau ne pourra se faire que dans le cadre d'une déclaration ou autorisation « loi sur l'eau ». Cela peut entraîner des tensions avec le monde agricole ou les collectivités ».

L'instruction gouvernementale soulève plusieurs questions :

- 1/ Quels services de l'État sont chargés d'établir la cartographie des cours d'eau et comment ?
- 2/ Comment définir qu'un écoulement est un cours d'eau ou pas ?
- 3/ Quelle va être l'influence du système agro-industriel dans l'élaboration de la cartographie ?

Ce sont les services décentralisés de l'État qui sont chargés d'établir la cartographie, à savoir les préfets de région et les DREAL (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement), et les préfets de département et les DDTM (Directions départementales des territoires et de la mer). Pour cela, ils s'appuient sur l'expertise technique des services départementaux de l'AFB qui verbalisent les infractions sur les cours d'eau et ils consultent les habituelles parties prenantes locales : collectivités locales et territoriales, syndicats de rivière, organisations professionnelles agricoles, associations environnementales... et les commissions locales de l'eau (CLE) lorsqu'elles existent.

L'article [L215-7-1](#) du code de l'environnement définit comme suit ce qu'est un cours d'eau :

« Constitue un cours d'eau un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine, alimenté par une source et présentant un débit suffisant la majeure partie de l'année ».

L'article ajoute :

« L'écoulement peut ne pas être permanent compte tenu des conditions hydrologiques et géologiques locales ».

Cette remarque concerne essentiellement les cours d'eau méditerranéens qui sont très souvent à sec en été, mais qui ont très rapidement des débits conséquents en cas de fortes pluies, pouvant même entraîner des inondations par débordement.

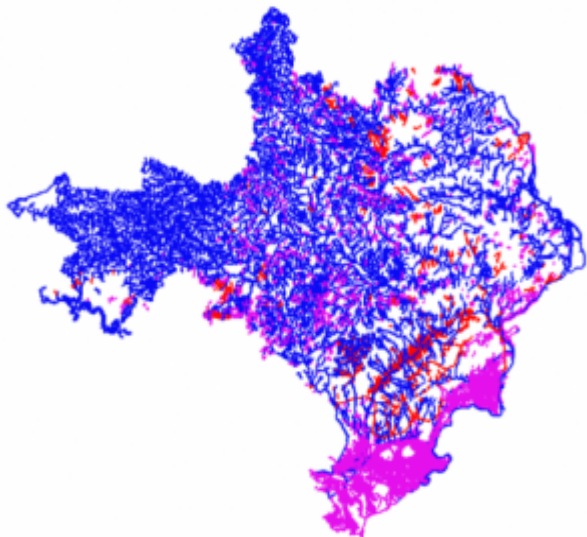
Mais, au-delà du cas des cours d'eau intermittents, les trois critères (lit naturel, source et débit) ne permettent pas toujours d'identifier clairement un cours d'eau. Par exemple, est-ce que les canaux datant de plus d'un siècle sont des cours d'eau ou non ? Est-ce qu'un écoulement qui traverse une zone humide est un cours d'eau ou non ?

L'instruction gouvernementale du 3 juin 2015 ajoute aux trois critères énoncés ci-dessus un faisceau d'indices complémentaires (présence de berges et d'un lit au substrat spécifique, présence de vie aquatique, continuité amont-aval) pour aider à trancher les cas litigieux. L'ajout du faisceau d'indices est loin d'avoir donné les résultats escomptés, quand on voit le nombre d'écoulements considérés comme indéterminés dans chaque département.

La cartographie des cours d'eau pour l'exercice de la police de l'eau découle du classement de chaque écoulement soit en cours d'eau, soit en non-cours d'eau, soit en indéterminé dans le cas où les acteurs sont en désaccord entre eux ou constatent leur incapacité à trancher. La police de l'eau ne s'applique qu'aux écoulements identifiés comme des cours d'eau sur la cartographie. Tous les travaux sur les cours d'eau (pour prélever ou stocker de l'eau, pour déverser des effluents, etc.) ne peuvent se faire qu'après une déclaration ou autorisation « loi sur l'eau », ce qui ennuie beaucoup le système agro-industriel comme on peut s'en douter. Dans la plupart des départements, les chambres d'agriculture contrôlées par la FNSEA ont fait une pression telle que beaucoup d'écoulements n'ont pas été

identifiés comme des cours d'eau. C'est le cas du Gard et de l'Aude.

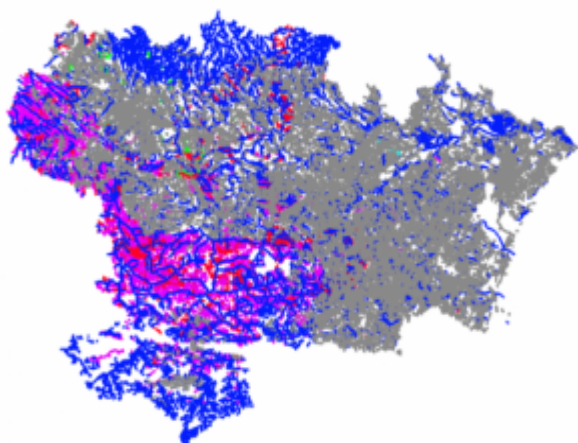
Dans la cartographie du Gard ci-dessous, les écoulements dans le sud du département sont indéterminés (couleur rose). Ces écoulements indéterminés sont la multitude de canaux qui couvrent la Camargue depuis plus d'un siècle.



Cartographie des cours d'eau du Gard

– Cours d'eau – Non-cours d'eau – Indéterminé

Dans la cartographie de l'Aude ci-dessous, un grand nombre d'écoulements sont classés non-cours d'eau (couleur grise). Ces non-cours d'eau sont les ruisseaux et canaux intermittents, affluents des principaux cours d'eau, et qui ont un rôle important dans l'alimentation et la recharge des nappes.



Cartographie des cours d'eau de l'Aude

– Cours d'eau – Non-cours d'eau – Indéterminé

La cartographie des zones de non

traitement aux pesticides en bordure des points d'eau

La [directive européenne 2009/128/CE](#) transposée en 2011 dans la législation française régit l'usage des pesticides.

Article 1 : « La présente directive instaure un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec un développement durable en réduisant les risques et les effets des pesticides sur la santé humaine et sur l'environnement »

Article 11 : « Les États membres font en sorte que des mesures appropriées soient adoptées pour protéger le milieu aquatique et l'alimentation en eau potable contre l'incidence des pesticides ». Parmi ces mesures, il y a la « mise en place de zones tampons de taille appropriée pour la protection des organismes aquatiques non-cibles et de zones de sauvegarde pour les eaux de surface ou souterraines utilisées pour le captage d'eau potable, à l'intérieur desquelles l'application ou l'entreposage de pesticides sont interdits ».

La France n'a pas attendu la directive européenne pour définir des zones de non-traitement (ZNT) en bordure des points d'eau. Elle l'a fait par un [arrêté ministériel](#) dès 2006. Mais une organisation d'arboriculteurs (Association nationale pommes poires) prétextant une incohérence entre l'arrêté de 2006 et la transposition de la directive européenne a réussi à faire abroger l'arrêté de 2006 par un [arrêt du Conseil d'État](#) le 6 juillet 2016. Il a donc fallu un nouvel [arrêté ministériel](#) le 7 mai 2017 pour reprendre à zéro la cartographie ZNT. Cette nouvelle cartographie ZNT doit être établie dans chaque département sous l'autorité du préfet. Et bien évidemment, le système agro-industriel fait le forcing pour qu'il y ait le moins possible de zones de non-traitement aux pesticides dans cette nouvelle cartographie. Et il est en passe d'y arriver dans la plupart des départements.

L'arrêté ministériel de 2017 définit les points d'eau et les ZNT aux pesticides.

Les points d'eau sont :

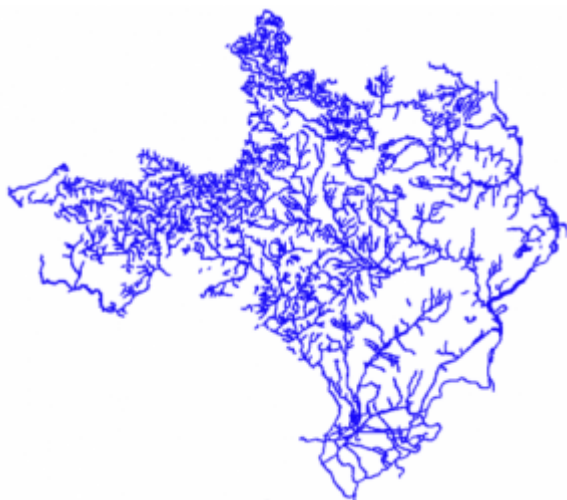
- les cours d'eau identifiés par la cartographie « police de l'eau » présentée dans le paragraphe précédent et/ou la cartographie « bonne conduite agricole et environnementale » ;
- les plans d'eau identifiés sur les cartes IGN 1/25 000 ;
- les écoulements et plans d'eau dans les zones de protection rapprochées des captages pour l'eau potable.

Dans le cadre d'une « bonne conduite agricole et environnementales », les agriculteurs doivent maintenir une bande enherbée non cultivée en bordure des cours d'eau dont ils sont riverains pour être éligibles aux subventions de la PAC. Ces « bandes enherbées » protègent l'eau et jouent éventuellement un rôle important de corridor biologique.

La largeur de la ZNT est définie par le fabricant du pesticide à

travers l'autorisation de mise sur le marché ou l'étiquetage. Elle peut être de 5, 20, 50 ou 100 mètres. Mais, dans la pratique, c'est toujours la valeur minimale de 5 mètres qui s'applique, parce que le fabricant indique 5 mètres ou rien du tout.

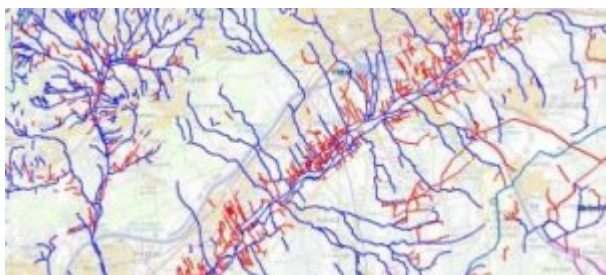
Voyons le cas de l'arrêté ZNT du préfet du Gard daté du 30 octobre 2017. L'arrêté déclare que les cours d'eau sont ceux de la cartographie « police de l'eau » et que les plans d'eau sont ceux des cartes IGN au 1/25 000. Le site de la préfecture a mis en accès public la cartographie des cours d'eau ZNT.



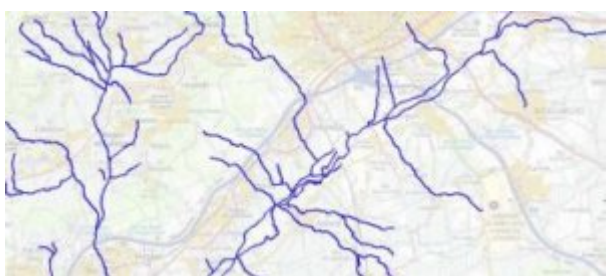
Cartographie ZNT du Gard

La cartographie permet de constater que (i) tous les canaux de Camargue sont ignorés, (ii) les points d'eau à proximité de captages eau potable sans zone de protection rapprochée sont également ignorés, et (iii) certains cours d'eau présents dans la cartographie « police de l'eau » disparaissent mystérieusement.

Ces problèmes sont particulièrement visibles lorsqu'on fait un zoom sur le bassin du Vistre, un des principaux cours d'eau du Gard.



Cours d'eau « police de l'eau » dans le bassin du Vistre



Cours d'eau « ZNT » dans le bassin du Vistre

Quelles leçons tirer de l'élaboration de ces deux cartographies et que faire ?

Le gouvernement a confié aux services décentralisés de l'État l'élaboration des cartographies des cours d'eau et des zones de non-traitement aux pesticides, en laissant aux préfets et DDTM le soin de définir la méthodologie d'identification des cours d'eau et les modalités de consultation des parties prenantes locales dans chaque département. Nous commençons juste à en percevoir les conséquences négatives.

La méthodologie d'identification des cours d'eau différente d'un département à l'autre a clairement contribué à ce que la définition d'un cours d'eau ne soit pas homogène sur le territoire national. Par exemple, les canaux peuvent ne pas être considérés comme des cours d'eau dans un département, alors que certains le sont dans un autre. Idem pour les ruisseaux intermittents.

La consultation des parties prenantes locales lors de l'élaboration des deux cartographies, censée corriger les erreurs et les oublis, a pris des formes diverses dans les départements. Mais, le plus souvent, le préfet coopte et consulte en priorité quelques parties prenantes triées sur le volet. Par exemple, dans l'Hérault, le préfet a mis en place un secrétariat technique départemental, regroupant les représentants de l'État, la chambre d'agriculture et un représentant de chaque structure de bassin versant pour piloter la consultation. De plus, le manque d'information sur la consultation et sa durée trop courte en exclut de fait la plupart des associations environnementales qui ont une bonne connaissance du terrain. Le véritable bénéficiaire de la consultation est le système agro-industriel (voir, à ce sujet, [l'article de Reporterre](#)). La consultation peut parfois même se réduire en un tête-à-tête entre services décentralisés de l'État et chambre d'agriculture.

Le système agro-industriel (FNSEA/chambres d'agriculture, fabricants de pesticides, industrie agroalimentaire, organisations d'irrigants) a utilisé des moyens politiques, techniques et juridiques considérables pour obtenir des services de l'État :

- 1/ Une cartographie « police de l'eau » où un grand nombre d'écoulements ne sont pas considérés comme des cours d'eau, ce qui va permettre aux agriculteurs de prélever de l'eau dans ces écoulements pour irriguer sans avoir à passer par une déclaration ou autorisation « loi sur l'eau ».
- 2/ Une cartographie « ZNT » où un grand nombre de points d'eau ne sont pas pris en compte, ce qui va permettre aux agriculteurs de cultiver et d'épandre des pesticides sur les berges de ces points d'eau.

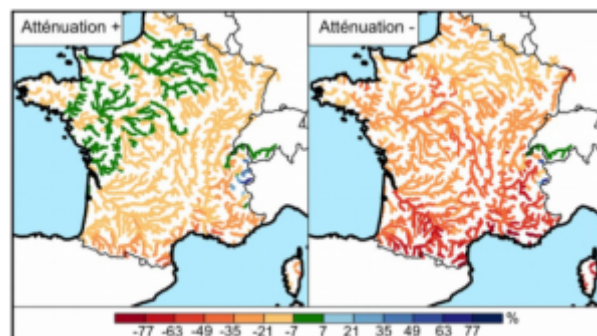
Dans la plupart des départements, de nombreuses ZNT présentes dans l'ancienne cartographie ont « disparu » dans la nouvelle. FNE avance les chiffres de 30 % de ZNT disparues en Tarn-et-Garonne et 43 % en Indre-et-Loire.

Les modalités des consultations ZNT et le rôle prépondérant que jouent les chambres d'agriculture et la FNSEA dans celles-ci ne laissent pas d'autres possibilités que d'ester en justice. Ainsi, les associations membres de FNE ont déposé des recours gracieux à l'encontre de plus d'une quarantaine d'arrêtés départementaux, qui pourront se transformer éventuellement en recours contentieux. Mais, pour pouvoir contester les cartographies, encore faut-il y avoir accès. Or, bon nombre de préfectures n'ont pas encore donné accès ni aux cartographies « police de l'eau » et « ZNT », qu'elles soient provisoires ou définitives, ni aux indispensables données géographiques associées.

Le gouvernement et les services décentralisés de l'État entretiennent une grande opacité sur les projets de territoires concernant l'irrigation agricole et les deux cartographies. La communication dans les médias par les ministres de l'agriculture et de l'environnement est très habile. En racontant de belles histoires sur le développement de l'agriculture bio et la lutte contre le réchauffement climatique, ils évitent de parler des sujets qui fâchent.

En plus de ses habituels moyens de pression comme le chantage à l'emploi, le système agro-industriel a ajouté le réchauffement climatique pour obtenir du gouvernement une relance de l'irrigation et un assouplissement de la réglementation de l'usage de l'eau et des pesticides. Or, le discours « les agriculteurs ont besoin de plus d'irrigation à cause du

réchauffement climatique ; laissez-nous prélever plus d'eau superficielle et souterraine avant qu'elle ne se perde en mer » ne tient pas. L'eau n'est jamais perdue en mer ; elle maintient le débit écologique des cours d'eau et empêche les entrées d'eau salée dans les deltas. La carte ci-dessous montre que le réchauffement climatique va diminuer le débit moyen des cours d'eau de manière significative à l'horizon 2100. Et cette carte, établie en 2017 par le ministère de l'environnement, ne tient pas compte des prélèvements d'eau supplémentaires réclamés par le système agro-industriel qui va être un facteur aggravant.



Une des actions possibles d'Attac pourrait être justement d'informer sur les véritables enjeux autour de l'eau et de l'agriculture, ainsi que les dangers environnementaux et sanitaires posés par ces projets de territoire et ces cartographies : communiqués de presse éventuellement cosignés avec la Confédération paysanne, articles dans *Lignes d'Attac* et dans la presse alternative, etc.

Quant aux comités locaux d'Attac qui ont mené une réflexion sur ces sujets, ils pourraient ester en justice au côté des associations environnementales.