

Synthèse des observations du public

Arrêté modifiant l'arrêté du 9 juin 2021 fixant les prescriptions techniques générales applicables aux plans d'eau, y compris en ce qui concerne les modalités de vidange, relevant de la rubrique 3.2.3.0 de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement

- Consultation du 27 mai au 19 juin 2024 (prolongée au 21 juin 2024) -

4126 contributions	
3518 défavorables	608 favorables

La présente consultation du public a porté sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 9 juin 2021 fixant les prescriptions techniques générales applicables aux plans d'eau, y compris en ce qui concerne les modalités de vidange, relevant de la rubrique 3.2.3.0 de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement. Ce projet d'arrêté modifie l'article 4 de l'arrêté susmentionné afin de restreindre l'application de cet article aux seuls projets d'implantation de plans d'eau en zone humide dont la surface implantée est supérieure ou égale au seuil d'autorisation de la rubrique 3.3.1.0. de la nomenclature (1 hectare).

La consultation a recueilli 4126 contributions parmi lesquelles 3 518 des commentaires expriment une ferme opposition à la modification de l'arrêté du 9 juin 2021, et 608 des commentaires exprimés y sont favorables.

I – Remarques générales

Le débat a été très vif avec un désaccord marqué entre les professionnels agricoles et leurs représentants (FNSEA, jeunes agriculteurs, chambres d'agriculture, notamment), favorables à l'adoption du projet d'arrêté, et les professionnels de l'eau (syndicats mixtes exerçant la compétence GEMAPI, élus de commission locale de l'eau, professionnels de la planification de l'eau, professionnels de la protection de l'environnement (parc naturel régional, syndicats de rivières), associations de protection de l'environnement (FNE, LPO, WWF, AAPPMA, notamment), fédérations de pêche et citoyens qui expriment un avis fortement défavorable.

II – Concernant les avis favorables

Les avis favorables sont majoritairement portés par les professionnels agricoles irrigants, principaux bénéficiaires des mesures envisagées. Ils mettent en avant de sérieuses difficultés dans la gestion de leurs exploitations dues au changement climatique auquel il est nécessaire de s'adapter. Les saisons sont de plus en plus marquées par des épisodes extrêmes, pluies diluviennes l'hiver et sécheresses prolongées l'été, qui nuisent gravement à la sécurité des récoltes et de l'abreuvement. Par conséquent, la majorité des

contributions favorables au texte soulignent le caractère indispensable de créer des réservoirs permettant de stocker l'eau l'hiver lorsqu'elle tombe en abondance afin pouvoir la réutiliser l'été en période de sécheresse. Il en va selon beaucoup du « bon sens paysans ».

1. Arguments économiques

Certains contribuants expliquent être conscients et victimes du changement climatique auquel ils doivent s'adapter. Ils précisent qu'ils souhaitent réaliser de petites retenues ou étangs, utilisées non pas dans un but de maximisation des rendements mais afin de sécuriser leurs récoltes et produire à des prix acceptables pour tous et qui permettent de faire vivre les agriculteurs.

D'autres soutiennent que les réserves d'eau sont nécessaires pour garantir une production diversifiée, locale et éviter les importations. *A contrario*, maintenir et maximiser le niveau de production permet de garantir l'indépendance alimentaire de la France et de réduire son déficit commercial en exportant le surplus. Pour une partie, la création de retenue est d'intérêt général puisqu'elle contribue à l'indépendance alimentaire de la France.

De nombreux commentaires soulignent le fait que la sécurisation de l'accès à l'eau est un facteur essentiel pour garantir des exploitations pérennes et transmissibles afin de permettre le renouvellement des générations et la reprise des exploitations par de futurs agriculteurs.

2. Arguments écologiques

Les défenseurs du texte considèrent qu'il est possible de concilier la création de plans d'eau en zone humide et la préservation de ces zones. Les réserves permettent selon eux de stocker l'eau en période de hautes eaux lorsque l'hydrologie y est favorable et ainsi diminuer les prélèvements en période estivale. Ces réserves peuvent aussi assurer un soutien à l'étiage des rivières. L'irrigation permet également d'éviter le dessèchement des sols, ce qui limite l'érosion en cas de sécheresse et permet aux pluies d'être absorbées plus rapidement pour la recharge des nappes. Contrairement à leurs opposants, ils affirment que la création de plans d'eau en zone humide est bénéfique pour la biodiversité qui y trouve un point d'eau en période de sécheresse. Le captage de CO² est quant à lui assuré par les cultures. Certains pensent que cela participe à l'extension des zones humides via le principe de compensation. Quelques commentaires indiquent que les retenues peuvent être réalisées à partir de matériaux naturels en évitant le recours au bâchage.

Beaucoup pensent que les bassines constituent à la fois une solution aux inondations en stockant l'eau lors de forts épisodes pluvieux, ainsi qu'aux sécheresses en retenant l'eau afin qu'elle ne soit pas perdue en retournant pas à la mer.

Certains soulignent que l'utilisation de techniques d'irrigation modernes et efficaces permet de réduire la consommation d'eau et minimiser les pertes. Quelques commentaires indiquent que les particuliers sont invités à récupérer l'eau de pluie et ne comprennent pas qu'ils n'en soient pas de même pour l'agriculture.

Pour beaucoup, le seuil de 1 hectare est raisonnable et permet de limiter l'impact sur l'environnement dès lors que les obligations environnementales sont maintenues (séquence « ERC », SDAGE, SAGE).

3. Simplification de l'article 4 de l'AMPG

Certains saluent ce projet de texte car il simplifie les démarches pour les professionnels, ce qui va dans le sens des demandes formulées par la profession. La nouvelle rédaction est plus pragmatique et adaptée à la réalité du terrain. Par ailleurs, il réintroduit de la souplesse dans le traitement des dossiers. Il est notamment souligné que l'article 4 dans sa rédaction actuelle ne permet pas de distinguer selon la dynamique et le rôle de la zone humide impactée. Un commentaire indique notamment que l'eau est indispensable aux cultures mais qu'il convient de distinguer les zones superficiellement humides qui ouvrent à débat sur la création de retenues et les tourbières profondes à même de permettre un stockage optimum de l'eau et la régulation des cours d'eau pour protéger la biodiversité et la faune terrestre et aquatique, ces dernières devant absolument être préservées.

Un participant indique être favorable au projet de texte mais pour une adaptation au cas par cas qui donne la possibilité de recréer des zones humides bénéfiques pour l'écosystème environnant et aussi pour pérenniser les exploitations du bassin. La modification ne doit pas ouvrir la voie à la suppression de certaines zones humides indispensables à l'équilibre du milieu. La demande est formulée de réintroduire du dialogue et des compromis.

D'autres considèrent qu'aucune restriction ne devrait intervenir dès lors que le projet doit prévoir une compensation équivalente à la surface impactée.

III – Concernant les avis défavorables

Les commentaires défavorables sont exprimés en grande partie par des professionnels de l'eau et de la protection de la biodiversité, des associations de protection de l'environnement, des citoyens et quelques agriculteurs.

Il est important de noter que de nombreux commentaires sont chiffrés, documentés et sourcés (sites et communications gouvernementaux, études scientifiques, rapport d'établissements publics, décisions de justice). Beaucoup de contributeurs trouvent que la mesure n'est pas suffisamment justifiée d'un point de vue politique, technique et scientifique et que les conséquences de cette évolution réglementaire n'ont pas été évaluées. Beaucoup voient dans ce texte un déni des études scientifiques qui démontrent le rôle essentiel des zones humides pour le cycle de l'eau, alors même que ces études sont souvent financées sur fonds public.

Une partie des contributeurs considère que la démarche de simplification des mesures administrative ne justifie pas une telle régression et demande à ce que cette décision soit justifiée sur le plan environnementale et/ou économique. L'argument même de simplification est questionné car la mesure semble complexifier le droit en ajoutant de nouvelles exceptions.

1. Arguments écologiques et climatiques

Il est en premier lieu rappelé par la plupart des commentaires que les zones humides jouent un rôle essentiel pour les écosystèmes et le fonctionnement hydrologique. Elles rendent de nombreux services écosystémiques :

- rôle d'épuration de l'eau,

- rôle de régulation du cycle de l'eau : stockage d'eau en hiver et soutien d'étiage l'été, recharge des nappes phréatiques,
- rôle de prévention des risques naturels (ralentissement des crues, prévention des inondations, atténuation des sécheresses),
- rôle de réservoir de biodiversité : zone d'habitats pour de nombreuses espèces dont certaines sont menacées (30 % des espèces végétales remarquables et menacées vivent dans les milieux humides et environ 50 % des espèces d'oiseaux dépendent de ces zones et pour certaines, sont des points d'étapes migratoires). Il est ainsi vivement soutenu que les zones humides assurent la préservation de la ressource en eau tant le plan qualitatif que quantitatif,
- rôle d'alimentation en eau du bassin versant,
- rôle d'atténuation du changement climatique (stockage de carbone des tourbières).

Il est avancé à l'inverse que l'implantation de plans d'eau sur ces zones présente de nombreux effets néfastes pour la gestion de l'eau, notamment une perte importante par évaporation, l'augmentation de la température de l'eau, l'eutrophisation, les assècs des cours d'eau et la rupture de la continuité écologique, la modification du peuplement piscicole et prolifération d'espèces invasives, le développement d'algues, de bactéries, l'assèchement des zones humides par évaporation et drainage.

Déjà fortement fragilisés et dénaturés, beaucoup craignent que cette modification entraîne la création d'une multitude de petites retenues et qui détruirait les zones humides par mitage. Le choix du seuil de 1 hectare est également vivement critiqué. Il est notamment mis en avant qu'une très grande partie des zones humides sont d'une taille inférieure à ce seuil. La plupart des commentaires rappelle que 70% des zones humides en France ont disparues et 40% de celles restantes se sont dégradées ces dix dernières années, il est donc désormais indispensable de préserver et restaurer ce qu'il reste. Certains commentaires indiquent que les zones humides de moins de 1 hectare représentent la moitié de la surface nationale estimée à 3 millions d'hectares.

Certains comprennent l'importance des retenues d'eau pour l'agriculture mais préconisent que celles-ci soient installées en dehors des zones humides, comme c'est le cas pour les bassins d'orages, afin de préserver ces zones déjà fortement réduites.

Enfin, certains commentaires, plus rares, évoquent le rôle de bien-être (atout touristique, patrimoine national).

2. Arguments politiques et financiers

De nombreux commentaires dénoncent une politique insensée et contradictoire de la gestion de l'eau. Ils rappellent que le Gouvernement a inscrit la préservation des milieux humides comme priorité nationale au sein de la Stratégie nationale pour la biodiversité. Il est également mis en avant que le Gouvernement s'est fixé pour objectif de renforcer la préservation des zones humides (mesure n° 20 du Plan Eau présenté en 2023) et que la France doit promouvoir les solutions fondées sur la Nature (mesure n° 30 du Plan eau) et pourtant ce texte est perçu comme une invitation à détruire les zones humides restantes. L'argument financier revient régulièrement en rappelant que les Agences de l'eau, les collectivités, départements, régions, EPCI, financent la restauration de zones humides par l'effacement et la mise aux normes de plans d'eau afin de limiter les impacts qu'ils occasionnent sur les milieux aquatiques et de rétablir le fonctionnement hydraulique, biologique et biogéochimiques des fonds de vallées (cours d'eau, zones humides, nappes alluviales) dans le triple objectif d'améliorer

la qualité des masses d'eau, le fonctionnement et la disponibilité quantitative, et de favoriser la résilience face aux changements climatiques. Ce texte apparaît dès lors en totale contradiction avec les investissements publics réalisés. Certains comparent cette mesure à l'ancienne politique d'incitation d'arrachage des haies dont la restauration est aujourd'hui encouragée et subventionnée par l'Etat sur fonds publics. D'autres regrettent que leurs impôts servent à payer des amendes de l'Union européenne, notamment pour non-respect de nos engagements en matière de bon état des eaux dont l'échéance arrive en 2027. Certains soulignent le fait que les services écosystémiques rendus par les zones humides permettent de réaliser gratuitement certains processus indispensables qui faudra compenser par des investissements colossaux.

Pour les opposants au texte, la création de retenues en zone humide ne fera qu'accentuer la problématique du manque d'eau. La plupart dénoncent une solution à court terme et certains appellent à observer la situation critique de l'Espagne. Certains participants invitent à orienter et soutenir les usagers de l'eau vers une démarche globale de sobriété. Ils considèrent que l'agriculture a besoin d'un véritable accompagnement technique et financier et que l'Etat ne doit pas encourager et soutenir un modèle d'agriculture intensive qui n'est plus viable. Des contributeurs regrettent que les exigences environnementales soient devenues le bouc émissaire et la variable d'ajustement du gouvernement pour répondre aux revendications du monde agricole alors qu'il s'agit essentiellement d'un problème de rémunération.

Certains acteurs du monde associatif soulignent que le projet d'arrêté s'inscrit en contradiction avec les décisions de justice et avec le travail mené de longue date sur le territoire, notamment en matière d'inventaire des zones humides pour améliorer la connaissance sur la distribution de ces milieux. Certaines zones humides sont considérées comme prioritaires pour la ressource en eau (exemple du SAGE de l'Arve).

3. Arguments légaux

Le texte est également fortement contesté sur sa légalité. Beaucoup dénoncent un manque de courage politique pour un texte pris à la demande d'intérêts particuliers et qui serait contraire à l'intérêt général. Pour beaucoup, il s'agit d'une privatisation de l'eau dont l'usage appartient à tous au titre de l'article L. 210-1 du code de l'environnement. Ils craignent ainsi la dégradation d'une ressource commune au bénéfice d'une minorité. Il est en effet rappelé que la préservation des zones humides est déclarée d'intérêt général par la loi (article L. 210-1 du code de l'environnement). Un commentaire s'appuie notamment sur l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen selon lequel : « La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée. ».

Une grande proportion des commentaires dénonce une grave régression environnementale, contraire à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

De nombreux commentaires rapportent que ce texte est contraire à :

- La Convention sur les zones humides (RAMSAR) signée en 1986 ;
- La Directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE du 23 octobre 2000 et notamment son objectif de bon état écologique des masses d'eau d'ici 2027 (objectif de résultat) ;
- La Directive « Habitat » 92/43/CEE du 21 mai 1992 ;
- La Loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 ;

- La gestion équilibrée et durable de la ressource en eau mentionnée à l'article L. 211-1 du code de l'environnement qui vise à assurer la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ;
- La Charte de l'environnement, notamment ses articles 1 et 5 ;
- La Convention des Nations unies sur la diversité biologique signée à Rio de Janeiro en juin 1992 qui précise notamment que « conserver la biodiversité au moyen de l'établissement de zones protégées et l'assurance de leur gestion adéquate, et la protection des écosystèmes et des habitats naturels » ;
- Le Plan national milieux humides 2022-2026 ;
- Les outils de planification locaux tels que les SDAGE, SAGE, DOCOB Natura 2000, ZNIEFF ;

Certains considèrent que ce texte remet également en cause les droits des générations futures, reconnus par une décision du 27 octobre 2023 par le Conseil constitutionnel, notamment en ce qu'il ne leur permettrait pas de vivre dans un environnement équilibré et respectueux pour la santé (article 1^{er} de la Charte de l'environnement).

Certains relèvent que le juge reconnaît que la préservation des zones humides est un enjeu environnemental majeur qui requiert de bien comprendre le fonctionnement de l'hydro-système afférent et de fournir une présentation détaillée des mesures ERC (éviter - réduire - compenser), et déplorent le rôle insuffisamment protecteur de ces mesures.

4. Sur la rédaction de l'article 4

Il est notamment rappelé que l'article 4 dans sa rédaction actuelle n'interdit pas la construction de plans d'eau en zone humide mais qu'il exige une justification forte, ce qui permet de concilier l'impératif de préservation des zones humides et le besoin justifié de création de retenue. La LPO cite notamment une décision du Conseil d'Etat (CE, 19 octobre 2023, n°457355) qui s'est prononcé sur les règles de l'article 4 de l'arrêté du 9 juin 2021. Saisi par des professionnels agricoles de requêtes en annulation, le juge administratif avait estimé que l'arrêté n'avait « pas pour effet d'interdire dans tous les cas la création d'un plan d'eau en zone humide » et que les conditions posées par l'arrêté du 9 juin 2021 ne portaient pas « une atteinte excessive à la liberté d'entreprendre des pisciculteurs, des producteurs de noisettes et des autres professionnels ».

Certains rappellent que les zones humides ne sont pas aujourd'hui nécessairement des zones « perdues » pour l'agriculture car beaucoup sont ou peuvent être utilisées comme prairies naturelles pour la nourriture du bétail.

Par ailleurs, beaucoup s'inquiètent de l'insuffisance des mesures de protection restantes. Il est notamment rappelé que de nombreux territoires ne sont pas couverts par un SAGE et ceux qui le sont ne prévoient pas tous des mesures de protection de zones humides. La faiblesse de la séquence « ERC » est également soulignée, considérant qu'elle est souvent réduite à la mesure de compensation. Certains relèvent également le manque de moyen des services de l'Etat pour contrôler correctement les dossiers. La faculté d'opposition à déclaration des préfets est selon eux rarement utilisée. De plus, FDAAPPMA 90 pointe le fait qu'une grande partie des plans d'eau sont aujourd'hui irréguliers et n'entrent pas en compte dans la question du cumul des impacts.

Quelques commentaires considèrent qu'il s'agit d'une mesure de décharge de l'Etat sur les collectivités.

IV – Concernant les demandes appelant une réponse

Quelques commentaires reprochent à la consultation de n'avoir pas joint l'avis de la Mission interministérielle de l'eau (MIE) et l'avis du Comité national de l'eau (CNE) aux documents de consultation. Au titre de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, seul le projet de texte accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet, est mis à disposition du public par voie électronique. Toute personne peut néanmoins faire la demande de communication de ces documents dans les conditions prévues aux articles L. 300-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.