

La Chambre régionale d'agriculture de Normandie, réunie en Session le 25 juin 2021 à Caen,

Délibérant conformément aux dispositions législatives et réglementaires,  
Constatant que le quorum est atteint,

**Vu** la DCE et ses objectifs,

**Vu** l'état des lieux 2019 adopté par le Comité de bassin le 04 décembre 2019,

**Vu** le projet de SDAGE Seine-Normandie 2022 - 2027 adopté par le Comité de bassin le 14 octobre 2020,

**Vu** le projet de SDAGE Seine-Normandie 2022 - 2027 soumis à consultation,

**Considérant :**

- Le projet de SDAGE Seine-Normandie 2022 - 2027 et ses documents d'accompagnement ;
- Le respect du principe de compatibilité entre le SDAGE et les normes inférieures prises dans le domaine de l'eau et le respect de la hiérarchie des normes et des compétences des autorités administratives ;
- Les argumentaires techniques et juridiques formulés par la profession agricole durant l'état des lieux puis la phase de rédaction du SDAGE (voir annexe).
- Les travaux et concertations en cours sur le projet de décret relatif à la gestion quantitative de l'eau.
- Le changement climatique, ses conséquences sur l'agriculture et la nécessité d'accompagnement de l'agriculture et des exploitations.
- Les échanges en cours dans le cadre du Varenne agricole de l'eau et du changement climatique.

Partage l'enjeu crucial de préservation des biens communs que sont l'eau et les milieux aquatiques et ne souhaite pas s'en soustraire mais bien trouver le juste équilibre durable entre le développement d'une activité économique et la préservation du bon état de l'eau.

**Rappelle** que le SDAGE est un document d'orientations et **dénonce** le caractère prescriptif d'un grand nombre de dispositions proposées dans le projet de SDAGE Seine-Normandie 2022 - 2027.

**S'inquiète** d'un déséquilibre entre les efforts demandés aux activités rurales et ceux demandés aux activités urbaines ; déséquilibre également constaté dans les choix de communication autour des enjeux environnementaux.

**Demande** qu'il soit mis en place, dans les eaux de surface, la quantification des substances médicamenteuses et hormonales issues principalement des installations d'assainissement d'eaux usées; cela afin de respecter une équité d'analyses entre les activités agricoles et activités humaines.

**Note** que les impacts technico-économiques des programmes de mesures sur l'agriculture n'ont pas suffisamment été évalués.

Concernant l'orientation fondamentale 1 et la restauration de la continuité écologique :

**Demande** le remplacement du terme « milieu humide » par « zone humide » dans l'ensemble du document et a minima dans l'ensemble des dispositions à visée

réglementaire ou demandant une compatibilité des documents d'urbanisme, de planification et des décisions de loi sur l'eau.

**Met en garde** sur le caractère prescriptif des dispositions d'identification et de préservation des zones humides dans les documents de planification et d'urbanisme alors que le SDAGE ne peut s'appliquer que dans un rapport de compatibilité.

**Dénonce** une identification systématique des zones humides et des objectifs de gestion uniformisés sans hiérarchisation préalable en fonction de l'ensemble des enjeux identifiés sur les territoires concernés.

**Dénonce** la référence à la cartographie des milieux humides potentiels de la DREAL (carte 11) dans le cadre des dispositions portant sur les zones humides.

**Demande** que le projet de SDAGE prévoit que les EPCI et CLE, qui souhaiteraient inscrire dans leurs documents des mesures de gestion des zones humides, prouvent que les secteurs proposés en zones humides répondent bien à la définition réglementaire d'une zone humide telle que prévue au I.1° de l'article L211-1 du code de l'environnement.

**Demande** de mettre plus en avant les séquences d'évitement et de réduction que la compensation dans la disposition 1.3.1 et de privilégier la compensation fonctionnelle à la compensation surfacique.

**Dénonce** des ratios de compensation disproportionnés.

**Dénonce** les mesures de compensation surfaciques applicables en cas de disparition de zones humides liée à des phénomènes de submersion marine.

**Dénonce** la volonté de supprimer les « ouvrages verrous » qui aura un fort impact sur les activités économiques et le paysage de certains territoires.

**Demande** de veiller à la continuité latérale afin que la restauration écologique n'entraîne pas d'impact négatif sur les zones humides à proximité des cours d'eau.

#### Concernant l'orientation fondamentale 2 et la protection des captages :

**Dénonce** le fait que les documents d'urbanisme prescrivent une occupation du sol compatible avec la protection de la ressource (usage des parcelles) alors même que cela n'est pas de leur ressort en ce qui concerne la production agricole.

**Dénonce** la limitation des systèmes agricoles dits compatibles avec la préservation de la ressource en eau aux seuls systèmes en agriculture biologique ou cultures dites à bas niveaux d'intrants.

**Exige** la suppression de la disposition 2.1.6 dans la mesure où le SDAGE n'a pas à prescrire les productions agricoles à mettre en place sur les aires d'alimentation de captage.

**Refuse** que les DUP définissent précisément les systèmes agricoles pouvant être maintenu ou mis en place sur les périmètres de captages.

**Refuse** le rapprochement entre périmètre éloigné et aire d'alimentation de captages, ces deux zonages doivent rester différents car répondent à des objectifs différents.

**Refuse** que le SDAGE prescrive des obligations supplémentaires au programme national d'actions sur les nitrates et à ses déclinaisons régionales, il doit fixer des objectifs et laisser l'initiative aux acteurs de territoire afin de s'adapter au contexte local.

**Refuse** l'encadrement excessif proposé sur le drainage et notamment la fixation d'une distance minimale de réalisation des opérations de drainage et l'obligation d'absence de rejet des eaux de drainage en nappe ou directement dans un cours d'eau.

#### Concernant l'orientation fondamentale 4 et la création de retenues :

**Demande** de ne pas limiter les projets de retenues aux seuls projets de substitution au regard des besoins croissants en eau de l'agriculture liés au réchauffement climatique ou notamment aux objectifs de souveraineté alimentaire.

**Dénonce** les dispositions 4.5.1, 4.5.2 et 4.5.3 qui ne s'appliquent qu'aux retenues à usage d'irrigation, dans la mesure où elles permettent de se substituer à des prélèvements à l'étiage, aussi bien en eaux de surface qu'en eaux souterraines.

**Dénonce** un encadrement de la création des retenues d'eau pour l'irrigation hors des ZRE alors même que ces zonages n'ont pas d'existence légale.

**Refuse** l'obligation d'économie de 20 % en ZRE pour la création de réserves de substitution et demande à être en adéquation avec l'instruction PTGE en adaptant l'économie nécessaire en fonction des possibilités du milieu.

**Refuse** l'interdiction faite de remplissage des retenues par des prélèvements en eaux souterraine.

**Demande** à revoir l'encadrement des prélèvements hivernaux en se calant sur l'article R 211-2-3 du projet de décret relatif à la gestion quantitative structurelle de l'eau et à la sécheresse:

- Pour les eaux de surface (cours d'eau et leurs nappes d'accompagnement) : *« en dehors de la période de basses eaux, des conditions de prélèvement en volume ou en débits peuvent être définies de façon à mieux encadrer le respect des intérêts mentionnés à l'article L. 211-1. »*,
- Pour les eaux souterraines : *« le volume prélevable peut être évalué globalement sur l'année. Il est toutefois réparti par périodes lorsque le rythme de recharge des nappes est annuel. Le volume prélevable en eaux souterraines ne dépasse pas la capacité de renouvellement de la ressource disponible, compte-tenu des besoins d'alimentation en eau des écosystèmes aquatiques de surface et des zones humides directement dépendants. »*.

**Demande** d'introduire une exception au dispositif du contournement à la création de plans d'eau pour les eaux de ruissellement comme c'est le cas pour les eaux de drainage.

**Demande** d'ajouter une disposition pour inciter à prélever et rejeter l'eau dans le bassin où elle est consommée : le transfert d'eau (prélèvement et rejet) d'une unité hydrographique de prélèvement vers une autre unité hydrographique de consommation est à éviter, et même abandonner lorsque l'unité hydrographique de prélèvement est déficitaire alors que l'unité hydrographique de consommation n'est pas en tension quantitative.

#### **En conclusion :**

**Considère** totalement inacceptable que le SDAGE soit déconnecté des réalités économiques des filières et des territoires et mette en péril la pérennité de l'activité agricole.

**Demande** que le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et le Ministère de la Transition Ecologique veillent au respect de l'équilibre entre les enjeux de souveraineté alimentaire, de relocalisation de la production agricole et de préservation des ressources naturelles.

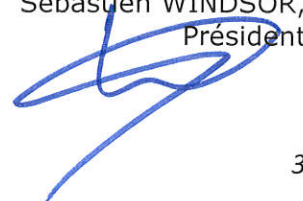
**Demande** que des moyens adéquats soient prévus pour permettre d'anticiper et de construire la résilience de l'agriculture face aux changements climatiques.

**Demande** que les CLE des SAGE adaptent les orientations des SDAGE en prenant en compte les réalités des territoires et de l'agriculture.

**Décide** en conséquence de donner un avis défavorable sur le projet de SDAGE 2022 – 2027 du bassin Seine-Normandie soumis à consultation,

Délibéré à Caen, le 25 juin 2021

Sébastien WINDSOR,  
Président



## Avis technique et juridique de la Chambre régionale d'agriculture de Normandie concernant le projet de SDAGE Seine-Normandie 2022-2027

Le SDAGE est un outil de planification qui se caractérise par un **rapport de compatibilité**, plus souple que celui de conformité<sup>1</sup>. Pourtant, nous constatons qu'un grand nombre de dispositions sont marquées par une rédaction trop stricte ou trop précise traduisant le basculement d'un rapport de compatibilité vers un rapport de conformité.

C'est d'ailleurs ce qu'induisent les propos du Ministère de l'écologie qui reconnaît lui-même, dans la circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), que, concernant le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) : « plus la rédaction de ces dispositions sera précise, plus le rapport de compatibilité tendra vers un rapport de conformité »<sup>2</sup>.

Pourtant, la distinction entre les différents rapports (prise en compte, compatibilité et conformité) existe et est reconnue. Ainsi, à propos de la portée juridique du SDAGE, celle-ci : « *est à la fois importante et relative. Importante, car le SDAGE dispose d'une autorité juridique supérieure à de nombreuses décisions administratives arrêtées sur son territoire géographique. Relative, car cette autorité juridique se détermine dans le cadre d'un rapport souple de compatibilité (cohérence ou non contrariété globale) et non de conformité (respect strict)* ».

Considérant qu'une obligation de respect du rapport de compatibilité incombe non seulement aux rédacteurs des normes inférieures précitées mais également et surtout au rédacteur du SDAGE vis-à-vis des normes supérieures, il ne revient pas à ce dernier de faire basculer le rapport de compatibilité vers celui de conformité.

En outre, la relecture du projet de SDAGE laisse apparaître des **termes trop prescriptifs** propres au rapport de conformité alors que le SDAGE ne peut s'appliquer que dans un rapport de compatibilité.

De même, l'emploi du présent de l'indicatif implique une obligation de faire qui caractérise, le plus souvent, le rapport de conformité.

Enfin, en droit, les SDAGE sont mis en œuvre afin d'atteindre les objectifs prévus aux articles L.211-1 et L.430-1 du Code de l'environnement.

En ce sens, l'article L.212-1 III du Code de l'environnement dispose que : « *Chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est doté d'un ou de plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixant les objectifs visés au IV du présent article et les orientations permettant de satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1.* [...] ».

Les SDAGE ont donc vocation à concourir à une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau prévue par l'article L.211-1 du Code de l'environnement.

En ce sens, il est prévu que le SDAGE définisse les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, lesquelles doivent être établies « au regard des objectifs et des exigences visés aux I et II de l'article L. 211-1 du code de l'environnement »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La **conformité** « exclut toute adaptation par le document hiérarchiquement inférieur, l'objectif étant de parvenir à une concordance parfaite des exigences », la norme inférieure doit donc retranscrire à l'identique la norme supérieure.

Le rapport de **compatibilité** implique une obligation de non-contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure, en laissant une marge de manœuvre pour préciser et développer les orientations de la norme supérieure.

Le rapport de **prise en compte** implique une obligation de compatibilité avec une possibilité de dérogation pour des motifs justifiés.

<sup>2</sup> Circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (NOR : DEVL1108399C), annexe 1, p.6.

<sup>3</sup> Cf. art. 4 de l'arrêté ministériel du 17 mars 2006 relatif au contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, NOR : DEVO0650136A.

Selon l'article L. 211-1 dudit Code, la gestion équilibrée de la ressource en eau doit permettre « *de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences [...] de l'agriculture, des pêches et cultures marines [...]* ».

**Le principe de la gestion équilibrée de la ressource en eau découle donc d'une nécessaire conciliation entre les différents intérêts listés à l'article L. 211-1 précité, parmi lesquels figurent les exigences liées à l'activité agricole.**

Or, l'activité agricole est visée dans de nombreuses dispositions porteuses de **conséquences économiques significatives sur l'agriculture.**

A ce titre, le respect du principe de gestion équilibrée de la ressource en eau implique d'évaluer les effets et les conséquences sur l'activité agricole tant d'un point de vue technique qu'économique. Force est de constater qu'aucune étude tendant à une telle évaluation n'est proposée ou n'a déjà été réalisée.

Suite à ces éléments, vous trouverez ci-dessous le détail de nos remarques plus précises concernant les différentes orientations :

**Orientation fondamentale 1 – Pour un territoire vivant et résilient : des rivières fonctionnelles, des milieux humides préservés et une biodiversité en lien avec l'eau restaurée**

**Introduction de cette orientation**

« (...) Dans la suite du document, la terminologie suivante a été appliquée : le terme de « milieu humide » englobe l'ensemble des habitats naturels caractéristiques de ces écosystèmes décrit par le référentiel EUNIS, classification européenne des écosystèmes, consultable notamment sur le site internet de l'agence européenne de l'environnement ; (...)».

**Avis technique :** le terme de « milieux humides » utilisé dans toute l'orientation n'a pas de définition réglementaire précise. Un très grand nombre de milieux peut être classé en tant que « milieu humide » selon le référentiel EUNIS ce qui laisse une grande liberté d'interprétation sur le cadre d'application des dispositions du SDAGE induisant un risque de non homogénéité d'application à l'échelle du bassin. A contrario, les zones humides sont pour leur part, des milieux avec une définition réglementaire précise. Il apparaît donc pertinent de se concentrer et de mobiliser les moyens d'agir sur ces zones humides.

**Avis juridique :** seules les zones humides sont définies au I.1° de l'article L211-1 du code de l'environnement : « (...) on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ».

**La profession demande de :**

- Remplacer le terme de « milieux humides » par « zones humides » dans l'ensemble du document et a minima dans toutes les dispositions à visée réglementaire ou demandant une compatibilité des documents d'urbanisme, de planification des décisions de loi sur l'eau.

### **Concernant la disposition 1.1.1 « Identifier et préserver les milieux humides dans les documents régionaux de planification »**

« Les collectivités et autorités administratives compétentes identifient et préservent les milieux humides dans les documents régionaux de planification (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF), Schéma Régional des Carrières,...). Cela implique notamment que :

- les SRADDET identifient les milieux humides et les milieux aquatiques afin de les préserver (habitats, fonctionnalités, services rendus), d'éviter toute dégradation et de restaurer les continuités écologiques (trame verte et bleue) »

#### **Avis juridique :**

Si les liens entre le SDAGE et le SRADDET sur la question des « milieux humides » ou des « zones humides » n'est pas contestable, le rapport de compatibilité entre ces deux documents nous amène à demander de reformuler certains passages de la disposition 1.1.1 en préférant à l'emploi du présent de l'indicatif le recours à une recommandation. Ce faisant, cette disposition excède la compétence de l'auteur du SDAGE qui ne peut arrêter que des orientations et des objectifs en application du III. de l'article L.212-1 du Code de l'environnement dans un rapport de compatibilité, il ne permet pas d'édicter, à proprement parler des règles.

#### **La profession demande de :**

Modifier la disposition 1.1.1 comme suit (modification en rouge) : « Les collectivités et autorités administratives compétentes sont invitées à identifier et préserver les zones humides dans les documents régionaux de planification (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF), Schéma Régional des Carrières,...). Cela implique notamment que :

- les SRADDET sont invités à identifier les zones humides et les milieux aquatiques afin de les préserver (habitats, fonctionnalités, services rendus), d'éviter toute dégradation, et de restaurer les continuités écologiques (trame verte et bleue);(...) »

### **Concernant la disposition 1.1.2 « Cartographier et protéger les zones humides dans les documents d'urbanisme »**

« La compatibilité des documents d'urbanisme avec l'objectif de préservation des zones humides du SDAGE implique notamment :

- Pour les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) :
  - (...) d'identifier et de localiser les milieux humides connus et de fixer des orientations en vue de la protection ou de la restauration des zones humides, afin de permettre leur prise en considération le plus en amont possible lors des choix d'aménagement du territoire ; (...)
- Pour les Plans Locaux d'Urbanisme (et Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux) PLU(i) :
  - (...) d'intégrer, dans le rapport de présentation, l'ensemble des données existantes sur les milieux humides (...).»

#### **Avis juridique**

La disposition crée un effet prescriptif directement et immédiatement opposable aux documents d'urbanisme; elle a pour effet de s'immiscer directement dans leur élaboration et contenu. A l'image de la disposition précédente, celle-ci excède ainsi la compétence de l'auteur du SDAGE qui ne peut arrêter que des orientations et des objectifs en application du III. de l'article L.212-1 du Code de l'environnement dans un rapport de compatibilité. L'article L122-1 du code de l'urbanisme précise : « Ils [les SCoT] doivent également être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-3 du même code (...) les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, la délimitation des périmètres d'intervention

prévus à l'article L. 143-1, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. »

**La profession demande de :**

Modifier la disposition 1.1.2 comme suit (modification en rouge) :« La compatibilité des documents d'urbanisme avec l'objectif de préservation des zones humides du SDAGE peut impliquer notamment :

- Pour les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) :
  - (...) d'identifier et de localiser les zones humides connues et de fixer des orientations en vue de la protection ou de la restauration des zones humides, afin de permettre leur prise en considération le plus en amont possible lors des choix d'aménagement du territoire ; (...)

**Concernant la disposition 1.1.4 « Cartographier les milieux humides et protéger les zones humides et la trame verte et bleue dans les SAGE »**

« La compatibilité des SAGE avec l'objectif de préservation des zones humides implique notamment qu'ils cartographient les milieux humides d'eau douce ou saumâtre après les avoir identifiés et évaluent leurs fonctionnalités à préserver et restaurer, et complètent ces données si elles sont lacunaires. (...) »

**Avis juridique :**

Le principe de compatibilité du SAGE avec l'objectif de préservation des zones humides doit s'appliquer aux zones humides et par exemple à leur identification, l'évaluation des fonctionnalités et leur cartographie mais pas aux milieux humides. Dans sa formulation, la disposition crée de plus un effet prescriptif directement et immédiatement opposable aux SAGE.

**La profession demande de :**

Modifier la disposition 1.1.4 comme suit (modification en rouge) « La compatibilité des SAGE avec l'objectif de préservation des zones humides peut impliquer notamment qu'ils cartographient les zones humides d'eau douce ou saumâtre après les avoir identifiés (...) »

**Concernant la disposition 1.3.1 - Mettre en œuvre la séquence ERC en vue de préserver la biodiversité liée aux milieux humides (continentaux et littoraux) des altérations dans les projets d'aménagement**

**Avis technique :**

Cette disposition doit mettre plus en avant les séquences d'évitement et de réduction que de compensation. La suppression d'une grande partie du paragraphe sur la compensation permettrait ainsi de:

- ne pas focaliser cette disposition sur le principe de compensation ;
- insister sur une compensation fonctionnelle et non surfacique car cette compensation n'a pas la même valeur, il faut privilégier plus fortement le qualitatif au quantitatif;
- rappeler que la compensation doit se faire obligatoirement sur le territoire impacté ou à proximité sinon le projet ne peut être réalisé en l'état quel que soit le pourcentage de compensation prévu.

**Concernant les dispositions 1.5.1. « Prioriser les actions de restauration de la continuité écologique sur l'ensemble du bassin au profit du bon état des cours d'eau et de la reconquête de la biodiversité » et 1.5.5. « Rétablir les connexions terre-mer en traitant les ouvrages «verrous» dans le cadre de projets de territoire multifonctionnels »**

*Le SDAGE indique que l'autorité administrative et les établissements publics compétents concentrent leurs moyens administratifs, financiers et humains sur les ouvrages prioritaires du bassin Seine-Normandie. On entend par ouvrages «verrous» les ouvrages à la mer ou soumis à marée qui barrent les estuaires ou les cours d'eau côtiers dans leur extrémité aval (buses estuariennes, portes à flot, clapets...). Le SDAGE indique que les services de l'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents s'attachent à rétablir la continuité écologique au niveau de la moitié des ouvrages «verrous» identifiés dans le PLAGEPOMI et à entreprendre des études ou des travaux sur l'intégralité de ces ouvrages d'ici 2027.*

La liste des ouvrages prioritaires dont les ouvrages « verrous » est disponible sur le site de la DRIEE : <http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/liste-des-ouvrages-prioritaires-du-bassin-seine-r1865.html>

**Avis technique :**

Sur le bassin Seine-Normandie, 767 ouvrages ont été désignés comme prioritaires pour le rétablissement de la continuité écologique en application de l'article L.214-17 du code de l'environnement, soit près d'un quart des ouvrages restant à traiter sur les cours d'eau en liste 2 et un nombre moyen d'environ 30 ouvrages prioritaires par département. La sélection des ouvrages prioritaires s'est faite en considérant d'abord, le cours d'eau, en fonction des enjeux écologiques, puis, les ouvrages, en fonction du niveau d'impact et indépendamment des considérations d'usage ou de solutions à apporter. Cependant, dans la mise en œuvre de cette « politique apaisée de la restauration de la continuité écologique des cours d'eau », il est nécessaire de réaliser une analyse des enjeux multi-sages de ces ouvrages et une analyse du rapport coût-efficacité.

**La profession demande de :**

- Réaliser une concertation avec les acteurs du territoire comme cela est indiqué dans la disposition 1.5.3 : « *Le choix de la solution de restauration doit découler d'une analyse au cas par cas associant tous les acteurs concernés (propriétaire et/ou exploitant de l'ouvrage, collectivité compétente au titre de la GEMAPI, riverains, représentants des autres usages économiques et de loisirs nautiques), pour trouver le meilleur équilibre entre la politique de restauration de la continuité écologique, les politiques patrimoniales dans toutes leurs dimensions territoriales et la politique de production hydroélectrique* » ;
- Bien mesurer l'impact de l'effacement d'ouvrage « verrou » sur les activités économiques et le paysage de certains territoires tel que le marais de Carentan ;
- Veiller à la continuité latérale afin que la restauration écologique n'entraîne d'impact négatif sur les zones humides à proximité des cours d'eau.

**Orientation fondamentale 2 – Réduire les pollutions diffuses en particulier sur les aires d'alimentation de captages d'alimentation en eau potable**

**Concernant la disposition 2.1.2 « Protéger les captages dans les documents d'urbanisme » :**

*Le projet de SDAGE 2022-2027 inscrit que les documents d'urbanisme prescrivent une occupation du sol compatible avec la protection de la ressource (usage des parcelles) sur les aires d'alimentation de captage délimitées et les périmètres de protection immédiats, rapprochés voire éloignés. Il propose également que sur des captages ciblés soit expérimenté la mise en place de prescriptions permettant de réduire les pollutions diffuses dans les périmètres éloignés des captages en faisant notamment coïncider le périmètre de protection éloigné et l'AAC.*

**Avis technique :**

Les DUP instruites dans le cadre de la protection des captages prescrivent, après étude d'un hydrogéologue agréé, des mesures à respecter notamment en termes d'occupation



du sol. La prescription supplémentaire d'une occupation du sol via les documents d'urbanisme n'est donc pas nécessaire. Elle représente même un risque, en figeant les dynamiques agricoles des territoires sans échanges avec les exploitants et sans proposer aucun outil à leur évolution.

La valorisation agricole des territoires est importante à prendre en considération et ne peut être déconnectée des objectifs fixés dans le SDAGE. Les mesures proposées doivent permettre d'assurer la préservation des ressources, en s'appuyant notamment sur la mobilisation des agriculteurs mais il est indispensable pour cela, d'assurer le maintien d'une agriculture viable et des actions économiquement acceptables.

Actuellement, les DUP et les démarches AAC sont deux outils complémentaires déployés pour assurer la protection des captages, à la fois de manière réglementaire et de manière volontaire par la mise en place d'actions individuelles et collectives auprès des exploitants. Ces dispositifs de protection mobilisent d'ores et déjà les agriculteurs et impactent durablement certaines exploitations (pertes économiques dans le changement de pratiques, obligation de maintien ou remise en herbe, contraintes d'épandage menant à la réorganisation du système d'exploitation...). En parallèle, il est important de rappeler que ces dispositifs sont en cours de mise en œuvre sur le bassin et que leur répercussions concrètes sur le milieu s'inscrivent dans le temps (évolution durable des pratiques, temps de latence entre la modification des pratiques et la réponse du milieu). Au vu de ces éléments, il ne semble pas nécessaire de créer un nouveau dispositif de protection. L'outil proposé risque de complexifier davantage la compréhension des démarches par les exploitants (confusion courante entre démarche BAC et DUP,...), il manque de souplesse et de concertation, et risque ainsi de nuire à la mise en place efficace de mesure de protection de l'eau

#### **Avis juridique :**

La lecture croisée de l'article L123-1-5 du Code de l'urbanisme précisant que le règlement d'un PLU peut « 1° Préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent y être exercées », et de l'article L 101-3 énonçant que « La réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, **en dehors des productions agricoles**, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions. (...) » confirme la possibilité pour un document d'urbanisme de déterminer l'affectation des sols sans, pour autant, s'immiscer dans les questions touchant à l'usage et à la gestion des sols notamment au niveau agricole. De plus, la disposition crée un effet prescriptif directement et immédiatement opposable aux documents d'urbanisme; elle a pour effet de s'immiscer directement dans leur élaboration et contenu. Elle excède ainsi la compétence de l'auteur du SDAGE qui ne peut arrêter que des orientations et des objectifs en application du III. de l'article L.212-1 du Code de l'environnement dans un rapport de compatibilité.

D'autre part, les Périmètres de Protection de Captages qui découlent de la réglementation relative aux captages déclarés d'utilité publique, contenue dans le Code de la santé publique, instaurent des servitudes et ont pour objectif de prévenir et diminuer toute cause de pollution locale ponctuelle et accidentelle, susceptible d'altérer la qualité des eaux prélevés.

En parallèle, les démarches de protection des Bassins d'Alimentation de Captages, sont basées sur la définition et de la mise en œuvre volontaire d'un programme d'actions en lien avec les exploitants agricoles, tel qu'énoncé par le paragraphe II5° de l'article L 211.3 du code de l'environnement. Elles ont vocation à limiter les risques de pollutions diffuses, découlent de la réglementation relative aux aires d'alimentation de captages et peuvent faire l'objet de ZSCE, contenue dans le Code rural et de la pêche maritime (articles R.114-1 et s.).

Ces deux réglementations distinctes et complémentaires ne doivent pas être confondues.

#### **La profession demande de :**

- D'ajouter que les documents d'urbanismes peuvent préciser les usages de parcelles **en dehors des productions agricoles** ;
- Maintenir la différence entre les périmètres de protection de captages qui permettent de lutter contre les pollutions ponctuelles dans un cadre réglementaire via notamment les DUP et la délimitation d'aire d'alimentation de

captages qui permet de lutter contre les pollutions diffuses dans le cadre d'actions volontaires.

### **Concernant la disposition 2.1.4 « Renforcer le rôle des SAGE sur la restauration de la qualité de l'eau des captages prioritaires et sensibles »**

#### **Avis technique :**

Le programme d'actions défini sur chaque AAC est suivi par un COPIL. Il est important que les SAGE intègrent ces acteurs dans les discussions portant sur l'évolution de leur PAGD dans ce domaine. Une attention particulière devra notamment être portée sur l'inscription d'objectifs ambitieux dans le PAGD, afin qu'ils ne viennent pas perturber, freiner voir stopper les dynamiques mises en place sur le territoire au risque de les arrêter. Il est essentiel de laisser se dérouler les processus de concertation locale, sans interférer et de laisser les démarches volontaires se mettre en œuvre pour reconquérir la qualité de l'eau. Chaque captage est unique et possède un contexte particulier à travers lequel différents leviers d'actions peuvent être activés pour protéger la ressource en eau. Certaines pratiques sont difficiles à faire évoluer par manque d'alternatives. On rencontre notamment cette problématique vis-à-vis de l'emploi de certains produits phytosanitaires. Il est donc important d'accompagner les agriculteurs dans la recherche de solutions techniques et de les adapter au niveau local. L'évolution des pratiques doit donc être soutenue, concertée et ouverte vis à vis des solutions à mettre en œuvre.

#### **Avis juridique :**

Le PAGD fixe les objectifs et les dispositions pour définir les priorités du territoire en matière d'eau et des milieux aquatiques, il n'a pas vocation à créer de la réglementation. Il n'appartient donc pas au PAGD de restreindre l'utilisation des produits phytosanitaires.

#### **La profession demande de :**

- Supprimer la phrase « Le PAGD peut par exemple restreindre sur l'AAC l'utilisation de produits phytosanitaires qui dégradent la qualité des eaux brutes ».

### **Disposition 2.1.6 : Couvrir la moitié des aires de captage en cultures bas niveau d'intrants, notamment en agriculture biologique, d'ici 2027**

#### **Avis technique :**

Cet objectif n'est pas réaliste, les AAC représentant près de 30% du territoire de la Normandie. La mise en place d'une telle mesure ne peut qu'être en décalage face aux réalités économiques (existence de filières de valorisation) et techniques (conditions pédo-climatiques très différentes, agronomie, assolement et rotations) de l'agriculture normande. La réalité des débouchés et la viabilité des systèmes sont des paramètres essentiels à prendre en compte.

Il convient également de souligner que tous les captages dits prioritaires ou sensibles ne sont pas impactés par un problème d'origine agricole.

Par ailleurs, des actions et concertations ont lieu sur le terrain et permettent de faire progresser les pratiques. Le SDAGE ne doit pas venir déstabiliser ces dynamiques. En effet la mise en place de cultures BNI ou système AB n'est pas l'outil le plus adapté et le plus cohérent à mettre en place au niveau local. Il peut être inadapté à la réalité du terrain (surface concernée parfois trop importante, manque de débouchés, cultures non rémunératrices et de ce fait manque d'agriculteurs volontaires,...) et risque de compromettre des démarches, basés sur d'autres outils, qui ont été mises en place et avancent sur certaines AAC (HVE, MAEC, groupes GIEE, ...). Cette mesure peut avoir un effet réducteur en mettant en arrière-plan le panel d'outils autres qui peuvent être proposés et ne se focaliser que sur l'utilisation des intrants (un agriculteur peut utiliser des techniques conduisant à un système à moindre niveau d'impact sans pour autant mobiliser les cultures à bas niveau d'intrants ou se convertir à l'AB).

Cet outil doit donc rester un moyen d'agir parmi d'autres, à mobiliser en fonction du territoire et des opportunités, et non pas un objectif en soi.

La Chambre d'agriculture de Normandie demande la suppression de la disposition 2.1.6 :

- La liste des cultures BNI définie par l'AESN trop restreinte (Agriculture Biologique, herbe/prairies, luzerne et sainfoin, chanvre, sarrasin, biomasse et bocage énergie) ;
- Les cultures BNI ciblées présentent des débouchés de niches, cela reste donc une solution très à la marge ;
- Certaines cultures et la conduite en agriculture biologique peuvent avoir un impact non négligeable sur les teneurs en azote dans le sol (par exemple après retournement de luzerne) et donc leur développement n'est pas forcément souhaitable partout selon les enjeux et la sensibilité du captage ;
- La durabilité d'un système agricole ne s'évalue pas uniquement à partir de ses impacts vis-à-vis de la ressource en eau : d'autres enjeux tels que la qualité de l'air, le stockage du carbone, ...sont à prendre en compte
- Quelle place accordée aux cultures non alimentaires dans un contexte où est apparu nécessaire de conserver la souveraineté alimentaire de la France en cas de crise.

D'autre part, en tenant compte des surfaces conséquentes que peuvent représenter les AAC, la priorisation de l'accès au foncier proposé pour certains agriculteurs, pourrait nuire à la diversité des systèmes agricoles sur le territoire.

**La profession demande de :**

- Supprimer la disposition 2.1.6 dans son intégralité

**Concernant la disposition 2.3.1 « Réduire la pression de fertilisation dans les zones vulnérables pour contribuer à atteindre les objectifs du SDAGE »**

**Avis technique :**

C'est le rôle des PAR de fixer ces mesures, les agences de l'eau siègent dans ses instances et pourront être vigilantes à la compatibilité du document rédigé. Plutôt que d'ajouter de l'administratif pour les exploitants, il nous semble plus pertinent de les sensibiliser sur la gestion de l'interculture via les travaux menés sur les captages par une communication ciblée. Afin d'alléger cette disposition, il est proposé de mettre en avant l'intérêt de mettre en place un observatoire basé sur des réseaux de suivi de reliquats entrée et sortie hiver sur l'ensemble du bassin. Cet observatoire pourrait se baser sur ce qui est déjà conduit sur les AAC dans le cadre des animations réalisées et financées en partie par l'agence de l'eau, en définissant un protocole de suivi et d'analyse commun et une extension de ces démarches dans les secteurs non couverts. Il permettrait une remontée facilitée des informations pour une centralisation et un traitement global avec une communication des enseignements issus de l'analyse de ces données communes.

Le fait d'imposer des REH sur des îlots tournants n'est pas pertinent. Cette pratique est déjà mise en œuvre sur le terrain, car les exploitants changent d'îlots tous les ans en fonction des assolements. Par ailleurs, il est également possible d'avoir deux cultures qui se suivent avec un suivi RSH qui soit tout à fait pertinent (succession à risques). Concernant la réalisation de bilan post-récolte, ces derniers sont réalisés après l'été et il est donc trop tard pour remédier à la situation, les intercultures étant déjà en place. La mise en place d'un observatoire s'appuyant sur les réseaux de suivi de reliquats entrée et sortie hiver existant sur les aires d'alimentation de captage permettrait un suivi et une analyse dont un calcul post récolte et l'identification des pratiques en vue de limiter le risque de lessivage des nitrates en hiver selon les itinéraires, type de sol, conditions météorologiques...

« Les préfets sont invités, au niveau de leur département, à **intégrer un maximum d'éléments du réseau hydrographique dans le référentiel départemental des cours d'eau lié à l'application réglementaire des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), afin que les mesures ci-dessus soient appliquées à**

**tout écoulement d'eau susceptible de transporter des polluants (fossés, canaux,...).** La profession attire l'attention sur la difficulté d'intégrer un maximum d'éléments. Dans tous les cas, cela doit être vu dans le cadre de chaque démarche locale pour aboutir à un consensus avec les acteurs du territoire

#### **Avis juridique :**

La compatibilité que doivent respecter les documents inférieurs comme les programmes d'action régionaux relatifs aux zones vulnérables avec le SDAGE implique une obligation de non-contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure. Ici, le SDAGE doit laisser une marge de manœuvre pour préciser et développer les orientations de cette norme supérieure. Or le terme « implique » donne un caractère obligatoire aux propositions qui suivent. En exigeant du préfet qu'il complète certains éléments dans l'arrêté régional, le projet de SDAGE va au-delà de ce qu'autorise le respect de la compatibilité, modifie le code de l'environnement et contrevient au principe d'indépendance des législations. Il ne respecte pas la hiérarchie des normes et la modifie puisqu'il empiète sur les compétences du préfet. Par principe, le SDAGE ne peut avoir pour objet ou pour effet de se substituer au préfet. La disposition crée ainsi un effet prescriptif directement et immédiatement opposable aux autorités administratives en charge d'arrêter les P.A.R. ; elle a pour effet de s'immiscer directement dans l'élaboration et le contenu d'un P.A.R. Elle excède ainsi la compétence de l'auteur du SDAGE qui ne peut arrêter que des orientations et des objectifs en application du III. de l'article L.212-1 du Code de l'environnement.

#### **La profession demande de :**

- Revoir la rédaction de cette disposition afin de la simplifier en rappelant les objectifs et renvoyer à la concertation locale.

#### **Disposition 2.3.3. Soutenir les filières permettant de pérenniser et développer les surfaces de cultures à bas niveaux d'intrants sur l'ensemble du bassin pour limiter les transferts de polluants dans l'eau**

##### **Avis technique**

*Au-delà du développement des cultures à bas niveau d'intrants, le développement de systèmes à bas niveau d'impact permet de contribuer aux objectifs de cette disposition.*

#### **La profession demande de :**

- compléter « les cultures à bas niveau d'intrants » en ajoutant « systèmes à bas niveau d'impact dont les cultures à bas niveau d'intrants »

#### **Disposition 2.4.3. Maintenir et développer les prairies temporaires ou permanentes**

« Les services de l'Etat s'assurent du **maintien des surfaces en herbe, notamment par l'arrêt des retournements de prairie ou par la compensation stricte** en cas d'autorisation de retournement, notamment par la mise en place d'agroforesterie, d'agriculture biologique ou, *a minima*, d'agriculture de conservation produisant des cultures à bas niveaux d'intrants. »

Cette mesure peut poser problème dans le cas d'installation de nouveaux agriculteurs, de réorganisation d'exploitation ou d'évolution de systèmes. De plus, cette mesure est trop prescriptive.

#### **La profession demande de :**

- Retirer cette mention ou à défaut, de retirer le terme « stricte » dans cette mention. La compensation peut être recherchée à une échelle globale.

#### **Concernant la disposition 2.4.4 « Limiter l'impact du drainage par des aménagements spécifiques »**

**Avis technique :**

L'incitation à la mise en place de création de dispositifs tampons présente plusieurs limites, dont l'emprise nécessaire à la réalisation de tels ouvrages. De plus, l'objectif d'une distance de 50 m minimum aux cours d'eau, pour les travaux de création ou rénovation ou de l'absence de rejet en cours d'eau, se heurte à la définition même des cours d'eau qui peut concerner sur certains secteurs des émissaires de drainage. De telles contraintes vont complexifier voire susciter l'abandon d'éventuels projets d'aménagements compensatoires comme les zones tampons humides artificielles (ZTHA) entre les secteurs drainés et les cours d'eau alors qu'ils ont pour vocation de concourir au bon état des eaux.

**Avis juridique :**

Cette disposition énonce de fait une interdiction générale et absolue – quelles que soient les situations – de par la distance minimale de réalisation de ces opérations et en interdisant la présence de rejet des eaux de drainage en nappe ou directement dans un cours d'eau. Cela a pour effet de créer un effet prescriptif directement et immédiatement opposable aux autorités administratives en charge d'instruire les demandes de déclaration ou d'autorisation et pour effet de s'immiscer directement dans leur élaboration et contenu. Le Code de l'environnement ne permet pas au SDAGE d'édicter, à proprement parler des règles. En outre, il doit respecter le principe de gestion équilibrée de la ressource définie à l'article L. 211-1 III du code de l'environnement. Il ne peut donc pas imposer de nouvelles règles aux projets soumis à déclaration ou autorisation au titre de la loi sur l'eau.

**La profession demande de :**

- Ne pas donner de distance minimale de réalisation des opérations de drainage précise ;
- Supprimer l'obligation d'absence de rejet des eaux de drainage en nappe ou directement dans un cours d'eau.

**Orientation fondamentale 4 – Pour un territoire préparé : assurer la résilience des territoires et une gestion équilibrée de la ressource en eau face aux enjeux du changement climatique****Concernant l'orientation 4.4 - Garantir un équilibre pérenne entre ressources en eau et besoins****Avis technique :**

Afin d'éviter d'accentuer les tensions quantitatives pouvant exister au sein de certains territoires, il est essentiel que l'eau soit prélevée, consommée et rejetée sur la même unité hydrographique afin de ne pas aggraver les tensions. En effet, certains collectivités par exemple vont prélever de l'eau à plusieurs kilomètres et la rejettent en aval. Or cette eau est de fait plus disponible sur le territoire prélevé et ne viendra pas alimenter par infiltration ou rejet en cours d'eau les ressources de ce territoire.

**La profession demande de :**

- d'ajouter une disposition pour inciter à prélever et rejeter l'eau dans le bassin où elle est consommée : le transfert d'eau (prélèvement et rejet) d'une unité hydrographique de prélèvement vers une autre unité hydrographique de consommation est à éviter, et même abandonner lorsque l'unité hydrographique de prélèvement est déficitaire alors que l'unité hydrographique de consommation n'est pas en tension quantitative.

**Concernant l'orientation 4.5 - Définir les modalités de création de retenues et de gestion des prélèvements associés à leur remplissage, et de réutilisation des eaux usées**

### **Avis technique :**

Pourquoi n'encadrer que les retenues à vocation agricole et stigmatiser ainsi l'usage agricole de l'eau ? Pour rappel, **seuls 3 % des prélèvements sont destinés à l'irrigation à l'échelle du bassin Seine Normandie**, l'agriculture exerce donc une pression quantitative limitée au regard des autres usages. Si la pression due à l'irrigation est plus forte à l'étiage, la création de stockage hivernal est une des solutions à envisager pour la réduire. Le changement climatique entraînera un besoin en eau accru pour l'agriculture quel que soit le système, il est nécessaire d'anticiper ces nouveaux besoins d'une part en adaptant et optimisant les systèmes et pratiques et, d'autre part, en créant des réserves d'eau compatibles avec la ressource disponible.

L'état des lieux de 2019 évalue à 20 % la contribution de l'agriculture du bassin à la valeur ajoutée générée par l'agriculture nationale. Cette richesse doit être non seulement préservée, mais développée. **L'accès à l'eau est un facteur de production essentiel.**

**Le risque est que la France augmente son empreinte eau et soit virtuellement de plus en plus importatrice d'eau notamment via l'importation de produits agricoles :**

*« En France, notre empreinte est de 1875 mètres cubes par an par habitant, dont 40% se trouve hors de France. Cette part est utilisée pour la fabrication de produits importés pour être consommés en France. Nous dépendons donc presque de moitié de l'étranger pour notre approvisionnement en eau( ...). Cette prise en compte de toutes les étapes de production d'un produit met en évidence la structure de l'économie mondiale, souligne le WWF. On s'aperçoit ainsi que beaucoup de pays ont externalisé sensiblement leur empreinte par l'importation des marchandises gourmandes en eau. Une tendance qui met la pression sur les ressources en eau dans les régions exportatrices, des régions où il y a souvent un manque de mécanismes de gouvernance de l'eau »*  
<https://www.frequenceterre.com/2015/08/25/le-wwf-devoile-notre-veritable-empreinte-eau/> .

L'obligation que chaque projet individuel ou collectif soumis à déclaration ou à autorisation soit intégré dans le PAGD du SAGE ou dans un PTGE en ZRE et secteurs dont l'équilibre quantitatif est fragile, n'est pas compatible avec le temps de réalisation de ses documents. En effet, si un projet voit le jour à l'arrivée d'un nouvel exploitant par exemple, il sera alors nécessaire de réviser le PAGD ou le PTGE afin que le projet puisse être réalisé, entraînant ainsi une procédure très lourde sur un pas de temps conséquent. Cette mesure constitue donc un réel frein à la mise en place de retenues.

En parallèle il est important de rappeler que le changement climatique va entraîner un besoin accru en eau, quel que soit le modèle agricole et malgré les efforts faits pour améliorer l'efficacité de l'utilisation de l'eau. Il semble donc cohérent de mobiliser des outils permettant d'y faire face.

Le SDAGE ne doit pas être un frein au développement des réserves de substitution même en ZRE, les réserves étant déjà encadrées au niveau national notamment à travers les PTGE. L'objectif de la substitution étant d'abaisser la pression de prélèvement à l'étiage. La mise en œuvre d'une réduction de 20% des volumes prélevés à l'étiage proposé dans cette disposition n'est donc pas incitative, ni justifiée. Il est important de laisser l'étude d'impact déterminer ce que le milieu peut, localement, accepter.

### **Avis juridique :**

Cette orientation et ses « dispositions » 4.5.1 et 4.5.2 présentent une approche très restrictive qui conduit :

- d'un côté à interdire la création de retenues d'eau si ces dernières ne sont pas systématiquement intégrées soit dans un PAGD soit dans un PTGE en ZRE et secteurs dont l'équilibre quantitatif est fragile ;
- de l'autre à imposer par défaut des périodes précises de remplissage ou la mise en place de dispositifs.

Nous tenons à souligner à nouveau que le SDAGE doit respecter le principe d'indépendance des législations et veiller au respect du principe de compatibilité en ne contraignant pas d'autres règles de droit par une formulation relevant du principe de conformité. Le Code de l'environnement ne permet pas au SDAGE d'imposer de nouvelles règles aux projets de retenues soumis à déclaration ou autorisation au titre de la loi sur l'eau. Le SDAGE modifie ici substantiellement la procédure des déclarations et autorisations, excédant ainsi sa compétence pour participer d'une erreur de droit.

De plus, la disposition 4.5.2 énonce une interdiction générale et absolue – quelles que soient les situations – en interdisant le remplissage des retenues par les eaux souterraines créant ainsi un effet prescriptif directement et immédiatement opposable aux autorités administratives en charge des procédures de déclaration et d'autorisation. Elle excède ainsi la compétence de l'auteur du SDAGE qui ne peut arrêter que des orientations et des objectifs en application du III. de l'article L.212-1 du Code de l'environnement.

**La profession demande de :**

- Que les dispositions 4.5.1, 4.5.2 et 4.5.3 ne s'appliquent qu'aux retenues collectives soumises à déclarations en rappelant qu'elles permettent néanmoins, à l'étiage, de se substituer à des prélèvements à l'étiage aussi bien en eaux de surface qu'en eaux souterraines ;
- Supprimer l'économie de 20% en ZRE pour les réserves de substitution ;
- Supprimer l'obligation que dans les ZRE et les secteurs dont l'équilibre quantitatif est fragile, les projets de retenues soumis à déclaration ou autorisation au titre de la loi sur l'eau (L.214-2 du code de l'environnement) soient systématiquement intégrés dans le plan d'aménagement et de gestion durable du SAGE ou dans le programme d'actions du PTGE mis en œuvre sur ce territoire ;
- Ne pas interdire le remplissage des retenues par des prélèvements en eaux souterraine ;
- Supprimer la définition de périodes de remplissages par défaut et l'obligation de déconnexion de ces retenues des eaux de ruissellement.

