



## SAGE DE LA SEUDRE

-----

### MEMOIRE EN REPONSE AUX AVIS RECUEILLIS LORS DE LA CONSULTATION

*VALIDE PAR LA CLE DU 14 DECEMBRE 2016*

Décembre 2016

## **SOMMAIRE**

<b>1. BILAN DE LA CONSULTATION</b>	<b>3</b>
<b>2. REPONSES APORTEES PAR LA CLE A DES DEMANDES OU REMARQUES GENERALES</b>	<b>5</b>
<b>3. PRECISIONS APORTEES PAR LA CLE SUR LE PAGD</b>	<b>8</b>
3.1. Remarques générales	8
3.2. Synthèse de l'état des lieux	9
3.3. Enjeu 1 : Gouvernance, communication et suivi	10
3.4. Enjeu 2 : Qualité des milieux	11
3.5. Enjeu 3 : Gestion quantitative	15
3.6. Enjeu 4 : Qualité des eaux	21
3.7. Evaluation des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à la mise en œuvre et au suivi du SAGE	23
3.8. Suivi de la mise en œuvre du SAGE	25
<b>4. PRECISIONS APORTEES PAR LA CLE SUR LE REGLEMENT</b>	<b>26</b>
4.1. Règle 1 : Préserver la continuité écologique des sous bassins versants définis comme prioritaires par le SAGE	26
4.2. Règle 2 : Préserver les fonctionnalités des milieux humides définis comme prioritaires par le SAGE	27
4.3. Règle 4 : Encadrer l'exploitation des aquifères captifs	28
<b>5. PRECISIONS APORTEES PAR LA CLE SUR L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE</b>	<b>30</b>
5.1. Articulation avec les autres documents de planification s'appliquant sur le bassin	30
5.2. Synthèse de l'état initial et perspectives d'évolution	31
5.3. Analyse des effets de la mise en œuvre du SAGE sur l'environnement	33
5.4. Résumé non technique	33
<b>6. ANNEXE : LISTE DES STRUCTURES CONSULTEES ET INDEX DES REPONSES AUX RESERVES OU REMARQUES EXPRIMEES</b>	<b>34</b>

## 1. Bilan de la consultation

Le projet de SAGE adopté par la Commission Locale de l'Eau le 14 juin 2016 a été soumis à la consultation des assemblées délibérantes du périmètre du SAGE sur une durée de 4 mois (article L212-6 du Code de l'Environnement), à l'été-automne 2016.

M. le Président de la CLE a adressé un courrier sollicitant l'avis des assemblées délibérantes du périmètre du SAGE, courrier accompagné du projet de SAGE comprenant : le projet de Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD), le projet de règlement, le rapport d'évaluation environnementale.

Les assemblées ayant été consultées sont listées dans le tableau suivant :

Structures ou instances consultées	Délai de réponse
Communes	
67 communes du périmètre du SAGE	4 mois
Chambres consulaires	
Chambre d'agriculture de Charente-Maritime	4 mois
Chambre de commerce et d'industrie de Rochefort et de Saintonge	
Chambres des métiers et de l'artisanat de Charente-Maritime	
Conseil départemental	
Conseil départemental de Charente-Maritime	4 mois
Conseil régional	
Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine	4 mois
Groupements intercommunaux compétents dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques	
5 communautés de communes et Communautés d'agglomération	4 mois
Syndicat Mixte du Bassin de la Seudre et de ses Affluents	
Syndicat des eaux 17	
Union des marais de la Charente-Maritime	
Autres	
Préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne	Pas de consultation obligatoire – 4 mois
Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis	
Préfet de Charente-Maritime	
Comité Régional de la Conchyliculture de Poitou-Charentes	
Comités de bassin	
Comité de bassin Adour-Garonne	Sans délai
COGEPOMI	
COGEPOMI du bassin Adour-Garonne	Sans délai
Autorité environnementale	
Mission Régionale d'Autorité Environnementale <sup>1</sup>	3 mois

Le tableau suivant présente le bilan global des avis exprimés :

Bilan des avis				
Avis Favorable			Avis Défavorable	Sans Avis
Sans réserve	Avec réserve	Réputé favorable		
10	0	72	2	2

<sup>1</sup> Les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe), formations du Conseil général de l'environnement et de développement durable (CGEDD) ont été créées par le décret n°2016-519 du 28 avril 2016, visant à renforcer l'indépendance des décisions et avis rendus par les autorités environnementales locales sur les plans et programmes.

Le présent mémoire décrit les propositions de modifications pour tenir compte des avis et apporte des éléments de réponse ou d'explications à ces derniers. Ce mémoire en réponse a été **validé lors de la réunion de la CLE du 14 décembre 2016**. Il sera annexé au dossier remis pour l'enquête publique. **Les propositions seront définitivement validées et intégrées lors d'une réunion ultérieure de la CLE, suite à l'enquête publique.** Le projet de SAGE intégrant les modifications validées par la CLE sera soumis à l'approbation du Préfet.

Un tableau en annexe présente les structures consultées ayant émis un avis et indique, pour chaque structure ayant émis des réserves, le(s) paragraphe(s) apportant des éléments de réponse.

## 2. Réponses apportées par la CLE à des demandes ou remarques générales

**Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :** le projet de SAGE soumis pour avis à la Chambre d'agriculture correspond au projet daté du 14 juin 2016. Ce projet a été modifié à la suite de la réunion de la CLE du 14 juin 2016. Ce qui suppose que les élus de la Chambre d'agriculture présents à la réunion du 14 juin 2016 n'ont pas validé le projet tel que soumis aujourd'hui à l'avis de la Chambre d'agriculture.

Comme précisé en réunion, la validation du 14 juin concernait le projet de SAGE intégrant les modifications demandées par la CLE en séance. Les modifications apportées aux documents après la réunion de la CLE du 14 juin, transmis pour la consultation, se limitent strictement aux demandes actées en séance par la CLE.

**Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :** tout au long de l'élaboration du SAGE, la Chambre d'agriculture a rencontré de grandes difficultés pour participer correctement aux débats puisqu'il n'y a jamais eu de compte-rendu réalisé des différentes réunions de travail et des réunions de bureau de la CLE et parce que les documents soumis en réunion étaient sans cesse remaniés. Bien des fois, en arrivant en réunion, les versions discutées n'étaient pas les versions envoyées. Ce qui a conduit la Chambre d'agriculture en dernier recours, à solliciter les services d'une juriste afin de l'aider à mieux se faire entendre dans un contexte » d'instabilité permanente.

L'élaboration du SAGE Seudre a constitué une démarche itérative visant à intégrer, tout au long de la démarche et des réunions de concertation, l'ensemble des remarques exprimées par les différents acteurs en cherchant au mieux le consensus entre les différentes positions. Les modifications discutées en réunion ont été systématiquement mises en évidence dans les documents, faisant ainsi office de compte rendu des décisions. En fonction de l'avancement du travail de rédaction, les différentes versions du projet ont été transmises aux participants en amont des différentes réunions de concertation dans le respect des délais nécessaires à leur appropriation. Dans certains cas des remarques ont été communiquées à la cellule d'animation du SAGE dans un délai très court avant les réunions. Dans un souci de prendre en compte et de soumettre à la discussion l'ensemble des avis exprimés, il a parfois été nécessaire d'intégrer des propositions au dernier moment, augmentant ainsi le nombre de versions des documents.

**Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :** le lien de compatibilité entre le SDAGE et le SAGE doit s'apprécier au regard des exigences propres à la hiérarchie des normes : le SAGE doit s'insérer dans la hiérarchie des normes ce qui suppose le respect du SDAGE, le respect de la loi mais aussi de la constitution. Le respect de la loi et de la constitution l'emportant sur une mesure du SDAGE qui ne respecterait pas la loi et la constitution.

Afin de pouvoir apprécier la compatibilité du SAGE avec le SDAGE il est essentiel de se rappeler que le SAGE est là pour préciser le SDAGE, comme cela a été dit lors des débats parlementaires. Le SAGE est là pour décliner le SDAGE au plus près du terrain. Si on accepte que le SAGE ajoute des éléments nouveaux par rapport au SDAGE et sans lien avec lui, alors cela suppose d'accepter toute écriture du SAGE sans possibilité de l'apprécier par rapport au SDAGE et au lien de compatibilité. En effet, si la compatibilité permet d'apprécier la norme inférieure par rapport à la norme supérieure de façon plus souple que la conformité. Néanmoins, cela n'exonère pas de conserver un lien entre les deux niveaux de normes. Les

SAGE peuvent s'écarter dans une certaine mesure des objectifs des SDAGE, à condition toutefois de ne pas leur être substantiellement contraires. Ils doivent respecter l'esprit général de la norme supérieure. Quand le SAGE décide d'une veille foncière afin d'acquérir des terres en zones humides en lien avec l'élaboration de règlements d'eau la question se pose de savoir si nous sommes en compatibilité étant donné que ces éléments ne figurent pas en tant que tels dans le SDAGE qui s'oriente différemment (Voir les analyses ci-après). Il est possible de considérer qu'en s'écartant résolument de ce que propose le SDAGE, le SAGE s'écarte de façon substantielle du SDAGE et aboutit à une incompatibilité caractérisée par une suradministration. La suradministration mettant l'accent sur le fait que le SAGE s'indépendantise du SDAGE et rend difficile voire impossible l'examen du rapport de compatibilité sauf à considérer que le SAGE peut écrire ce qu'il veut. Il convient de veiller à cet examen de suradministration ou pas sous peine de valider des SAGE qui n'ont plus de lien avec le SDAGE alors même qu'ils y sont soumis.

Le SAGE, validé par arrêté préfectoral, se doit de respecter la loi qui lui est supérieure. L'écriture du SDAGE ne peut le libérer de ce lien hiérarchique

La CLE n'écrit pas le droit qu'elle veut, mais le droit qu'elle doit, sous le contrôle de légalité du préfet qui au final approuve le SAGE

Notons que le SAGE ne signale pas systématiquement son rapport de compatibilité avec le SDAGE.

Comme rappelé dans le PAGD, la circulaire du 4 mai 2011 précise la notion de compatibilité : un document est compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou aux principes fondamentaux de ce document, et qu'il contribue, même partiellement, à leur réalisation. S'il ne peut aller à l'encontre des orientations définies dans le SDAGE, le SAGE doit à minima répondre aux dispositions qui s'adressent directement à lui, et peut préciser, renforcer ou compléter ces orientations au regard du contexte local et des souhaits des acteurs au sein d'un projet commun de gestion de l'eau. Le SAGE doit ainsi apporter une réelle plus-value locale par rapport au SDAGE.

De manière générale, en réponse aux retours visant une « sur administration », voire une « indépendantisation » du SAGE, il est important de rappeler que ces termes n'ont pas de nature juridique. Un document n'administre pas comme le ferait une autorité administrative. Les lois et décrets relatifs aux SAGE, codifiés aux articles L. 212-3 à L. 212-11 et R. 212-29 à R. 212-48 du code de l'environnement fixent les modalités d'élaboration et la portée juridique des SAGE au regard du SDAGE et des décisions prises dans le domaine de l'eau, des documents d'urbanisme et les schémas régionaux de carrière.

La CLE a veillé au cours de la procédure d'élaboration à ne pas créer de nouvelle procédure par le biais du SAGE. Ce dernier ne peut être en contradiction ou contrevenir aux orientations du SDAGE. Cependant, la législation permet au SAGE de décliner, préciser les orientations du SDAGE dans le PAGD, ou les procédures de police de l'eau dans le règlement au regard des enjeux et du contexte local, présentés dans l'état des lieux et le diagnostic du projet de SAGE.

Par ailleurs, en l'absence d'orientation dans le SDAGE sur des enjeux qualifiés de majeurs par la CLE sur le bassin versant, cette dernière est en mesure de prendre les dispositions ou les mesures adéquates pour satisfaire à l'atteinte du bon état écologique et quantitatif et de répondre aux principes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement qui fixe les principes d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau sur le territoire national.

Une analyse de la compatibilité du SAGE avec le SDAGE est présentée dans l'évaluation environnementale.

**Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :**

Le SAGE a pour objectif principal la recherche d'un équilibre durable entre la protection des milieux aquatiques et la satisfaction des usages. Il doit permettre d'adapter aux enjeux du territoire le dispositif réglementaire existant dans le domaine de l'eau. Les dispositions associées au règlement du SAGE contribuent, lorsqu'elles sont mises en œuvre, à favoriser l'amélioration de la qualité des eaux superficielles et à préserver les milieux aquatiques et la faune associée.

Tout en reconnaissant la difficulté de l'exercice et la nécessaire dimension de concertation qui doit présider à l'élaboration d'un SAGE, l'autorité environnementale relève que le document présenté, s'il ouvre des avancées intéressantes dans certains domaines, ne permet pas la mise en œuvre d'un programme à même de répondre de façon complète aux problématiques posées, notamment dans le domaine de la gestion quantitative de l'eau. Concernant les aspects qualitatifs et la concurrence avec l'eau potable, un échéancier de réalisation, à l'échelle de temps du SAGE, d'un programme de mise aux normes des forages, en application du SDAGE, est également un point critique de ce schéma.

Il aurait été globalement attendu du SAGE une déclinaison beaucoup plus opérationnelle des dispositions du SDAGE permettant de répondre concrètement aux objectifs et des orientations plus fortes vis-à-vis des documents de planification agissant sur le territoire. Enfin un appui fort à la politique de diminution des prélèvements mise en place sur le territoire est un axe stratégique qui se doit d'être mené à bien.

Le projet de SAGE est effectivement le produit de la concertation entre les membres de la CLE. Pour plusieurs enjeux du SAGE, il a souvent été difficile de trouver un consensus partagé par l'ensemble des membres de la CLE. Les craintes et les positions exprimées au cours de l'élaboration de cette première version du SAGE seront susceptibles d'évoluer au fil de l'expérience de la mise en œuvre. Cette expérience pourra être mise à profit lors de la révision du SAGE pour réévaluer et, si besoin, réorienter ou adapter la politique de gestion de l'eau sur le territoire.

Le SAGE constitue un document de planification pour la gestion locale de l'eau, à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente, le bassin de la Seudre en l'occurrence. Il décline ainsi localement le SDAGE Adour-Garonne en définissant les objectifs généraux et les grandes orientations pour les atteindre. Ces objectifs et ces orientations seront à décliner en actions concrètes par les maîtres d'ouvrage locaux. Le SAGE s'appuie ainsi largement sur l'élaboration et la mise en œuvre de programmes opérationnels dans le grand cycle de l'eau.

### 3. Précisions apportées par la CLE sur le PAGD

#### 3.1. Remarques générales

##### Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :

Les cinq enjeux identifiés dans le PAGD paraissent bien répondre aux questions qui se posent sur le bassin de la Seudre. Toutefois, ces enjeux ne sont pas priorisés. Or, il ressort du dossier que l'enjeu quantitatif semble le plus prégnant.

De même, à l'intérieur des enjeux, aucune hiérarchisation des dispositions n'est présentée, ce qui ne permet pas de révéler les mesures jugées prioritaires. Dans le dossier transmis, un document intitulé « Fiches de synthèse » met de plus en valeur vingt-sept dispositions classées en trois groupes : dispositions s'adressant aux documents d'urbanisme, dispositions concernant le programme opérationnel multi-thématique pour les ressources en eau et les milieux aquatiques et dispositions s'adressant aux services de l'État. La démarche d'évaluation environnementale aurait pu amener à distinguer éventuellement ces groupes comme des leviers d'actions prioritaires vis-à-vis des enjeux.

La Commission Locale de l'Eau n'a pas hiérarchisé les enjeux considérés comme d'importance égale pour la gestion de l'eau sur le territoire. Les dispositions sont présentées par ordre logique (acquisition de connaissances, préservation, restauration...) ou par thématiques et sous-thématiques. Les dispositions qui concernent les programmes opérationnels ou les documents d'urbanisme ont été mises en évidence par une symbolologie. Cette dernière vise à orienter la lecture du document et n'a pas valeur de hiérarchisation. Les fiches de synthèse répondent au même principe. Elles visent à faciliter l'appropriation du SAGE auprès de certains acteurs (porteurs de programmes opérationnels, services de l'Etat, collectivités), mais n'impliquent une priorisation des dispositions qui y sont présentées. Les dispositions s'adressant aux documents d'urbanisme ont néanmoins une portée un peu plus importante compte tenu du rapport de compatibilité des documents d'urbanisme avec le SAGE.

##### Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :

Les réponses apportées par le SAGE aux problématiques mises en évidence, paraissent d'une portée variable. Certaines n'apparaissent pas toujours proportionnées à la dimension des enjeux posés, tant en ce qui concerne les dispositions du PAGD que les règles opposables aux tiers (Règlement). Les dispositions listées dans le PAGD apparaissent trop souvent formulées sur le registre de l'encouragement, du conseil ou de l'incitation, ce qui peut nuire à leur caractère opérationnel.

La CLE souligne que les tournures plus impératives ont été utilisées dès que possible, c'est-à-dire dans les dispositions où le rapport de compatibilité est visé. Effectivement, il est rappelé qu'en application de l'article L.212-5-2 du code de l'environnement, à compter de la date de publication de l'arrêté approuvant le SAGE, le PAGD et ses documents cartographiques sont opposables dans un rapport de compatibilité :

- aux actes administratifs unilatéraux réglementaires (arrêtés) et aux actes administratifs individuels (autorisation, déclaration) pris dans le domaine de l'eau, en vertu des articles L.214-1 à L.214-3 du code de l'environnement ;
- aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) en vertu de l'article L.511-1 du même code, par les services déconcentrés de l'Etat (préfets) et ses établissements publics ;



- aux décisions prises dans le domaine de l'eau par les communes et leurs groupements. Ces décisions doivent être compatibles ou, si elles existent, rendues compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau dans les conditions et les délais qu'il précise.

En outre, le PAGD est opposable aux schémas régionaux des carrières conformément à l'article L.515-3 du code de l'environnement ainsi qu'aux documents de planification dans le domaine de l'urbanisme que sont les schémas de cohérence territoriale (SCoT), ou en l'absence de SCoT, les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), les cartes communales. Ces documents locaux d'urbanisme sont compatibles ou rendus compatibles (s'ils existent à la date de publication de l'arrêté approuvant le SAGE) avec les objectifs de protection définis par le SAGE dans un délai de trois ans, conformément aux articles L.131-1, L.131-3, L.131-4 et L.131-7 du code de l'urbanisme.

**Pour les dispositions ne visant pas ces actes administratifs ou documents, la CLE n'a eu d'autre choix que de recourir à des tournures relevant plus du souhait ou de l'encouragement afin d'assurer une rédaction juridiquement sécurisée. Il est à noter que ces tournures ont fait l'objet de débats en CLE afin de parvenir à un consensus entre expression d'un volontarisme et respect du cadre juridique du SAGE.**

### 3.2. Synthèse de l'état des lieux

#### Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :

Globalement, l'état des lieux est décrit de manière correcte dans le PAGD, mais reste trop souvent à un niveau de généralités. Les connaissances existantes, qui auraient été de nature à étayer les nombreuses dispositions du PAGD, ne sont ainsi pas suffisamment mises en perspective de ce qui est nécessaire pour l'action. On peut noter à cet égard que de nombreuses dispositions (23 sur un total de 82 dispositions) portent sur l'amélioration de la connaissance. Des synthèses, sous forme de cartes ou de tableaux, suivant les thèmes abordés, auraient permis d'identifier les atouts et les problèmes du territoire et de mieux comprendre la définition des enjeux et des grands objectifs de gestion de la ressource sur le territoire.

La connaissance disponible a été synthétisée en lien avec les enjeux abordés dans le PAGD. Des rappels du contexte sont présentés en amont de chaque enjeu et des informations préliminaires sont précisées avant certaines dispositions afin d'aider leur compréhension. L'objectif a été néanmoins de conserver des documents concis et accessibles au plus grand nombre.

La description du territoire et des enjeux liés à l'eau sont détaillés dans le rapport d'état des lieux du SAGE, notamment par la présentation de tableaux et de cartes.

### 3.3. Enjeu 1 : Gouvernance, communication et suivi

#### Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :

*Disposition G3-1 : Disposer d'une veille foncière sur les secteurs d'intérêt pour la restauration des services écosystémiques*

- Examen de la compatibilité avec le SDAGE : La mise en place d'une veille foncière n'est pas préconisée par le SDAGE Adour Garonne dans son orientation D. En outre, le SDAGE Adour Garonne ne préconise pas de tels secteurs d'intérêt écosystémique. En ce sens le PAGD sur administre en rajoutant des éléments ignorés par le SDAGE. Il est indépendant du texte fondamental qu'est le SDAGE.
- Examen de la légalité de la disposition du PAGD : L'écriture de la disposition est conforme au droit puisqu'elle s'exprime en forme d'invitation adressée aux structures compétentes d'effectuer une veille foncière. La disposition est conforme au droit sur ce point. Néanmoins, la veille foncière s'appuie sur la création de « secteurs d'intérêt pour la restauration des services écosystémiques » (cartes 7 et 8 du SAGE). Ces secteurs ne figurent pas dans le code de l'environnement et dans l'article L. 212-5-1. Cette nouvelle appellation de secteurs participe à une confusion dans la compréhension du rôle du PAGD d'un SAGE. En effet, cette dénomination autorise ensuite le SAGE dans sa disposition QM2 – 5 à envisager certaines mesures concernant la gestion des ouvrages hydrauliques avec la mise en place de règlements d'eau. Le PAGD considère que « En améliorant l'accès à ces ouvrages, la gestion du foncier favorise la mise en œuvre des règlements d'eau », visés à la disposition QM2-5 présentée ci-après. Dans ces conditions, le SAGE Seudre via une veille foncière qui ne relève pas expressément au regard du droit de ses compétences, via une cartographie non listée par le code de l'environnement et via des règlements d'eau dont la mise en place soulève bon nombre d'interrogations juridiques, crée un droit local spécifique et nouveau.

Les sites d'intérêt écosystémique, identifiés par le SAGE, ne constituent pas un zonage accompagné de restrictions ou contraintes spécifiques. Il vise uniquement à orienter préférentiellement les maîtrises d'ouvrages compétentes dans le cadre de la veille foncière qu'il recommande. La CLE considère que la gestion foncière est pertinente pour la gestion locale de l'eau, et qu'elle participe aux orientations définies par le SDAGE (préservation des zones humides, préservation de la qualité de l'eau, etc.). Le SAGE est ainsi compatible avec le SDAGE. A noter que la disposition B23 du SDAGE identifie l'acquisition foncière comme un outil possible des maîtres d'ouvrage pour réduire les pollutions diffuses d'origine agricole.

La notion de secteurs d'intérêt écosystémique n'est pas liée au règlement d'eau mentionné dans la disposition QM2-5. Seul un lien indirect est évoqué entre gestion foncière et conditions d'accès aux ouvrages mobiles pour l'application de la disposition QM2-5.

Le renvoi suivant la disposition G3-1 a été modifié de la manière suivante pour préciser que la gestion foncière pourra appuyer les protocoles de gestion ou les règlements d'eau, selon les démarches mises en œuvre en application de la disposition QM2-5 :

*« Les opérateurs doivent être en mesure d'accéder dans de bonnes conditions aux ouvrages hydrauliques, appartenant à la sphère publique (SMBSA), afin de les manipuler. En améliorant l'accès à ces ouvrages, la gestion du foncier favorise la mise en œuvre des protocoles de gestion et/ou des règlements d'eau visés dans le volet consacré à la qualité des milieux :*

*Disposition QM2- 5 : Coordonner la gestion des ouvrages hydrauliques à l'échelle du bassin versant »*

**Comité Régional de la Conchyliculture Poitou-Charentes :**

Gouvernance en marais salés : nous sommes bien conscients qu'il n'y a pas de réelle gouvernance sur le marais salé, en revanche nous tenions à vous préciser que le Comité Régional de la Conchyliculture est opposé à la mise en place d'ASA ou ASCO avec divers propriétaires sur plusieurs types de marais.

La disposition G1-1 du PAGD vise à structurer la maîtrise d'ouvrage de la GEMAPI sur l'ensemble du territoire. Le SAGE fait des propositions dans ce sens à l'attention des maîtrises d'ouvrage publiques. Ces dernières restent cependant libres de s'organiser comme elles le souhaitent. Le SAGE ne peut rien opposer dans ce domaine. Le SAGE ne fait pas de recommandations au sujet des ASA/ASCO, et ne peut pas non plus leur imposer de contraintes.

**Comité Régional de la Conchyliculture Poitou-Charentes :**

Politique foncière : nous souhaiterions que les professionnels de la conchyliculture soient prioritaires dans les marais salés. Le marais doit pouvoir retourner aux professionnels si besoin. Si le Conservatoire du Littoral acquiert un marais il ne pourra plus le céder aux conchyliculteurs. Une location sera possible mais pas forcément intéressante d'un point de vue économique pour les entreprises. L'ostréiculteur doit pouvoir être l'exploitant et le propriétaire de son marais.

La disposition G3-2 du SAGE prévoit la mise en place d'un groupe de travail sur la gestion foncière. Les acteurs économiques seront associés à ce groupe et participeront ainsi à la concertation relative à la gestion foncière dans les zones de marais.

### 3.4. Enjeu 2 : Qualité des milieux

**Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :**

*Disposition QM1-9 : Compléter les inventaires de zones humides :*

- Examen de la compatibilité avec le SDAGE : le SDAGE demande une cartographie des zones humides. L'orientation D 38 parle uniquement de cartographie indicative des milieux potentiellement humides du bassin (langage qui ne relève pas du droit de l'environnement) réalisée selon la méthodologie utilisée sur le bassin. Cette cartographie permettant une information des acteurs « sur la présence possible de zones humides en vue de prioriser la réalisation d'inventaires plus fins. » Le SDAGE rajoutant que ces inventaires en particulier ceux des SAGE doivent être pris en compte par les documents d'urbanisme. Selon le SDAGE, « Ces inventaires ne dispensant pas de réaliser des inventaires de zones humides plus précis. » dans le cadre de documents d'urbanisme. La disposition QM1-9 est compatible avec le SDAGE."
- Examen de la légalité de la disposition du PAGD : Si la réalisation d'inventaires partagés peut aider à une meilleure mise en œuvre de la police de l'eau, peut aider à une meilleure compréhension des enjeux, il conviendra de veiller à ce que ces inventaires reposent sur une méthodologie partagée et transparente. En outre, les collectivités sont libres de décider de la façon dont elles réalisent les inventaires des zones humides en vertu de l'indépendance des législations. Elles ne sont pas liées par l'arrêté du 24 juin 2008, ni même par la définition du L.211-1 du code de l'environnement<sup>3</sup>. La disposition QM1-9 ne peut donc lier les collectivités sur ce point. Celles-ci devraient être encouragées à associer tous les acteurs de terrains afin de réaliser les inventaires de zones humides afin de décider de celles qu'il serait primordial d'insérer dans les documents d'urbanisme. Notons que l'opposabilité du SAGE, comme du SDAGE, s'exprime d'abord à l'égard des SCOT, puis des PLU quand les SCOT n'existent pas.

La disposition du PAGD peut donc, au regard de la compatibilité, encourager les collectivités à réaliser des inventaires selon une méthodologie qui leur appartiendra de définir en vertu de l'indépendance des législations et en l'état de la jurisprudence. Les inventaires à réaliser devraient l'être de façon partagée avec les acteurs de terrain.

Par le rappel de l'arrêté du 24 juin 2008 et par la réalisation d'un guide méthodologique, la CLE souhaite que le SAGE favorise la cohérence des inventaires réalisés sur l'ensemble du bassin de la Seudre, afin d'éviter de trop grandes disparités entre les méthodes appliquées par chaque collectivité. Sans remettre en question la libre administration de ces dernières, la CLE souhaite néanmoins les sensibiliser à la nécessité de cette cohérence pour une bonne gestion de l'eau à l'échelle du bassin hydrographique.

La disposition QM3-2 demande aux documents d'urbanisme d'intégrer les zones humides en compatibilité avec l'objectif du SAGE de préserver ces milieux et leurs fonctionnalités. La définition des mesures de protection est laissée à la discrétion des collectivités au regard de leur libre administration. Le PAGD ne précise que des exemples de modalités possibles.

#### **Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :**

*Disposition QM2-1 : Définir et mettre en œuvre une stratégie de restauration de la continuité écologique*

Examen de la compatibilité de la disposition QM2-1 avec le SDAGE : Cette disposition concerne des cours d'eau non classés en liste 1 ou en liste 2. L'orientation D du SDAGE (p. 192) s'inscrit dans la dynamique des listes 1 et 2 de l'article L. 214-17 du code de l'environnement. Le SDAGE dans son orientation D20 précise comment organiser la restauration des cours d'eau relevant en priorité de la liste 2. Et elle s'adresse à l'Etat, aux collectivités mettant en œuvre cette restauration. « Partout où cela est techniquement et économiquement réalisable, la suppression ou l'arasement des obstacles notamment des ouvrages sans usage sont envisagés ». Dans ces conditions, le SAGE suradministre en ce qu'il organise un dispositif visant des cours d'eau ne figurant pas dans les listes 1 et 2. Il ne décline pas les exigences du SDAGE.

Examen de la légalité de la disposition QM2-1 : Il convient de rappeler que la jurisprudence contrôle le respect des compétences attribuées au préfet coordonnateur de bassin qui adopte les listes 1 et 2 en vertu de l'article L. 214-17 du code de l'environnement. Aussi parce que cet article crée des conditions particulières de procédures avec une étude d'impact spécifique. La Cour administrative d'appel de Bordeaux, 5ème chambre (formation à 3), 25 février 2014, 13BX00416 précise « que s'il appartient aux auteurs des SDAGE de fixer dans ces documents des objectifs ou orientations destinés à assurer le bon état des cours d'eau et s'il leur est loisible d'identifier à cette fin les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux jouant le rôle de réservoir biologique, une telle mesure ne peut avoir pour objet ou pour effet de se substituer à la publication de la liste mentionnée à l'article L. 214-17 en permettant à l'autorité administrative compétente de s'opposer, pour les mêmes motifs que ceux énoncés à l'article L.214-17 à la réalisation d'ouvrages situés sur des cours d'eau ». Le juge ne peut exiger des SDAGE un respect de procédure qu'il n'exigerait pas des SAGE. Dans ces conditions, cette disposition QM2-1 n'est pas conforme au droit.

↳ cf. remarques précédentes (encadré - chapitre 2) concernant la non restriction du rapport de compatibilité du SAGE avec le SDAGE.

Par ailleurs l'article L.212-5-1 du code de l'environnement prévoit un inventaire par le SAGE des ouvrages hydrauliques susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques. Ces ouvrages sont listés dans le tableau 12 du PAGD.

Il est à noter que le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) Poitou-Charentes, mentionné dans la disposition QM2-1 du SAGE, identifie une trame verte et bleue (TVB) qui s'étend également au-delà des cours d'eau classés en liste 1 et 2.

↳ cf. remarques sur la règle 1 dans le chapitre 4.1

#### **Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :**

*Disposition QM2-1 : Définir et mettre en œuvre une stratégie de restauration de la continuité écologique :*

Concernant la disposition QM2-1 « Définir et mettre en œuvre une stratégie de restauration de la continuité écologique », il est difficile pour l'autorité environnementale de se positionner sans connaître le programme de restauration de la continuité écologique mis en œuvre par les syndicats de rivière (SMBSA) et donc de l'effacement des obstacles existants à l'aval.

Le diagnostic des ouvrages, préalable à un programme de restauration de la continuité, a été engagé par le SMBSA en parallèle de l'élaboration du SAGE. Les résultats n'étaient donc pas disponibles au moment de l'écriture du SAGE. Sans attendre les résultats des diagnostics en cours et de ceux à engager sur le secteur estuarien de la Seudre, la CLE a néanmoins affirmé la volonté de disposer d'une information homogène sur les ouvrages sur cours d'eau à l'échelle du bassin de la Seudre. Le SAGE identifie par ailleurs des ouvrages prioritaires pour la restauration de la continuité écologique. Il prévoit la mise en œuvre des actions nécessaires dans le cadre d'un programme opérationnel s'appuyant sur les diagnostics préalablement réalisés.

#### **Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :**

*Disposition QM2-5 : Coordonner la gestion des ouvrages hydrauliques à l'échelle du bassin versant*

- Examen de la compatibilité avec le SDAGE : Le SDAGE dans son orientation D6 précise que « l'autorité administrative révisé les règlements d'eau des ouvrages lors du renouvellement des titres ou avant cet échéance si nécessaire, en prenant en compte l'économie générale des ouvrages et la limitation des pertes de production énergétique ». Et ce, en écho à l'orientation D4 qui vise les règlements d'eau des concessions hydroélectrique dont la révision ne doit pas remettre en cause l'équilibre général de la concession. Les entreprises autorisées à utiliser l'énergie hydraulique ont un règlement d'eau imposé de par la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique. C'est pourquoi le SDAGE fait référence au renouvellement des titres et à l'économie générale des ouvrages et la perte de production énergétique. Le SDAGE ne vise pas la gestion des clapets mobiles mais la gestion des ouvrages hydrauliques concernés par des concessions hydroélectriques en particulier qui comporte un règlement d'eau. C'est d'ailleurs le sens du chapitre « gérer et réguler les débits en amont des ouvrages en particulier ceux destinés à la production hydroélectrique ». En ce sens le PAGD sur administre en rajoutant des éléments ignorés par le SDAGE et crée des mesures indépendantes du SDAGE.

- Examen de la légalité de la disposition du PAGD : le renvoi aux articles L. 215-1 et L. 215-7 du code de l'environnement doit être examiné afin de regarder s'ils peuvent fonder des futurs règlements d'eau applicables à des clapets mobiles. L'article L. 215-1 est un article fondateur du droit de l'eau reconnaissant que les riverains des cours d'eau non domaniaux n'ont pas de droits d'appropriation sur l'eau de ces cours d'eau. Il ne crée pas de procédures particulières pour adopter un texte particulier relevant de la police de l'eau. En l'absence de cours d'eau, cet article ne s'applique pas. De même, l'article L. 215-7 s'applique également au titre de la police de l'eau sur les cours d'eau non domaniaux. Sans cours d'eau cet article ne peut s'appliquer. Les cours d'eau ont été définis par la loi du 8 juillet 2016 relative à la reconquête de la biodiversité. Tous les fossés nés de la main de l'homme, tous les canaux ne relèvent pas des cours d'eau et donc des règles de la police de l'eau. Il est également possible de s'interroger,



même en présence de cours d'eau dans les marais, de la finalité des règlements d'eau envisagés par le PAGD du SAGE SEUDRE. Ce dernier visant des mesures de police instaurées au titre des services écosystémiques des zones humides et non au titre du libre cours des eaux. La jurisprudence relève des mesures visant une réglementation des extractions de vase, de sable et de pierres dans les cours d'eau non domaniaux, l'entretien d'installations hydrauliques abandonnées, l'enlèvement des branchages sous un pont, etc. L'objectif étant au final d'éviter des crues, une modification du régime des eaux, des rives avec des motifs de sécurité et de salubrité publique. Pour toutes ces raisons, la disposition QM2-5 telle qu'elle est rédigée n'est pas conforme aux règles de droit existantes. En revanche des protocoles de gestion non juridiquement opposables mais issus d'une concertation locale peuvent être envisagés. Ces protocoles visant à concilier à la fois l'agriculture et l'utilisation économique de l'eau et les objectifs environnementaux du SDAGE, comme le précise le SDAGE lui-même. Ces protocoles existent et ont été évoqués lors des discussions par la Chambre d'agriculture et la DDTM, en vain.

La disposition QM2- 5 vise avant tout à définir, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, des modalités de gestion des ouvrages mobiles permettant à la fois de satisfaire les usages et les activités, tout en préservant le fonctionnement des milieux aquatiques. Les résultats de cette concertation sont communiqués au Préfet qui peut, s'il le juge nécessaire et conforme juridiquement, les formaliser dans un règlement d'eau. Sinon ces modalités sont à appliquer au travers d'un protocole concerté entre les acteurs. La notion de protocole a donc bien été intégrée.

Le rapport de compatibilité du SAGE avec le SDAGE ne restreint pas les moyens que la CLE juge bon d'y inscrire tant qu'ils ne vont pas à l'encontre des orientations fixées par le SDAGE. Par ailleurs le SDAGE, dans son orientation D, ne vise pas « en particulier » les ouvrages destinés à la production hydroélectrique, il évoque « L'adaptation des valeurs des débits minimaux maintenus en aval des ouvrages, **notamment** ceux destinés à la production d'hydroélectricité [...] ».

#### **Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :**

*Disposition QM3-5 : Préciser les modalités pratiques de compensation en cas d'altération ou de destruction de zones humides*

- Examen de la compatibilité avec le SDAGE : la disposition D40 du SDAGE Adour Garonne organise des règles de compensation s'exprimant « en priorité dans le bassin versant de la masse d'eau impactée ou à défaut dans le bassin Adour Garonne. » Cette exigence doit s'examiner au regard de la loi du 8 août 2016 sur la biodiversité qui s'impose aux SDAGE comme au SAGE. La loi insère un nouvel article L. 163-1 – II précisant que « les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou en tout état de cause à proximité de celui – ci afin de garantir ses fonctionnalités de manière pérenne. » Cette approche est conforme à la jurisprudence qui veille au respect de cette exigence de proximité. Dernière décision marquante en date : le TA de Toulouse considère que la création d'une réserve est d'utilité publique et répond à l'orientation du SDAGE Adour Garonne de développer les réserves pour prendre en compte les changements climatiques. Mais l'utilité du barrage de Sivens n'est pas démontrée en raison en particulier d'une suppression excessive de zone humide qui n'est pas correctement compensée : « qu'il ressort des pièces du dossier et notamment des avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) du 11 janvier 2013, du conseil national de la protection de la nature (CNPN) du 16 avril 2013 et de l'autorité environnementale du 8 août 2013 que les mesures compensatoires présentent un caractère hypothétique, ne compensent pas réellement la disparition de la seule zone humide majeure de la vallée et qu'il existe une incertitude sur la faisabilité technique de créer des zones humides sur des terrains qui n'en étaient pas auparavant et la localisation de certains sites choisis en dehors de la vallée du Tescou; qu'il a été également relevé que l'acquisition d'une

dizaine de parcelles dispersées en lieux différents affaiblit la qualité de la compensation d'une zone humide d'un seul tenant. » C'est pourquoi le juge annule l'autorisation administrative de réaliser le barrage de Sivens<sup>1</sup>. Si la disposition du PAGD du SAGE Seudre est compatible avec le SDAGE Adour Garonne, la disposition du SDAGE est contestable au regard du droit. Elle ne peut donc s'imposer au SAGE.

- Examen de la légalité de la disposition du PAGD : comme démontré ci-dessus, le droit ne permet pas de proposer des compensations en dehors des lieux impactés par les ouvrages autorisés. La disposition QM3-5 n'est pas conforme au droit et n'est pas couverte par la disposition du SDAGE elle-même contraire au droit.

Le SAGE identifie des zones humides dégradées vers lesquelles il recommande aux services de l'Etat d'orienter les pétitionnaires dans le cadre des mesures compensatoires. Le SAGE ne demande pas de créer de nouvelles zones humides mais bien de réhabiliter des zones humides existantes dégradées ou de restaurer des zones anciennement humides. L'article L163-1 du code de l'environnement précise que les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou, en tout état de cause, à proximité de celui-ci afin de garantir ses fonctionnalités de manière pérenne. Le SDAGE, comme le SAGE, visent ainsi à orienter les mesures de compensation dans l'unité fonctionnelle impactée par le projet, soit le bassin versant hydrographique de la Seudre en l'occurrence, et plus spécifiquement les secteurs identifiés comme présentant des potentialités fonctionnelles intéressantes.

### 3.5. Enjeu 3 : Gestion quantitative

#### Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :

*Disposition GQ1-3 : Evaluer les débits nécessaires au bon fonctionnement de l'hydro système*

- Examen de la compatibilité avec le SDAGE : dans un contexte de changement climatique, le SDAGE propose un certain nombre de mesures avec toujours comme objectif de sécuriser les usages économiques, dont l'irrigation (p. 155/156). Le SDAGE n'a pas vocation à sanctionner par principe les activités économiques en particulier agricoles. L'orientation C3 traite de la définition des débits de référence en énumérant des méthodes de calcul. Elle incite les SAGE à définir des valeurs complémentaires aux DOE dans les petits bassins qui n'ont pas de DOE établis. Ces débits doivent être établis sur la base de mesures fiabilisées. L'orientation C4 invite à réviser les débits de référence avec des études qui regardent les incidences de ces modifications sur les usages économiques de l'eau. Les nouvelles valeurs de DOE et de DCR peuvent être modifiées durant la mise en œuvre du SDAGE par le préfet coordonnateur de bassin dans le cadre d'un arrêté préfectoral après avis du comité de bassin. A l'issue de cette procédure, ces valeurs de débits seront opposables. La disposition GQ1-3 traite à la fois du DOE, du DCR et des débits minimums biologiques. Cette disposition précise, conformément à ce que prévoit le SDAGE, que « ces valeurs de débits sont soumises à la validation de la CLE. La valeur du débit minimum biologique qui en résulte est portée à la connaissance du préfet et celles du DOE, de DCR et de débits de surverse à l'écluse de Ribérou au préfet coordonnateur de bassin ». Le PAGD de la Seudre est compatible avec le SDAGE en prévoyant un renvoi au préfet coordonnateur de bassin pour le DOE et le DCR. Quant au débit minimum biologique, le SDAGE dans son orientation D rappelle le fondement juridique ce débit : l'article L. 214-18 du code de l'environnement. Cet article impose à tout ouvrage transversal dans le lit mineur d'un cours (seuils et barrages) de laisser dans le cours d'eau à l'aval, un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces présentes. Comme le rappelle la circulaire du 5 juillet 2011 relative à l'application de l'article L.214-18 du code de l'environnement sur les débits réservés à maintenir en cours d'eau, « Ce débit minimum biologique doit être déterminé sur la base d'une étude spécifique dans le cadre de la procédure d'autorisation ou de concession, de renouvellement du titre ou de demande de modification des valeurs de débit réservé en cours d'autorisation. » Le SDAGE dans son orientation D5 ne fait

que rappeler le droit applicable en la matière. Le SAGE Seudre décide d'aller plus loin en annonçant que « la structure de bassin réalise une étude afin de définir les débits minimums biologiques des cours d'eau du bassin versant à l'étiage », une fois l'arrêté préfectoral d'approbation du SAGE publié.

• Examen de la légalité de la disposition du PAGD : la question se pose de savoir si un PAGD peut décider de la compatibilité de décisions prises dans le domaine de l'eau avec ses dispositions qui seront adoptées après la parution de son arrêté de validation préfectoral. En effet, la disposition GQ1-3 considère que les débits minimum biologiques seront validés par la CLE suite à une étude réalisée une fois l'arrêté d'approbation du SAGE publié. La méthode prévue est donc une validation en CLE conformément à des modalités de vote non précisées. Cette validation enclenchera une obligation de compatibilité et de mise en compatibilité alors même que le SAGE aura été approuvé sans ces débits. Il convient de rappeler que le SAGE s'applique conformément au contenu approuvé par le préfet. Seule une procédure de révision du SAGE permettra d'enclencher une compatibilité nouvelle entre les décisions administratives et de nouveaux débits. L'article L. 212-9 du code de l'environnement précise que cette révision se fait dans les conditions définies à l'article L. 212-6. L'ordonnance du 3 août 2016 prévoit un allègement de la procédure de révision à compter de 2017. C'est pourquoi, la disposition du PAGD n'apparaît pas comme conforme au droit car elle pose l'application d'une règle par anticipation sans respecter la procédure de révision du SAGE.

Le SAGE prévoit la réalisation d'une étude afin d'évaluer les débits minimums biologiques des cours d'eau du territoire. Les résultats de cette étude pourront être repris ou précisés, le cas échéant, dans le cadre de procédures d'autorisation ou de concession. La compatibilité vis-à-vis de ces débits minimums biologiques existera lorsqu'ils auront été intégrés dans le SAGE, ce qui ne pourra pas intervenir avant la prochaine révision du SAGE.

La disposition GQ1- 3 a ainsi été modifiée de la manière suivante :

*« Dans un délai de un an à compter de la publication de l'arrêté préfectoral d'approbation du SAGE, la structure de bassin, en partenariat avec les organismes scientifiques (Ifremer...), au niveau du secteur aval de la Seudre continentale :*

- étudie la faisabilité de la définition d'un débit de surverse de référence de l'écluse de Ribérou à Saujon ou, le cas échéant, de toute autre alternative ,*
- identifie les indicateurs de débits, tels que le débit d'objectif à l'étiage (DOE) et le débit de crise (DCR),*

*La structure de bassin réalise une étude afin de définir les débits minimums biologiques des cours d'eau du bassin versant à l'étiage.*

*Ces valeurs de débits sont soumises à la validation de la Commission Locale de l'Eau. La valeur de débit minimum biologique qui en résulte est portée à la connaissance du Préfet et celles de DOE, de DCR et de débits de surverse à l'écluse de Ribérou au préfet coordonnateur de bassin.*

*Les débits minimums biologiques sont utilisés comme indicateur de la gestion des ouvrages mobiles (cf. Disposition QM2- 5).*

*Des réflexions sont menées dans le cadre de l'inter-SAGE afin d'établir une méthodologie d'évaluation des débits minimums biologiques dans les estuaires, auxquels sont inféodées les activités marines (pêche, conchyliculture...).*

*Les débits minimums biologiques sont communiqués aux services instructeurs de l'Etat pour la définition des débits réservés des ouvrages. **Ils seront intégrés dans le SAGE lors de sa prochaine révision.** »*





**Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :**

*Disposition GQ3-5 : Diagnostiquer l'ensemble des forages agricoles exploitant des ressources souterraines captives*

- Examen de la compatibilité avec le SDAGE : le SDAGE ne mentionne pas ce diagnostic des forages agricoles.

- Examen de la légalité de la disposition : Le dispositif proposé relève d'une préoccupation liée à la protection des zones à protéger pour le futur étendue à l'ensemble du bassin. L'établissement d'un diagnostic « sous la coordination de l'organisme unique » relève des conventions de partenariat évoquées par le SDAGE (C9). En effet, l'OUGC travaille directement avec l'Etat et remplit des missions, précisément définies par le code de l'environnement. Rien ne l'empêche cependant de travailler sur des missions supplémentaires afin de mieux gérer collectivement les prélèvements.

L'OUGC, en accord avec la profession agricole, souhaite travailler sur une meilleure connaissance des forages et donc des prélèvements en nappe captive. En effet, la profession agricole souhaite, et a déjà commencé en concertation avec les services de l'Etat, ces diagnostics de forages concernant les nappes captives. La profession agricole juge indispensable de bien connaître les prélèvements en nappes captives puisque cette connaissance fait défaut aujourd'hui. D'où les interrogations concernant la règle 4 du règlement qui repose sur une situation de fait mal connue voire inconnue.

↳ cf. remarques précédentes (encadré - chapitre 2) concernant la non restriction du rapport de compatibilité du SAGE avec le SDAGE.

Au cours des discussions à propos de la règle 4, le manque de connaissance sur les ouvrages prélevant réellement dans la nappe captive a été souligné. Lors de la CLE du 14 juin 2016, la règle a été modifiée en conséquence afin de prévoir un délai nécessaire au diagnostic des ouvrages et à une meilleure connaissance de la pression actuellement exercée sur la ressource.

↳ cf. chapitre 4.3 relatif à la règle 4

**Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :**

*Disposition GQ4-1 : Elaborer un projet de territoire*

- Examen de la compatibilité avec le SDAGE : le SDAGE Adour Garonne se préoccupe du stockage de l'eau en en faisant une des réponses au changement climatique. Il fait une distinction entre les réserves réalisées sur les bassins en déséquilibre et les autres bassins (C18). Le SDAGE préconise une priorisation des financements publics (C13) en décidant leur attribution prioritaire aux actions restaurant les équilibres quantitatifs. Ce qui suppose a contrario qu'il autorise les aides publiques de façon non prioritaire aux autres projets. Ce qui suppose également que le SDAGE ne décide pas de façon unilatérale de la non attribution par principe de financements publics ne respectant pas certaines conditions d'octroi. Le SAGE sur administre donc en visant tous les financements et donc en interdisant tous les financements publics qui ne répondraient pas à ses exigences.

- Examen de la légalité de la disposition : Le SAGE pose des conditions de financement de réserves de substitution uniquement. Il vise l'ensemble des financements publics y compris les financements européens. L'instruction ministérielle de 2015 vise les aides versées par les agences de l'eau uniquement. Le PAGD ne respecte donc pas cette instruction ministérielle et la volonté politique qui y est exprimée. Il interdit les financements publics qui ne répondent pas

aux exigences qu'il pose, exigences qui devront être reprises dans un projet de territoire. Ce projet n'est pas écrit pour l'heure. Ce qui implique que le SAGE a l'ambition de geler les aides publiques tant que le projet n'est pas adopté. L'orientation GQ4-1 anticipe l'adoption d'un projet dont l'adoption n'est pas obligatoire par le droit. Son fondement juridique étant une instruction ministérielle qui ne relève pas de la hiérarchie des normes. La question se pose en outre de savoir si le projet de territoire relève des décisions prises dans le domaine de l'eau qui doivent être compatibles avec le PAGD ? Car comme le précise l'instruction ministérielle : « Les actions prévues dans le cadre du projet de territoire prendront la forme d'engagements contractuels entre l'agence de l'eau et les porteurs des actions en contrepartie des aides apportées. » Ce sont les accords de financements qui sont contractuels pas le projet de territoire. Dans ces conditions, le PAGD du SAGE ne peut s'imposer au projet de territoire qui ne relève pas des décisions prises dans le domaine de l'eau. Il en est de même pour les contrats qui ne sont pas des décisions prises par les autorités administratives.

L'instruction du gouvernement du 4 juin 2015, dont il est rappelé dans le PAGD l'absence de valeur réglementaire, précise les conditions de financement des agences de l'eau aux nouvelles réserves de substitution qui s'inscrivent dans un projet de territoire. Cette instruction rappelle le rôle de la CLE d'être au cœur de la gouvernance de ce dispositif lorsqu'elle existe.

La CLE du SAGE Seudre fait le choix assumé de fixer dans cette disposition GQ4-1 des critères pour identifier les ouvrages de substitution pouvant faire l'objet des aides publiques. Pour rappel, l'arrêté d'attribution des aides publiques est considéré comme une décision prise dans le domaine de l'eau (circulaire du 21 avril 2008 - annexe III). Elle propose également d'ajouter les objectifs à atteindre dans le cadre du projet de territoire à élaborer.

Par ailleurs, les projets de réserves de substitution doivent être compatibles avec les dispositions du SDAGE, sous peine d'irrégularité substantielle (CAA Nantes, 2 mars 2010, « Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne »).

La disposition GQ4- 1 a ainsi été modifiée de la manière suivante :

**« Le projet de territoire est un outil pour satisfaire les objectifs à atteindre en termes de gestion équilibrée des besoins, des ressources et du fonctionnement des milieux.**

***Dans ce cadre, les arrêtés d'attribution d'aides publiques pour le financement de réserves de substitution sont conditionnés sur le périmètre du SAGE à la définition d'un projet de territoire (volet quantitatif du programme opérationnel multithématique). La Commission Locale de l'Eau est le comité de pilotage de ce projet, qui prévoit notamment :***

***1° La mise en place de mesures d'économies d'eau par la profession agricole, comprenant notamment les actions suivantes portées par les structures de conseil agricole :***

- des diagnostics personnalisés, conduisant à la mise en place de pratiques culturales et de techniques d'irrigation économes en eau, éprouvées ou expérimentales ;***
- des opérations de diffusion et d'échange d'expériences entre les professionnels agricoles, mettant en avant les exploitations ayant réalisé des évolutions importantes de leurs pratiques, réduisant ainsi leurs besoins en eau ;***
- des réflexions sur la création de filières.***

***Les structures de conseil agricole responsables de la mise en œuvre des mesures du programme, transmettent annuellement à la structure porteuse du SAGE, ainsi qu'à la structure porteuse du programme opérationnel multithématique, le bilan des interventions et l'évaluation des économies d'eau réalisées dans le cadre des diagnostics d'exploitations.***

***2° La mise en œuvre d'un volet « zones humides » afin d'exploiter leur capacité de soutien d'étiage, et l'adoption de mesures de gestion permettant de limiter leur dessèchement précoce par la mise en place d'activités compatibles avec le caractère humide de ces milieux.***

3° *L'évaluation du potentiel du stockage des réserves de substitution en fonction de la capacité hydrologique du bassin. »*

**Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :**

*Dispositions GQ1-2, GQ1-5, GQ3-4, GQ3-5*

Le PAGD mentionne cependant plusieurs dispositions qui n'apparaissent pas conforter ce niveau d'ambition en faveur d'une diminution des volumes prélevables. Certaines dispositions ne semblent pas à la mesure de la situation de surexploitation que connaît le bassin. Ainsi, alors que le bassin est classé en zone à protéger pour le futur (ZPF), les pétitionnaires sont seulement « invités à établir un diagnostic » (GQ3-5). Dans la disposition GQ3-4, on lit que la CLE « invite les services gestionnaires de l'AEP à équilibrer l'exploitation des ouvrages de prélèvement », et la règle n°3 du règlement se limite à indiquer que les demandes de nouveau prélèvement sont autorisées « à condition que la demande respecte le volume prélevable notifié par le préfet coordonnateur de bassin », ce qui n'ajoute rien aux règles de droit commun. De même, les dispositions (GQ1-2) relative au suivi des nappes captives par la structure porteuse du SAGE et (GQ1-5) visant à « mener une réflexion sur la réévaluation potentielle des volumes prélevables » apparaissent comme allant dans le sens d'une remise en cause de l'autorisation actuellement en vigueur. Or, compte tenu du contexte (classement du bassin pour certaines masses d'eau en zone à protéger pour le futur), la rédaction de ces dispositions semble inadaptée. Le terme « réévaluer » prête à confusion. Il serait plus judicieux d'évoquer une réflexion sur les données nouvellement collectées pour adapter plus finement les prélèvements entre usagers. On peut par ailleurs noter que le groupe de travail en charge de cette réflexion, réunissant les « parties prenantes » ne cite pas les associations de protection de la nature, qui paraissent portant un acteur à impliquer.

Pour rappel, le SAGE n'a pas vocation à créer de nouvelles procédures de police dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques. En dehors du rapport de compatibilité, les dispositions du PAGD ne peuvent être rédigées que sous la forme d'une incitation, au risque, dans le cas contraire d'outrepasser, sa portée juridique.

La Commission Locale de l'Eau a fait le choix, pour l'enjeu quantitatif, de partager l'objectif d'atteinte des volumes prélevables notifiés par le préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne le 9 novembre 2011. Ces volumes prélevables sont notifiés et ne font pas l'objet d'un arrêté préfectoral. Avec la règle 3, la CLE a souhaité ainsi renforcer juridiquement le respect de ces volumes.

Compte tenu des connaissances disponibles, les volumes prélevables ont uniquement été définis pour les cours d'eau et leurs nappes d'accompagnement. La disposition GQ1-2 ne vise donc pas à remettre en cause les volumes prélevables déjà définis, mais à envisager, si besoin, la définition de volumes prélevables complémentaires pour les nappes captives de l'infra-cénomaniens / cénomaniens inférieurs et du turono-coniaciens. Pour le clarifier, le rappel suivant a été intégré en préambule de la disposition GQ1-2 :

*« Compte tenu des connaissances disponibles, les volumes prélevables notifiés par le préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne ont uniquement été définis pour les cours d'eau et leurs nappes d'accompagnement. Ils ne concernent pas les nappes souterraines captives. »*

La disposition GQ1-5 vise effectivement à préciser, si besoin, les volumes prélevables en fonction des nouvelles connaissances acquises sur les ressources et les pressions. La CLE propose de substituer le terme « réévaluation » par « précision » pour éviter le risque de confusion évoquée par l'autorité environnementale. La liste des acteurs invités à la concertation

est volontairement laissée ouverte. En réponse à la demande de l'autorité environnementale, les associations de protection de la nature ont néanmoins été ajoutées.

La disposition QG1-5 est modifiée de la façon suivante :

*« Un groupe de travail réunissant les diverses parties prenantes (organisme unique de gestion collective, SYRES 17, représentants des industriels et des irrigants, gestionnaires des services d'eau, **associations environnementales**, etc.) est constitué par la Commission Locale de l'Eau, et animé annuellement par la structure porteuse du SAGE, dans le but de mener une réflexion **quant à la précision éventuelle des volumes prélevables existants**. [...] »*

### 3.6. Enjeu 4 : Qualité des eaux

#### Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :

Le SAGE Seudre n'a pas prévu de dispositions portant sur l'assainissement autonome comme le prévoit la disposition du SDAGE B4 – Promouvoir l'assainissement non collectif là où il est pertinent, ce qui est regrettable.

Une disposition relative à l'assainissement non collectif a été intégrée par la CLE à la fin de la phase de rédaction des documents. Par erreur, cet ajout n'a pas été intégré dans le rapport environnemental. Le tableau d'analyse de la compatibilité du SAGE Seudre avec le SDAGE Adour-Garonne a été modifié pour intégrer la disposition QE5-4. Le contenu de cette disposition est le suivant :

*« La structure porteuse du SAGE, en partenariat avec les collectivités compétentes en assainissement non collectif, le Conseil Départemental de Charente-Maritime et l'Agence de l'eau Adour-Garonne, élabore une méthode d'identification des secteurs sensibles au risque de pollution par les dispositifs individuels d'assainissement.*

*La Commission Locale de l'Eau valide la méthode et définit, à partir des cartographies produites par la structure porteuse du SAGE, des zones à enjeu environnemental et propose des zones à enjeu sanitaire sur le territoire du SAGE. Ces zones sont prises en compte pour prioriser les actions de mise en conformité des équipements d'assainissement non collectif. »*

#### Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :

*Disposition QE 4-1 : Mettre en place des programmes de réduction des pollutions diffuses dans les aires d'alimentation des captages d'intérêt local pour l'alimentation en eau potable actuelle ou future*

L'autorité environnementale relève comme positive mais insuffisante, car exclusivement contractuelle, la disposition QE 4-1 ayant pour objectif la modification des pratiques agricoles destinées à réduire les pollutions diffuses dans les périmètres de captages identifiés « à pollution chronique ». Or, il faut rappeler que le dispositif réglementaire existant ZSCE permet d'ores et déjà d'aller au-delà de ce que propose le SAGE, en définissant des actions obligatoires.

Constatant les difficultés de mise en place et d'application des dispositifs des Zones Soumises à Contraintes Environnementales<sup>2</sup> (ZSCE), la CLE a fait le choix d'une démarche contractuelle

<sup>2</sup> Dispositif réglementaire prévu par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques pour lutter contre les pollutions diffuses dans les aires d'alimentation des captages prioritaires. Il prévoit la mise en œuvre d'un programme d'action faisant l'objet d'un arrêté préfectoral, dont certaines mesures peuvent être rendues obligatoires après un délai de 3 ans.

pour réduire les pollutions diffuses. Cette stratégie pourra être réévaluée lors de la révision du SAGE en fonction des résultats obtenus.

**Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :**

Il serait également souhaitable que le PAGD prévoi une mesure sur la qualité des eaux de baignade compte tenu de l'attractivité du territoire en période estivale.

La qualité des eaux de baignade dépend étroitement des rejets domestiques et de la bactériologie en particulier, auxquels sont consacrées les dispositions QE5-3 à QE5-6 du PAGD. Le paragraphe suivant a été intégré pour mettre en évidence le lien entre ces dispositions et la préservation de la qualité des eaux de baignade.

*« La qualité des eaux de baignade et des eaux conchylicoles est étroitement liée aux paramètres bactériologiques. Elle dépend ainsi de la maîtrise des différentes sources potentielles de rejet, l'assainissement domestique (assainissement collectif et non collectif) et la gestion des eaux pluviales en particulier. »*

**Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :**

*Disposition QE1-1 : Identifier les sources de pollution par le cadmium*

Parmi les pollutions potentielles aux métaux lourds, le cadmium est présenté comme une préoccupation des acteurs du SAGE mais sans plus d'explications. Le dossier devrait apporter une précision sur ce point.

Il est précisé dans le PAGD que cette préoccupation est liée aux taux de cadmium mesuré dans la chair des huîtres qui sont proches de la teneur maximale dans les denrées alimentaires. Cette préoccupation est renforcée par l'incertitude quant à l'origine de la pollution.

**Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :**

*Disposition QE4-2 : Réserver à la production d'eau potable les nouveaux prélèvements dans les aquifères captifs*

Quant à la protection des nappes captives, la disposition 4-2 et la règle numéro 4 reste insuffisante puisque les prélèvements existants dans ces aquifères sont maintenus.

Faute de connaissance sur la ressource disponible, la CLE n'a pas été en mesure d'établir, pour les nappes captives, une répartition des volumes utilisables par chaque catégorie d'usage. A défaut, la CLE a intégré une règle visant, par principe de précaution, à ne pas accroître la pression sur ces nappes captives. La règle 4 ainsi que les dispositions GQ3-5 et GQ3-6 du SAGE prennent en compte la nécessité d'identifier les forages agricoles qui prélèvent en pratique dans les nappes captives et de les intégrer dans la démarche en cours de mise en conformité, afin de limiter les risques de transfert de pollution entre les nappes supérieures et les nappes captives.

**Comité Régional de la Conchyliculture Poitou-Charentes :**

Label d'agriculture biologique : l'obtention d'une appellation biologique pour les coquillages dépend de deux critères sur la qualité de l'eau :



- zones A et B - annexe II Règlement n°854/2004 & article 15 Règ. N°834/2007
  - Haute qualité écologique - Directive DCE n°2000/60/CE & article 15 Règ. n°834/2007
- Il est donc indispensable d'améliorer au plus vite la qualité des eaux de la Seudre.

La préservation et la restauration de la qualité des eaux littorales, en particulier celles auxquelles est inféodées la conchyliculture fait partie des objectifs définis par le SAGE. Pour cela, l'orientation QE5 du SAGE prévoit notamment l'amélioration de la connaissance sur les sources potentielles de pollution (profils de baignade, profil de vulnérabilité conchylicole), la fiabilisation de la collecte et du traitement des eaux usées domestiques, la mise en place d'outils permettant une meilleure gestion des eaux pluviales.

### 3.7. Evaluation des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à la mise en œuvre et au suivi du SAGE

#### Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :

L'article L. 212-5-1 du code de l'environnement exige que le PAGD définisse « les conditions de réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 212-3 notamment en évaluant les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre du schéma ». L'article R. 212-46 du code de l'environnement précise cet article en décidant que le PAGD comporte « l'évaluation des moyens matériels et financiers nécessaires à la mise en œuvre et au suivi du schéma ». Le terme « notamment » permet au législateur de bien insister sur cet élément très particulier que le PAGD doit prendre en compte pour procéder à une juste appréciation des conditions de réalisation des objectifs qu'il prône. C'est pourquoi le TA de Poitiers, le 15 février 2007, a annulé le projet de SAGE Boutonne qui ne comportait pas en particulier l'indication des principales phases de réalisation du schéma avec l'évaluation des moyens financiers nécessaires. L'évaluation des moyens financiers est en effet un élément indispensable de la légalité du SAGE. En son absence, le SAGE ne peut être approuvé. Cette évaluation financière ne peut se contenter d'afficher les moyens humains nécessaires à l'animation. Elle doit pouvoir établir quels seront les moyens financiers et matériels réellement disponibles pour réaliser l'ensemble des études prévues, de la tenue des GT et de leurs travaux d'expertises nécessaires pour établir en toute certitude des éléments de connaissance fondant les opérations à mettre en place. Exemple : des inventaires, des cartographies, des travaux de connaissances, les programmes de recherche, les stratégies de restauration, du règlement d'eau et de ces indicateurs, etc. qui sont cités tout du long du SAGE. Le PAGD du SAGE Seudre explique « qu'à ce stade du projet, il n'est pas possible de connaître précisément le dimensionnement des actions à réaliser. [...] ce mode d'évaluation implique donc des incertitudes quant aux montants ainsi estimés. [...] les chiffres présentés dans ce chapitre sont donc à interpréter comme des ordres de grandeur ». Alors même que le SAGE a l'ambition d'élaborer et de coordonner un programme opérationnel multithématique à l'échelle du territoire du SAGE (Disposition G1-3). Programme qui sera adopté dans un délai de 3 ans à compter de la publication de l'arrêté d'approbation du SAGE. Ce programme opérationnel conditionne le développement de bon nombre d'actions du SAGE. L'évaluation financière figurant dans le PAGD ne répond pas aux exigences du code de l'environnement.

L'évaluation financière vise à constituer un outil d'aide à la décision dans le cadre de l'élaboration du SAGE et d'appréciation des implications économiques du projet. Le SAGE est un document de planification qui fixe les objectifs et les grandes orientations d'actions à mettre en œuvre pour les atteindre. L'évaluation économique réalisée sur cette base est à interpréter comme des ordres de grandeur. Chaque disposition du SAGE a néanmoins fait l'objet d'une évaluation du coût. Ce détail est présenté en annexe 2 du PAGD. Il reviendra aux programmes

opérationnels et aux maîtres d'ouvrage de préciser, détailler et dimensionner les actions, et d'établir, en conséquence, une programmation financière pluriannuelle plus fine.



### 3.8. Suivi de la mise en œuvre du SAGE

#### **Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :**

Par ailleurs, la plupart des indicateurs de suivi proposés sont des indicateurs de moyens et non de résultat. Ainsi, sur plus de soixante indicateurs proposés, pour suivre les quatre-vingt-trois dispositions du PAGD, une dizaine seulement sont des indicateurs de résultats. La différence de nature entre les indicateurs dits « de moyens » et « de résultats » mériterait à cet égard d'être précisée dans le document. De plus, la situation de référence et la valeur « objectif-norme-référence » ne sont pas mentionnées, rendant encore moins compréhensible le caractère opérationnel des indicateurs.

La nature des indicateurs dits « de moyens » ou « de résultats » est expliquée dans le chapitre 8. Cette explication a été rappelée dans l'annexe 1. Cette dernière ne constitue qu'une liste identifiant les indicateurs susceptibles d'intégrer le tableau de bord de suivi du SAGE. Les valeurs de référence ou d'objectif seront à préciser, le cas échéant, lors de l'élaboration du tableau de bord.

## 4. Précisions apportées par la CLE sur le règlement

### 4.1. Règle 1 : Préserver la continuité écologique des sous bassins versants définis comme prioritaires par le SAGE

#### Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :

- Examen de la compatibilité de la règle n°1 avec le SDAGE : celle-ci concerne des cours d'eau non classés en liste 1 ou en liste 2. L'orientation D du SDAGE (p. 192) s'inscrit dans la dynamique des listes 1 et 2 de l'article L. 214-17 du code de l'environnement. Elle ne demande pas une action sur des cours d'eau supplémentaires en termes de continuité écologique. Dans ces conditions, le SAGE suradministre et ne décline pas les exigences du SDAGE.
- Examen de la légalité de la règle : L'article 1er du règlement a pour objet de permettre une protection stricte de cours d'eau qui ne sont pas identifiés dans les listes 1 et 2 en vertu de l'article L. 214-17 mais qui sont identifiés comme présentant un intérêt particulier au titre du SAGE SEUDRE (carte 1 du règlement). Il s'agit pour cet article de créer un dispositif identique à la liste 1 sans en suivre la procédure, puisque ce dispositif envisage d'empêcher la réalisation de nouveaux ouvrages qui constituent un obstacle à la continuité écologique. Ce dispositif a pour objet et pour conséquence d'exiger des autorités de police de se substituer à la publication de la liste de l'article L. 214-17 du code de l'environnement. Ce que condamne la jurisprudence : La Cour administrative d'appel de Bordeaux, 5ème chambre (formation à 3), 25 février 2014, 13BX00416 précise « que s'il appartient aux auteurs des SDAGE de fixer dans ces documents des objectifs ou orientations destinés à assurer le bon état des cours d'eau et s'il leur est loisible d'identifier à cette fin les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux jouant le rôle de réservoir biologique, une telle mesure ne peut avoir pour objet ou pour effet de se substituer à la publication de la liste mentionnée à l'article L. 214-17 en permettant à l'autorité administrative compétente de s'opposer, pour les mêmes motifs que ceux énoncés à l'article L.214-17 à la réalisation d'ouvrages situés sur des cours d'eau ». Le règlement 1 organise ainsi une substitution à la publication de la liste mentionnée à l'article L. 214-17 et est à ce titre non conforme aux règles de droit.

La CLE est consciente que la procédure de l'article L. 214-17 du code de l'environnement relève des services de l'Etat sur les cours d'eau classés en liste 1 et 2.

Au regard de l'intérêt particulier que présentent les bassins versants, identifiés sur la carte 1 par rapport à leur état fonctionnel, en matière de libre circulation des grands migrateurs amphihalins en particulier, la CLE a souhaité que le SAGE apporte sur son périmètre une plus-value pour la préservation de la continuité écologique en visant non pas des cours d'eau non classés mais une liste d'ouvrage dans sa disposition QM2- 1 comme lui permet l'article L. 212-5 –II al 3° du code de l'environnement :

*« Indiquer, parmi les ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire prévu au 2° du I, ceux qui sont soumis, sauf raisons d'intérêt général, à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique. »*

Le règlement du SAGE permet à la CLE d'édicter des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables aux installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) visés à l'article L. 214-1 du code de l'environnement pour assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

Ainsi, cette règle ne vise pas les procédures de l'article L. 214-17 du code de l'environnement, mais fixe des mesures à destination d'une liste d'ouvrage inscrite dans le PAGD du SAGE (tableau 12), pour assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

En visant des cours d'eau non classés en liste 1 et 2, la règle 1 consiste à compléter le classement réglementaire et non à s'y substituer.

## 4.2. Règle 2 : Préserver les fonctionnalités des milieux humides définis comme prioritaires par le SAGE

### Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :

- Examen de la compatibilité avec le SDAGE : le SDAGE a pour objet la préservation des zones humides (orientation D). L'orientation D43 précise bien « dans les zones humides visées à l'article L. 211-3 du code de l'environnement et dans les zones humides désignées comme stratégiques pour la gestion de l'eau, les projets soumis à autorisation ou à déclaration ayant pour conséquence une atteinte à ces zones par leur assèchement, leur mise en eau ou leur remblaiement ne sont pas compatibles avec les objectifs du SDAGE. » Conformément aux zonages identifiés par le SDAGE, la police de l'eau est encadrée sur ces seuls territoires. Le SAGE Seudre rajoute donc des exigences par rapport au SDAGE. En outre, le SDAGE insiste sur la mise en place d'un accompagnement des acteurs via une cellule d'assistance. Idée reprise par la disposition QM3 – 4 du SAGE.

- Examen de la légalité de la règle 2 : la règle 2 s'impose aux nouveaux projets et énumère toute une série de conditions qui pourrait autoriser les travaux concernés. En réalité, les exigences sont telles que les travaux agricoles visant au drainage des terres à des fins de production agricole seront impossibles. Ce qui signifie que les terres agricoles actuellement exploitées car drainées ne pourront pas se développer car leur entretien sera soumis aux exigences du règlement. De même, les terres anciennement drainées et mises en culture, aujourd'hui non cultivées, ne pourront plus l'être de nouveau. Les atteintes portées au potentiel agricole sont réelles alors même qu'aucune indemnisation n'est prévue par le SAGE. En outre, se pose la question du traitement identique des travaux agricoles et des travaux d'imperméabilisation tels que des constructions. Comment est – il possible scientifiquement de traiter de façon identique des travaux agricoles et des travaux d'urbanisme ? Comment justifier ce même traitement au regard de l'état actuel des zones humides et d'un intérêt majeur parfaitement identifié dans le SAGE? Le lien avec le PAGD qui justifie la règle est ici mis en cause. En effet, la disposition QM3-4 qui est associée à la règle 2 a pour objet d'accompagner les porteurs de projets. Cette disposition ne peut fonder la règle 2 du SAGE car elle ne montre pas en quoi l'encadrement très strict des travaux sur les zones humides est nécessaire et correspond à la bonne mesure à prendre en fonction de la situation dument analysée. Sans ce fondement la règle n'est pas acceptable car elle n'est pas justifiée par son lien avec le PAGD qui fonde les règles.

*cf. remarques précédentes (encadré - chapitre 2) concernant la non restriction du rapport de compatibilité du SAGE avec le SDAGE.*

La CLE, consciente des enjeux que provoque la destruction des zones humides à l'échelle du périmètre du SAGE sur la ressource en eau et les milieux aquatiques, tient à préciser, dans le cadre de l'instruction de nouveau projet impactant une zone humide au titre de la nomenclature applicables aux installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA), la démonstration que doit fournir le pétitionnaire pour voir son projet autorisé ou déclaré.

Ainsi, la règle encadre les projets, afin de favoriser l'atteinte des objectifs de bon état visés par le PAGD et non dans une optique de limiter des usages précis.

En outre, la CLE dans sa disposition QM3-4 vise à proposer un accompagnement des acteurs qui le souhaitent afin de limiter leur impact sur les zones humides du territoire. La règle 2 complète la disposition QM3-4 en renforçant la protection de certaines zones humides identifiées sur le territoire.

**Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :**

L'Autorité environnementale souligne l'importance de la règle numéro deux devant conduire à mettre en œuvre un programme d'évolution des pratiques sur les zones humides. Toutefois, elle fait remarquer que parmi les cinq dérogations prévues, celle intitulée « l'impossibilité technico-économique d'implanter, en dehors de ces zones, des extensions de bâtiments existants d'activité agricole » n'a pas le même caractère contraignant.

La CLE a souhaité équilibrer la règle 2 entre protection des fonctionnalités des zones humides et préservation des activités économiques. Si elle interdit les nouveaux projets dans les zones humides identifiées, la règle reste souple quant à l'éventuelle extension de bâtiments agricoles existants. Comme rappelé avec la règle, ces cas d'exception restent néanmoins soumis à la doctrine général « éviter – réduire – compenser ». Il est également rappelé les modalités de compensation définies par le SDAGE Adour-Garonne. :

*« Les mesures compensatoires doivent correspondre à une contribution équivalente, en termes de biodiversité et de fonctionnalités, à la zone humide détruite.*

*En l'absence de la démonstration que la compensation proposée apporte, pour une surface équivalente supérieure ou inférieure à la surface de zone humide détruite, une contribution équivalente en termes de biodiversité et de fonctionnalités, la compensation sera effectuée à hauteur de 150 % de la surface perdue (taux fondé sur l'analyse et le retour d'expérience de la communauté scientifique). La compensation sera localisée, en priorité dans le bassin versant de la masse d'eau impactée ou son unité hydrographique de référence (UHR) ; en cas d'impossibilité technique, une justification devra être produite. »*

### 4.3. Règle 4 : Encadrer l'exploitation des aquifères captifs

**Chambre d'agriculture de Charente-Maritime :**

- Examen de la compatibilité avec le SDAGE : il s'avère que le SAGE suradministre en ne tenant pas compte de la réalité de bon état de ces masses d'eau établie par le SDAGE.
- Examen de la légalité de la règle n°4 : comme toute mesure qui relève de la police de l'eau, la règle n°4 se doit de respecter le principe de proportionnalité qui suppose que la règle doit être nécessaire et justifiée au regard de la situation de fait. Il s'avère que le SDAGE décide que ces masses d'eau sont en bon état chimique et quantitatif. Ce qui signifie que l'état de fait ne montre aucune nécessité dans le gel des prélèvements. Les eaux concernées par l'article 4 du règlement du SAGE sont donc considérées en bon état chimique et quantitatif. Le fait qu'elles relèvent de l'alimentation en eau pour le futur ne suppose pas d'y interdire les prélèvements qui ne sont pas destinés à l'alimentation en eau potable mais d'y porter une certaine attention permettant de continuer à maintenir leur bon état. Ce qui suppose de regarder si les prélèvements agricoles qui sont effectués aujourd'hui menacent gravement cet état chimique et quantitatif des masses d'eau à tel point qu'il faudrait les contraindre dans le cadre du règlement. Dans ces conditions la règle n°4 est disproportionnée et n'est donc pas légale. En outre, le principe de précaution n'autorise pas de décider de règle de police sans apporter un début de preuve du risque qui est supposé conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Enfin, « Faute de connaissances suffisantes pour l'exploitation des eaux souterraines déconnectées (nappes captives) les volumes prélevables sont uniquement définis pour les cours d'eau et les nappes d'accompagnement » précise le SAGE p. 113. C'est pourquoi, la règle n°4 est d'application différée car conditionnée à la réalisation d'un diagnostic pour chaque ouvrage existant. Nous rappelons que le règlement doit s'appliquer dès la publication du SAGE. En l'état il est impossible d'appliquer cette règle. L'accord cadre du 28 mai 2003 conclu avec la profession montre sa bonne foi et rend inutile le recours à une règle. C'est ce que la Chambre d'agriculture a soutenu lors des débats. La prise en compte très tardive de nos arguments a

conduit la CLE à proposer une nouvelle rédaction de cette règle le 14 juin 2016, telle que rédigée dans le document soumis à avis. Dans un souci d'apaisement, et bien que le règle ne soit pas fondée juridiquement, la Chambre d'agriculture a accepté cette nouvelle rédaction de la règle 4 lors de la CLE.

↳ cf. remarques précédentes (encadré - chapitre 2) concernant la non restriction du rapport de compatibilité du SAGE avec le SDAGE.

Le SDAGE identifie les Zones à Protéger dans le Futur comme des "des secteurs stratégiques [...] qui doivent faire l'objet d'une politique publique prioritaire de préservation des ressources en eau utilisées aujourd'hui et dans le futur pour l'alimentation en eau potable. Une vigilance particulière est nécessaire afin de prévenir la détérioration de l'état des masses d'eau concernées". Ainsi, bien que les nappes visées par la règle 4 soient actuellement appréciées en bon état quantitatif, le SAGE souhaite préserver ces ressources stratégiques pour les années à venir.

L'orientation C10 du SDAGE demande à l'Etat, ou le cas échéant aux CLE, pour les masses d'eau souterraines qui ne sont pas en bon état quantitatif, de déterminer pour tous les usages le volume maximal prélevable. Ceci n'interdit pas pour autant qu'une démarche visant à limiter les pressions de prélèvement sur des masses d'eau jugées en bon état soit mise en place. Bien que les masses d'eau captives visées par la règle 4 du SAGE, soient inscrites dans le SDAGE 2016-2021 comme étant, à l'échelle du bassin Adour-Garonne, en bon état, l'absence de piézomètre officiel mesurant ces formations sur le bassin de la Seudre ne permet pas de qualifier l'état quantitatif de ces aquifères à l'échelle locale.

Afin d'obtenir des données complémentaires, la CLE demande la réalisation de diagnostics des ouvrages prélevant actuellement dans les aquifères captifs dans un délai de 4 ans et soumet l'entrée en vigueur de la règle 4 au terme de ce délai.

La règle n'interdit pas les usages autres que l'AEP mais les conditionne à l'absence d'augmentation de volume ou débit de prélèvement par rapport à la situation initiale.

La mention à la réalisation de diagnostics dans la règle peut être interprétée comme une création de procédure, ce qui n'entre pas dans le cadre juridique du SAGE. Elle a donc été supprimée. Il reviendra aux pétitionnaires de démontrer, lors de l'instruction de leur demande, que leur projet n'implique pas une augmentation du volume ou débit de prélèvement par rapport à la situation initiale. La règle 4 a ainsi été modifiée de la manière suivante :

*« Dans l'aquifère multicouche captif argilo-sableux de l'infra-cénomaniens / cénomaniens inférieur et l'aquifère captif turonien coniacien identifiés par la Carte 4, et pour tout autre usage que l'alimentation en eau potable, toute nouvelle demande, ou tout renouvellement d'autorisation de prélèvement, instruit au titre de la rubrique 1.1.1.0 de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement, est autorisé sous réserve qu'il n'induit aucune augmentation de volume ou débit de prélèvement sur l'aquifère concerné, par rapport à la situation initiale.*

*La substitution d'un ouvrage défectueux par un nouvel ouvrage conçu dans les règles de l'art n'est pas considérée comme un nouveau prélèvement. »*

## 5. Précisions apportées par la CLE sur l'évaluation environnementale

### 5.1. Articulation avec les autres documents de planification s'appliquant sur le bassin

#### Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :

Le rapport environnemental présente, en premier lieu l'articulation du SAGE avec les documents s'imposant à lui, comme le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne 2016-2021 et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Adour-Garonne. Le rapport aurait mérité de mettre cette « articulation » beaucoup plus en valeur, le SAGE représentant en effet, et en particulier pour le SDAGE, la déclinaison locale et les modalités de mise en œuvre effective de ces documents.

À ce titre, le rapport environnemental fait apparaître, sans apporter de justification suffisante ou de modalité concrète d'adaptation à plus long terme, certains écarts : l'autorité environnementale relève ainsi que la disposition B4 « Promouvoir l'assainissement non collectif » n'est pas traduite dans le SAGE au motif que cette thématique pourra être réévaluée lors de la première révision du SAGE. Cette motivation apparaît insuffisante pour l'autorité environnementale. De même, l'ambition de la traduction des dispositions du SDAGE « B29 – Réhabiliter les forages mettant en communication les eaux souterraines » et « C9 – Gérer collectivement les prélèvements » n'apparaît pas suffisante dans les dispositions du SAGE (ces points sont développés au paragraphe 3).

Il recense ensuite les documents ou décisions devant être compatibles ou rendus compatibles, dans un délai de trois ans, avec le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) ou le règlement du SAGE, comme les documents de planification (schémas de cohérence territoriale -SCoT-, plans locaux d'urbanisme -PLU-, schémas des carrières, programmes d'actions en zones vulnérables et plans de prévention des risques naturels et industriels (PPRN – PPRI). On rappellera ici la remarque effectuée plus haut sur le défaut de portée concrète de certaines dispositions du SAGE. Le rapport environnemental aurait mérité à ce titre de préciser dans quelle mesure il est attendu, malgré cela, que le SAGE puisse avoir une portée effective sur les aspects liés à la gestion de l'eau portés par ces documents.

L'articulation du SAGE Seudre avec le SDAGE Adour-Garonne est détaillée par dispositions. Par ailleurs, les orientations du SDAGE sont rappelées pour les dispositions concernées dans le PAGD.

*Cf. réponses de la CLE au sujet des remarques de l'autorité environnementale sur l'assainissement non collectif et les forages agricoles (voir chapitre 3.6).*

*Cf. réponse apportée vis-à-vis de la tournure des dispositions du SAGE compte tenu du cadre juridique qui s'applique aux SAGE (voir chapitre 3.1).*



## 5.2. Synthèse de l'état initial et perspectives d'évolution

### Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :

Globalement, l'appréciation du dossier n'est pas facilitée par le fait que, pour une même thématique, les données sont à rechercher dans le rapport environnemental ou dans le PAGD et à l'intérieur de ces documents dans la partie intitulée « état des lieux » ou dans la partie consacrée aux enjeux, sans renvois de l'un à l'autre. Cet aspect est renforcé par la trop rare communication des données appuyant les descriptions, que ce soit sous forme de tableaux ou de graphiques (dans le PAGD comme dans le rapport environnemental).

Par exemple, concernant le diagnostic des ouvrages compartimentant les cours d'eau, évoqués au 2.2.2., il faut lire la page 77 du PAGD présentant la disposition (QM1-2) pour savoir que les ouvrages de la partie continentale du bassin ont été diagnostiqués.

De même, aucune superficie n'est précisée dans la présentation des marais salés et doux figurant à l'état des lieux du rapport environnemental. Ces données sont mentionnées dans la partie de présentation de l'enjeu « qualité des milieux » du PAGD.

La synthèse de l'état des lieux est volontairement concise. Le PAGD présente ainsi les informations de contexte selon trois niveaux :

- une présentation générale des enjeux dans la synthèse de l'état des lieux,
- un rappel plus spécifique en préambule de chaque enjeu (cas des surfaces de zones humides),
- une information spécifique pour certaines dispositions du PAGD, lorsqu'il a été jugé que cela en favorise la lecture et la compréhension (cas de la précision vis-à-vis du diagnostic des ouvrages sur cours d'eau).

### Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :

Le rapport environnemental n'apporte pas suffisamment d'éléments d'information sur les rejets urbains (station d'épuration et assainissement autonome) ni sur les rejets industriels et vitivinicoles ni sur la gestion des eaux pluviales par les communes appartenant au territoire du SAGE.

La plupart des unités importantes de traitement rejettent hors du bassin versant de la Seudre. Les unités de traitement du bassin n'ont pas été identifiées comme problématiques.

L'industrie est très peu implantée sur le bassin et les quelques établissements présents utilisent le réseau d'assainissement collectif. La connaissance sur les établissements vitivinicoles (consommation et rejet) est lacunaire. L'acquisition d'information nécessaire est traduite dans la disposition GQ1-6.

Malgré l'absence d'information formalisée sur la gestion des eaux pluviales par les communes, la problématique du pluvial est néanmoins intégrée dans la disposition QE5- 5.

### Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :

Le rapport environnemental et le PAGD n'explicitent pas de façon suffisamment précise les objectifs de qualité et de quantité du SDAGE 2016-2021. Ils présentent un tableau recensant les masses d'eau (cf. p.17 et 18 du PAGD ou p.51 et 52 du rapport environnemental) sans expliquer les différentes échéances des objectifs de bon état.

Les objectifs fixés par le SDAGE, les délais d'atteinte et les motifs d'exemption sont précisés dans les tableaux 1 du PAGD et 8 du rapport environnemental.

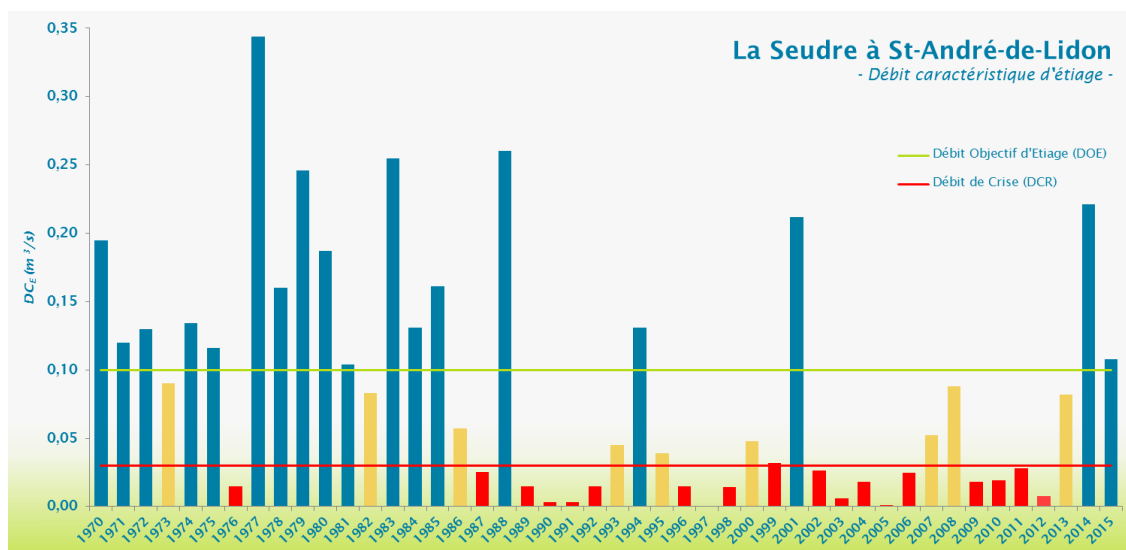
Le paragraphe suivant a été ajouté pour expliciter le principe de dérogation de délai prévu par la DCE :

*« La DCE fixe un objectif général d'atteinte du bon état des masses d'eau à l'horizon 2015. Afin de prendre en compte les contraintes naturelles, économiques et sociales, le DCE prévoit néanmoins des dispositifs pour reporter les délais d'atteinte de cet objectif. Un premier niveau de dérogation est possible pour reporter le délai à 2021 et, pour les masses d'eau présentant des contraintes importantes, un second niveau de dérogation à horizon 2027. »*

#### Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :

L'absence de fourniture de la chronique des débits évoquée en page 44 ne permet pas d'appréhender précisément le déséquilibre récurrent entre prélèvements et ressource et le non-respect des DCR4. En continuité, l'origine des différents prélèvements dans les masses d'eaux (surface, nappes d'accompagnement, nappes profondes, nappes captives) pour l'irrigation agricole n'est pas donnée.

La figure ci-dessous représentant la chronique des débits de la Seudre entre 1970 et 2015 a été ajoutée dans l'état initial du rapport environnemental et dans la synthèse de l'état des lieux du PAGD.



A propos de l'origine des prélèvements pour l'irrigation agricole, le tableau ci-dessous a également été intégré.

Sous-bassin	Volume en hm <sup>3</sup> /an			
	Nappe d'accompagnement	Hors nappe d'accompagnement	Rivière	Total
Seudre amont	0	3,37	0	3,37
Seudre moyenne	8	0,41	0,08	8,48
Seudre aval	2,89	0,42	0	3,31
<b>TOTAL</b>	<b>10,89</b>	<b>4,20</b>	<b>0,08</b>	<b>15,17</b>

*Evaluation de la répartition des consommations (quinquennale sèche), par sous-bassin et par type de ressource (d'après consommation 2003)*



## 5.3. Analyse des effets de la mise en œuvre du SAGE sur l'environnement

### Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :

Les dispositions sur la protection des bocages (QE3-1et 3-2) sont opportunes. Néanmoins, l'autorité environnementale relève un certain déficit dans l'analyse des effets potentiellement négatifs sur le paysage et le patrimoine, des aménagements hydrauliques ainsi que de la mise en œuvre d'un programme de retenues de substitution.

L'impact potentiel des aménagements hydrauliques et des réserves de substitution est mentionné dans le rapport environnemental. Compte tenu de l'absence d'information concrète sur les projets, il n'est pas possible de préciser leurs impacts. Il est par ailleurs souligné l'aspect subjectif de la perception des actions de restauration de la continuité écologique. Si l'abaissement de la ligne d'eau pourra être perçu comme un retour à un fonctionnement « naturel » et donc positif du cours d'eau par certaines catégories d'acteurs, il pourra, au contraire, être connoté comme négatif par d'autres acteurs.

Lors de leur instruction, ces projets feront individuellement l'objet d'études d'impact permettant d'en évaluer les conséquences et d'identifier les mesures nécessaires pour les éviter ou les réduire.

## 5.4. Résumé non technique

### Mission régionale d'autorité environnementale de la région Nouvelle-Aquitaine :

Dans sa forme, le dossier soumis à évaluation environnementale correspond aux attendus réglementaires. Le rapport environnemental fait l'objet d'un document spécifique. Il comporte les différentes parties attendues de l'article R.122-20 du Code de l'environnement. Le résumé non technique aurait pu toutefois être enrichi d'un paragraphe sur les effets bénéfiques attendus par la mise en œuvre du SAGE.

Le résumé non technique de l'évaluation environnementale a été complété avec le paragraphe suivant :

#### *« 9.5 Les effets bénéfiques attendus du SAGE*

*Les dispositions et les règles du SAGE visent à mettre en œuvre les actions nécessaires pour atteindre les objectifs fixés pour les principaux enjeux de l'eau sur le territoire. Avec l'atteinte de ces objectifs, les avantages suivants sont attendus :*

- la préservation et la restauration de la qualité des milieux aquatiques, en particulier les milieux humides (zones humides et marais) caractéristiques du bassin de la Seudre ;*
- une meilleure gestion quantitative des ressources en eau afin de concilier les besoins pour les activités humaines avec les besoins des milieux naturels (fonctionnement biologique) ;*
- l'amélioration et la préservation de la qualité des eaux douces et littorales, au profit des milieux et des activités humaines (alimentation en eau potable, conchyliculture...) ;*
- une meilleure prévention des aléas et risques d'inondations, par ruissellement/débordement de cours d'eau ou par submersion marine, conjointement au programme d'actions et de prévention des inondations (PAPI) également engagé sur le territoire. »*

## 6. Annexe : liste des structures consultées et index des réponses aux réserves ou remarques exprimées

Structures qui n'ont pas émis d'avis (avis réputé favorable au-delà de 4 mois)
--

Structures	Avis émis	Références des chapitres qui apportent des éléments de réponse aux réserves ou aux remarques exprimées
ARCES		
ARVERT		
BALANZAC		
BOIS		
BOURCEFRANC-LE-CHAPUS		
BOUTENAC-TOUVENT		
BREUILLET		
BRIE-SOUS-MORTAGNE		
CHAILLEVETTE		
CHAMPAGNOLLES		
CHENAC-ST-SEURIN-D'UZET		
CONSAC		
CORME-ECLUSE		
CORME-ROYAL		
COZES		
CRAVANS	Favorable	
EPARGNES	Ne se prononce pas	
ETAULES	Favorable	
FLOIRAC		
GEMOZAC		
GIVREZAC		
GREZAC		
JAZENNES		
LA TREMBLADE	Favorable	
LE CHAY		
LE GUA		
L'EGUILLE		
LES MATHES	Favorable	
LORIGNAC		
MARENNES		
MEDIS		
MEURSAC		
MONTPELLIER-DE-MEDILLAN		

Structures	Avis émis	Références des chapitres qui apportent des éléments de réponse aux réserves ou aux remarques exprimées
MORNAC-S/-SEUDRE		
MORTAGNE-S/-GIRONDE		
NANCRAS	Favorable	
NIEULLE-S/-SEUDRE		
PISANY		
PLASSAC		
RETAUD		
RIOUX		
ROYAN		
SABLONCEAUX	Défavorable	
SAUJON		
SEMUSSAC		
ST-ANDRE-DE-LIDON		
ST-AUGUSTIN		
ST-CIERS-DU-TAILLON		
STE-GEMME	Favorable	
ST-FORT-S/-GIRONDE		
ST-GENIS-DE-SAINTONGE		
ST-GERMAIN-DU-SEUDRE		
ST-JUST-LUZAC		
ST-PALAIS-DE-PHIOLIN	Favorable	
ST-PALAIS-S/-MER		
ST-QUANTIN-DE-RANCANNE		
ST-ROMAIN-DE-BENET		
ST-SIMON-DE-PELLOUAILLE		
ST-SORNIN		
ST-SULPICE-DE-ROYAN		
TANZAC		
TESSON		
THAIMS		
THEZAC		
VAUX-S/-MER		
VILLARS-EN-PONS		
VIROLLET		
Communauté de Communes de la Haute-Saintonge		
Agglomération Royan Atlantique		
Communauté de Communes du Canton de Gémovac et de la Saintonge Viticole		
Communauté de Communes du Bassin de Marennes		

Structures	Avis émis	Références des chapitres qui apportent des éléments de réponse aux réserves ou aux remarques exprimées
Syndicat des Eaux 17		
Syndicat Mixte du Bassin de la Seudre et de ses affluents		
Union des Marais de la Charente-Maritime		
Chambre d'agriculture de Charente-Maritime	Défavorable	2 ; 3.3 ; 3.4 ; 3.5 ; 3.7 ; 4.1 ; 4.2 ; 4.3
Chambre de commerce et d'industrie de Rochefort et de Saintonge		
Chambre des métiers et de l'artisanat de Charente-Maritime		
Conseil départemental du Charente-Maritime	Favorable	
Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine		
Comité de bassin Adour-Garonne	Favorable	
COGEPOMI du bassin Adour-Garonne		
Mission Régionale d'Autorité Environnementale	Ne se prononce pas	2 ; 3.1 ; 3.2 ; 3.4 ; 3.5 ; 3.6 ; 3.8 ; 4.2 ; 5.1 ; 0 ; 5.3 ; 5.4
Préfet coordonnateur bassin Adour-Garonne		
Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis		
Préfet de Charente-Maritime		
Comité Régional de la Conchyliculture de Poitou-Charentes	Favorable	3.3 ; 3.6

## **Syndicat Mixte d'Accompagnement du SAGE de la Seudre**

Structure porteuse du SAGE

107 Avenue de Rochefort

17201 ROYAN Cedex

Tel : 05 46 22 19 73 - Fax : 05 46 05 60 34

