

**Projet de Loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles**  
**Article 7 - Zones humides et plans d'eau : un assouplissement des exigences de protection, juridiquement incertain, risqué pour la ressource en eau et source de complexité pour les agriculteurs**

***Les organisations signataires demandent l'abandon de l'article 7, qui instaure deux nouvelles dispositions : la proportionnalité obligatoire des mesures compensatoires aux fonctionnalités ainsi que la facilitation de la création de plans d'eau au détriment des zones humides. Loin de simplifier, ces dispositions pourraient aggraver la dégradation de milieux déjà menacés, pourtant essentiels à la résilience de la ressource en eau et des territoires.***

Alors que la France est confrontée à des épisodes météorologiques de plus en plus extrêmes, marqués ces derniers mois par des pluies intenses, des crues et des vagues de chaleur précoces, la préservation et la restauration des zones humides devraient être des priorités. Les effets du changement climatique, combinés à la disparition de ces milieux et la dégradation des sols aggravent la vulnérabilité des territoires et fragilisent la résilience de la ressource en eau.

Au lieu de cela, l'article 7 du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles impose la proportionnalité des compensations selon les fonctionnalités de la zone humide et facilite la création de plans d'eau. En réduisant les exigences de préservation et de compensation pour les zones humides, ces dispositions facilitent la destruction définitive de ces milieux. Elles risquent par ailleurs d'inciter à la dégradation des zones humides afin de bénéficier de ces assouplissements.

De telles dispositions conduiraient à accélérer la disparition de nombreuses zones humides déjà fragilisées, alors même qu'elles devraient faire l'objet d'efforts prioritaires de restauration afin de renforcer la résilience des territoires, de la biodiversité et des activités agricoles.

### **Le rôle stratégique des zones humides pour la ressource en eau**

Les zones humides sont des « terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ». (Art. L.211-1 du code de l'environnement).

**Essentielles à la régulation hydrologique des territoires**, les zones humides contribuent à l'atténuation des inondations et des sécheresses, à la protection des biens et personnes, y compris des biens agricoles. Elles jouent également un rôle clé pour la qualité et la quantité de la ressource en eau, la biodiversité et le stockage du carbone (ex. tourbières, prairies humides, mangroves). Leur protection et leur restauration sont essentielles pour la résilience des territoires et des activités agricoles face au changement climatique.

Les zones humides constituent également **un levier de réduction des dépenses publiques** : la valeur des services écosystémiques qu'elles assurent est estimée à plus de **3,8 milliards d'euros par an**. A titre d'exemple, on estime à 2 000 € par hectare et par an, le gain sur les dépenses de traitement d'eau potable pour la société. Elles contribuent également à l'approvisionnement alimentaire à hauteur de **240 millions d'euros par an**. La préservation de ces milieux s'inscrit donc pleinement dans une logique d'optimisation de la dépense publique, en réduisant les coûts d'infrastructures et de gestion associés.<sup>1</sup>

Des solutions de préservation des zones humides existent, comme l'illustre le rapport parlementaire transpartisan « Terres d'eau, terres d'avenir »<sup>2</sup>. Pourtant, elles sont fortement menacées puisque **50% d'entre**

<sup>1</sup> Commissariat général au développement durable, 2018 – L'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques, Les milieux humides et aquatiques continentaux. Disponible ici : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/publications/Th%C3%A9ma%20-%20Les%20milieux%20humides%20et%20aquatiques%20continentaux.pdf>

<sup>2</sup> Tuffnell, Bignon, 2019 – Terres d'eau, terres d'avenir « faire de nos zones humides des territoires pionniers de la transition écologique.

elles ont disparu entre 1960 et 1990 en France<sup>3</sup>, et seulement 6 % des écosystèmes humides remarquables sont dans un état de conservation favorable<sup>4</sup>. Leur disparition contribue à dérégler le cycle de l'eau, aggravant les sécheresses et les inondations.

## 1. Faire de la dégradation un critère d'exemption : la proportionnalité des compensations selon les fonctionnalités (Article 7)

L'article 7 envisage de créer un article L. 214-7-1, en apparence anodin : les prescriptions applicables aux projets affectant une zone humide doivent être proportionnées à ses fonctionnalités. L'exposé des motifs du projet est explicite : faire en sorte que, dans les zones humides déjà dégradées, les mesures de compensations soient fortement allégées. Si, en pratique, les préfets disposent déjà d'une possibilité d'adaptation fondée sur le principe d'équivalence écologique, la rédaction proposée marque un changement substantiel en systématisant l'application. Une zone dégradée bénéficierait ainsi de compensations réduites, indépendamment de l'appréciation du préfet.

### Pourquoi l'application généralisée de proportionnalité des fonctionnalités est inadaptée ?

1/ Elle ajouterait de la **complexité réglementaire pour les agriculteurs**. La disposition introduirait des étapes supplémentaires dans l'instruction des projets. L'évaluation des fonctionnalités d'une zone humide est complexe et difficile à harmoniser, et la détermination de compensations proportionnées reste incertaine dans sa mise en œuvre. Loin de simplifier le cadre existant, cette évolution risquerait d'en accroître la complexité, en créant une incertitude supplémentaire pour les acteurs agricoles, sans bénéfice clair.

2/ Elle augmenterait l'**insécurité juridique**. Etant donné la complexité de ces milieux et la diversité des fonctions qu'ils remplissent, il est douteux que des critères explicites et incontestables puissent être établis, en conséquence de quoi de telles qualifications seraient susceptibles de faire l'objet de nombreux litiges et recours.

3/ En abaissant les exigences de compensation pour les zones humides dont les fonctions sont altérées, cette disposition **facilite la destruction définitive de ces milieux**. Or, même exploités, **ces milieux peuvent conserver des fonctionnalités critiques qu'il est déterminant de préserver** :

- Le texte risque d'encourager la dégradation des zones humides (drainage non-déclaré, remblais...), puisqu'il suffit de commencer par faire disparaître les fonctionnalités de la zone pour ensuite échapper aux mesures de prescription.
- Même en ayant perdu certaines fonctionnalités écosystémiques, les zones humides peuvent conserver des fonctions essentielles, comme le stockage d'eau en excès, son absorption par leur sol, contribuant ainsi à la désynchronisation des crues et à l'alimentation des nappes.
- Au regard du taux historique de pertes de zones humides en France, des multiples services critiques que ces milieux rendent à la collectivité, et de la nécessaire adaptations aux effets à venir du changement climatique, il apparaît impératif que l'Etat s'engage dans une politique ambitieuse de « zéro perte nette » en s'appuyant sur le plan national de restauration.
- Dans le cas d'une tourbière : le fait de l'exploiter entraîne des conséquences importantes sur la libération du CO<sub>2</sub><sup>5</sup>. Il s'agit d'un précieux puits de carbone : 150 millions de tonnes de carbone sont stockés dans les tourbières françaises, et 6% des émissions de l'UE sont dues à la destruction de tourbières.

<sup>3</sup> Bernard, 1994 - De l'évaluation des Politiques Publiques. Les zones humides : rapport de l'instance d'évaluation. Disponible ici : [https://www.zones-humides.org/sites/default/files/a9r8.tmp\\_pdf](https://www.zones-humides.org/sites/default/files/a9r8.tmp_pdf)

<sup>4</sup> Indicateur Nature-France (ONB) Origine des données : rapportage DHFF, UMPS PatriNat (AFB-CNRS-MNHN), janvier 2020. Traitements : UMS PatriNat, Tour du Valat - SDES (2020). Disponible ici : <https://naturefrance.fr/indicateurs/etat-de-conservation-des-milieux-humides-naturels>.

<sup>5</sup> Le potentiel émissif des tourbières agricoles et sylvicoles est estimé à 1.2 MteqCO<sub>2</sub>/an. Source : Pinault (2025). Thèse : Contribution des tourbières françaises à l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050.

## 2. Plans d'eau en zones humides : Faciliter les retenues d'eau au détriment des zones humides (Article 7 bis)

### 1/Une évolution législative préoccupante remettant en cause le principe de non-régression

- **Un allègement réglementaire déjà censuré par le Conseil d'État au titre du principe de non-régression en matière de protection de l'environnement**

Les dispositions de l'arrêté du 3 juillet 2024 allégeant les règles prévues à l'article 4 de l'arrêté du 9 juin 2021 ont été [annulées par le Conseil d'Etat le 2 mars 2026](#) au titre du principe de non régression. Cet arrêté introduisait une modification du régime applicable aux plans d'eau de petite superficie (< 1 ha) au sein des zones humides, de la même manière que l'article 7 bis du projet de loi. Il les exonérait de plusieurs conditions applicables jusqu'alors, notamment l'existence d'un intérêt général majeur, l'absence de solutions alternatives et la mise en œuvre de mesures de réduction et de compensation efficaces. Cet allègement permettrait la multiplication de projets de plans d'eau, au détriment de milieux naturels d'importance écologique majeure.

L'article 7 bis vient modifier le cadre législatif qui avait permis l'annulation de l'arrêté du 3 juillet 2024, en énonçant désormais que les retenues d'eau < 1 ha ne sont plus soumises au principe de non-régression. Il s'agit ainsi d'un contournement de la décision du Conseil d'État, ouvrant la possibilité de réintroduire ultérieurement, par voie réglementaire, des assouplissements similaires à ceux qui ont été censurés.

- **Une complexification du droit de l'environnement**

Alors que l'objectif affiché du projet de loi est de simplifier les procédures, l'article 7 bis produit l'effet inverse. En créant une nouvelle dérogation applicable à une catégorie particulière de projets, il ajoute une exception supplémentaire au sein d'un cadre juridique déjà complexe.

### 2/ Les plans d'eau artificiels dégradent les fonctionnalités écologiques des zones humides naturelles

La réintroduction d'une telle disposition faciliterait la multiplication de plans d'eau susceptibles d'entraîner la destruction directe de zones humides naturelles, notamment lorsque ces ouvrages seraient implantés sur des zones humides de petite superficie (< 1 ha). Dans ces situations, le plan d'eau se substituerait au milieu humide existant, conduisant à la perte de ses fonctionnalités écologiques. Au-delà de leur emprise directe, ces projets entraînent des impacts importants sur le fonctionnement des milieux humides : terrassement et artificialisation des sols, destruction d'habitats et de végétation hygrophile, perturbation de la faune, ainsi que modification des équilibres hydrologiques locaux. Selon les éléments avancés par le MTECT, ces plans d'eau seraient alimentés principalement par les eaux de pluie hivernales. Cette captation de l'eau disponible réduirait l'alimentation naturelle des zones humides environnantes et pourrait contribuer à leur assèchement progressif ainsi qu'à la dégradation de leurs fonctionnalités écologiques, pourtant essentielles à la régulation du cycle de l'eau et à la résilience des territoires face au changement climatique.

### 3/Une absence d'évaluation environnementale malgré des impacts potentiellement significatifs

Cette évolution législative n'a fait l'objet d'aucune évaluation environnementale spécifique, alors même qu'elle est susceptible d'avoir des conséquences importantes sur les zones humides. Comme l'a relevé le Conseil d'État : *"la majorité des plans d'eau en France ont, selon l'inventaire national établi par le ministère de la transition écologique en 2024, une surface inférieure à un hectare. L'assouplissement des règles est donc susceptible de concerner une grande partie des projets de création de plans d'eau implantés en tout ou partie en zone humide, alors que la mise en eau de ces zones, même partielle, est susceptible d'altérer leurs fonctionnalités."* De plus, les petites zones humides restent aujourd'hui insuffisamment cartographiées et suivies, les inventaires nationaux se concentrant principalement sur les milieux emblématiques, ce qui rend difficile l'évaluation des impacts cumulés de la multiplication de ces projets. Les effets potentiels de cette mesure sur les zones humides n'ont donc pas été correctement appréciés.

## Conclusion

**L'article 7 ne simplifie pas le droit de l'environnement : il en fragilise le socle.** En introduisant une logique de "compensation proportionnée aux fonctionnalités" des zones humides, il transforme une obligation de protection en variable d'ajustement, et fait de la dégradation d'un milieu un critère d'allègement des exigences.

Mais l'article 7 ne s'arrête pas là. En facilitant également la création de plans d'eau en zones humides, notamment pour les petites surfaces, **il ouvre la voie à une artificialisation** diffuse mais réelle de ces milieux. Derrière un assouplissement présenté comme technique se profile un risque très concret : **la substitution progressive de zones humides fonctionnelles par des retenues artificielles, avec des effets directs sur le cycle de l'eau, la biodiversité et la recharge des nappes.** Or ces plans d'eau modifient les équilibres hydrologiques, réduisent l'alimentation des milieux environnants et contribuent à leur assèchement progressif. Dans un contexte de tensions croissantes sur la ressource en eau, ce choix apparaît incohérent.

## Les organisations signataires demandent donc l'abandon de l'article 7 et 7 bis.

---

### Cadre législatif de protection des zones humides

**Ces deux dispositions sont en contradiction avec plusieurs engagements internationaux, européens et nationaux :**

-la **Convention sur les zones humides d'importance internationale** (Ramsar, 1971) par laquelle la France s'est engagée à œuvrer pour l'utilisation rationnelle de toutes ses zones humides, sans exception. Ces objectifs sont transposés à l'article L. 211-3.

-La **Directive Cadre sur l'eau** 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Elle fixe, dans son article 1er, un objectif de préservation et d'amélioration des zones humides.

-le **Règlement européen relatif à la restauration de la nature**, dont l'objectif général est la mise en place de mesures de restauration efficaces sur l'ensemble des écosystèmes ayant besoin d'être restaurés d'ici 2050 (art.1). Plus précisément, l'article 11 (4.a) fixe l'objectif de restaurer au moins 30% des surfaces de sols organiques agricoles constitués de tourbières drainées d'ici 2030, dont un quart doivent être remises en eau.

- **Le code et la Charte de l'environnement** : La réintroduction de telles mesures constituerait une régression du droit de l'environnement, contraire au principe de non régression (**article L. 110-1** du Code français de l'environnement, loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages) : il impose que la protection de l'environnement ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques. Il porterait également atteinte au principe de prévention consacré par la Charte de l'environnement, intégrée en 2005 dans le bloc de constitutionnalité du droit français.

-En droit français, **les articles L. 211-1 et L. 211-1-1** fixent un objectif d'intérêt général de préservation des zones humides.

-La **Stratégie Nationale Biodiversité 2030** lancée en 2023, à son axe 2 "Restaurer la biodiversité dégradée partout où c'est possible" inscrit comme objectif de poursuivre et renforcer les actions de restauration de 50 000 ha de zones humides, en cohérence avec le **4ème Plan National Milieux humides 2022-2026**.

Ce plan vise en outre à renforcer la préservation des espèces et habitats des milieux humides sur tout le territoire et notamment à acquérir 8 500 ha de zones humides et à créer de nouvelles aires protégées dont un douzième parc national dédié aux zones humides.