



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
sur l'élaboration du schéma d'aménagement
et de gestion de l'eau (SAGE)
du bassin SARTHE AVAL (72-53-49)**

n°MRAe 2018-3710

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire, s'est réunie par conférence téléphonique le 8 mars 2019. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) du bassin Sarthe Aval (72-53-49).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Odile Stefanini-Meyrignac, et en qualité de membre associé Vincent Degrotte.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par la présidente de la Commission Locale de l'Eau pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 10 décembre 2018.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, a été consulté par courriel de la DREAL le 26 décembre 2018, les délégués territoriaux de l'agence régionale de santé de Sarthe, de Mayenne et du Maine-et-Loire.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Synthèse

Le projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin de la Sarthe aval a fait l'objet d'un long travail de maturation et de concertation, appuyé sur des études et diagnostics alimentant la connaissance du territoire.

Pour le territoire qu'il couvre (2 700 km² sur trois départements), il constitue un outil permettant de viser l'amélioration de la situation des masses d'eau tant du point de vue quantitatif (étude des volumes prélevables, mesures relatives aux plans d'eau et aux retenues de substitution), que qualitatif (gestion des eaux usées, mesures de lutte contre le ruissellement, etc.). Le projet prévoit notamment un principe général d'interdiction de la destruction des zones humides, important dans le contexte d'une disparition avérée de ces milieux sur le territoire, le principe étant toutefois assorti de dérogations qui mériteraient d'être motivées et évaluées.

L'ensemble des thématiques attendues y est abordé et se traduit sous forme d'une stratégie basée sur 4 objectifs généraux déclinés en 26 dispositions associées à 44 actions, accompagnées d'un calendrier de mise en œuvre pour certaines d'entre elles.

L'évaluation environnementale du projet de SAGE conclut à des effets exclusivement positifs de ce dernier sur l'environnement y compris sur les nombreux sites Natura 2000 que compte le territoire. Cependant, la MRAe relève que d'éventuels impacts négatifs ne sont pas appréhendés, notamment ceux issus des dérogations aux règles énoncées.

Les enjeux principaux du SAGE et leur hiérarchisation ne ressortent pas de l'état initial fourni dans le rapport environnemental. Cependant, les enjeux identifiés comme prioritaires sont repris lisiblement dans le plan d'aménagement et de gestion durables (PAGD) et le règlement. Les enjeux environnementaux majeurs identifiés par la MRAe – gestion quantitative de la ressource face aux déficits en période d'étiage, restauration des continuités écologiques et préservation des zones humides – font l'objet de règles, dispositions et actions de nature à conférer au SAGE une réelle ambition sur la qualité des masses d'eau.

Le règlement du SAGE comporte 4 articles. L'obligation d'ouverture concomitante et ininterrompue des ouvrages hydrauliques prévue à l'article 1 contribue efficacement à la restauration des continuités écologiques sur les cours d'eau identifiés (période d'ouverture et moyen d'action sur les propriétaires qui ne s'y plieraient pas). Le principe d'interdiction de destruction des zones humides, bien qu'assorti d'exceptions, constitue une mesure ambitieuse de protection de ces espaces. Les articles relatifs aux plans d'eau (interdiction de remplissage en période d'étiage et limitation de la création de nouveaux plans d'eau) répondent à l'enjeu de la gestion quantitative de la ressource identifié comme majeur sur le bassin versant au regard de la pression exercée sur la ressource.

On relèvera en revanche que certains chantiers, notamment sur la répartition des volumes prélevables par usagers, restent inachevés mais sont toutefois initiés. Les effets du changement climatique ne sont abordés que de façon très générale. De la même manière, nombre de dispositions et actions s'avèrent essentiellement incitatives et impliquent dès lors en termes de gouvernance une animation efficace, continue et suivie de la structure porteuse, dont la pérennité devra être garantie.

Avis détaillé

Le présent avis de la MRAe porte sur l'évaluation environnementale du projet de Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) du bassin de la Sarthe aval (72-53-49) porté par le Syndicat du Bassin de la Sarthe. Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet.

1 Contexte, présentation du projet de SAGE et principaux enjeux pour l'environnement

Le périmètre du SAGE de la Sarthe aval a été fixé par arrêté préfectoral le 16 juillet 2009. Sa structure porteuse est le Syndicat de bassin de la Sarthe (depuis le 1^{er} janvier 2018 mais anciennement Institution interdépartementale du syndicat de bassin).

Il concerne 192 communes des départements de la Sarthe, du Maine-Et-Loire et de la Mayenne et s'étend sur un territoire d'environ 2 700 km² drainé par près de 2 200 km de cours d'eau, de la confluence de la Sarthe avec l'Huisne au Mans jusqu'à sa confluence avec la Mayenne en amont d'Angers.

Le SAGE Sarthe Aval est considéré comme nécessaire par la disposition 12A-1 du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire-Bretagne (SDAGE)¹ 2016-2021. La Commission locale de l'eau (CLE)² a été constituée par arrêté préfectoral le 25 novembre 2010.

Le SAGE est composé d'un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau (PAGD) formalisant, par enjeux, les objectifs généraux et les moyens prioritaires de les atteindre (26 dispositions et 44 actions), ainsi que d'un règlement qui prescrit les mesures pour l'atteinte des objectifs identifiés comme majeurs dans le PAGD (4 règles qui se rapportent à deux des quatre objectifs).

Le PAGD est opposable à l'administration et aux collectivités (dans un rapport de compatibilité ou comme guide à la mise en place pour l'atteinte des objectifs), le règlement est quant à lui opposable à l'administration, aux collectivités ainsi qu'aux tiers (dans un rapport de conformité)³.

Les enjeux identifiés en phase de diagnostic sont répartis en 6 catégories que sont : la gouvernance, la communication et la mise en cohérence des actions ; l'amélioration de la qualité des eaux ; l'amélioration de l'hydromorphologie et de la continuité écologique ; la préservation des zones humides ; la gestion équilibrée de la ressource ; la réduction de la vulnérabilité aux inondations et du ruissellement.

1 Approuvé par arrêté préfectoral du 18 novembre 2015.

2 La CLE réunit les acteurs locaux pour une gestion concertée de l'eau, elle est chargée de valider chacune des étapes d'élaboration du SAGE et de suivre sa mise en œuvre. Elle est constituée de 54 membres (28 élus du territoire, 14 usagers, 12 représentants de l'État).

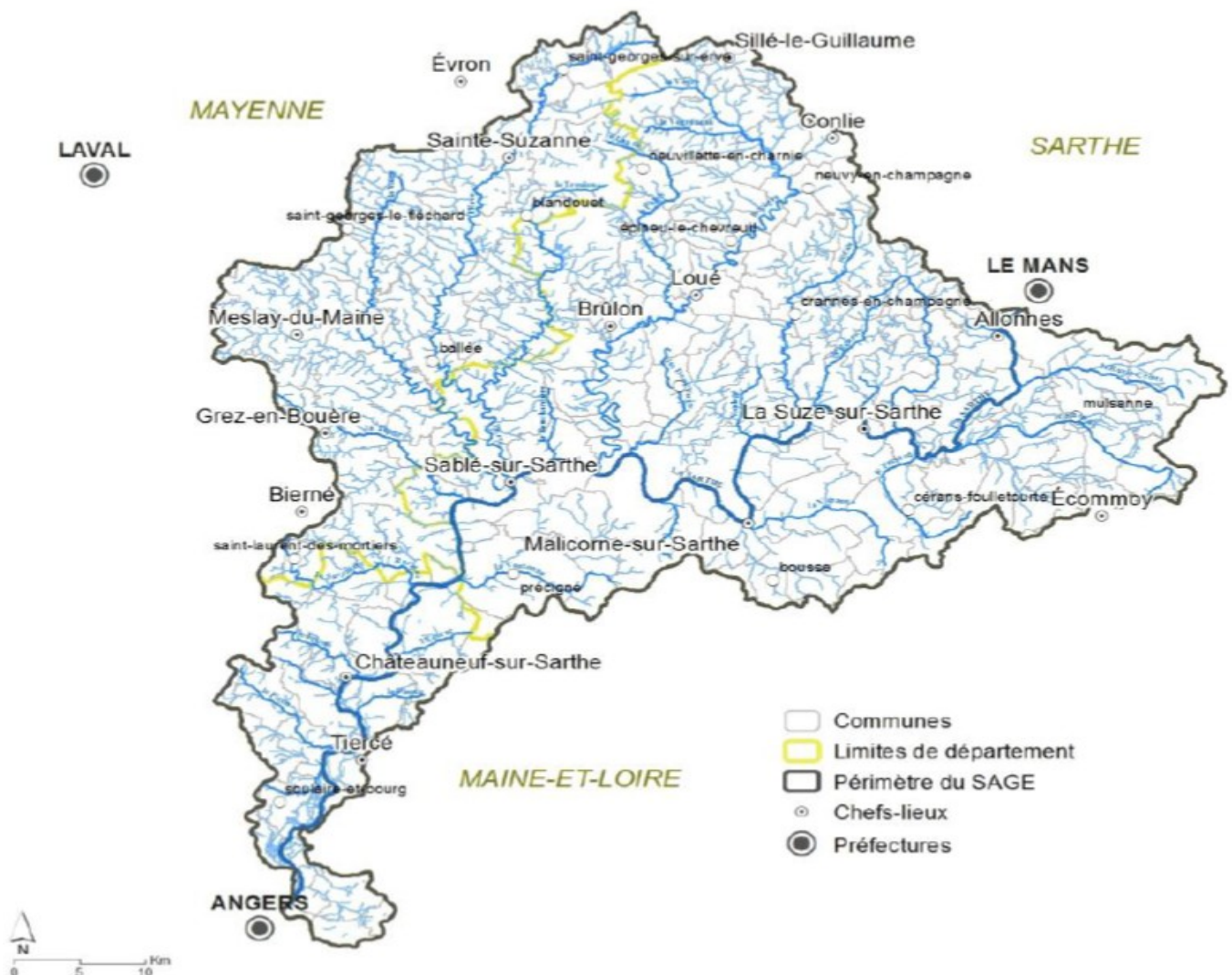
3 L'article R.212-47 du code de l'environnement définit précisément les thématiques qui peuvent donner lieu à l'édiction de règles.

Une fois l'analyse affinée, 4 grands objectifs ont émergé :

- gouverner le SAGE ;
- améliorer l'hydrologie et la géomorphologie des milieux aquatiques déterminés par le parcours physique de l'eau ;
- mieux aménager le territoire par la gestion préventive et curative des événements naturels et anthropiques ;
- mieux gérer les usages via une gestion qualitative et quantitative.

Les enjeux principaux identifiés par la MRAe concernent essentiellement la gestion quantitative de la ressource en eau sur ce bassin versant connaissant des déficits quantitatifs en période d'étiage, la restauration des continuités écologiques face aux nombreux obstacles actuellement identifiés, ainsi que l'identification, la caractérisation et la préservation des zones humides au regard du constat de leur disparition.

Les limites administratives et le réseau hydrographique du bassin de la Sarthe aval



Périmètre du SAGE - carte issue du PAGD page 7

2 Analyse du caractère complet et de la qualité des informations

Le rapport environnemental intègre, sur le plan formel, les exigences des textes réglementaires qui s'appliquent en présentant l'ensemble des éléments prévus à l'article R122-20 du code de l'environnement.

Toutefois la structuration générale du projet de SAGE est complexe et peu habituelle, par exemple par la numérotation séparée des dispositions et actions, ou le regroupement dans certains grands objectifs de thématiques classiquement disjointes. Des remarques plus précises sont développées ci-après.

2.1 Analyse de l'état initial de l'environnement

La présentation du bassin versant de la Sarthe aval et de son état initial est illustrée de nombreuses cartographies fournies en petit format ne permettant pas une lecture suffisamment détaillée du territoire. L'état initial visant à l'exhaustivité par les domaines abordés, mais trop synthétique, ne permet pas, par sa seule lecture, de percevoir les enjeux majeurs auxquels devra répondre le projet de SAGE ni de les hiérarchiser. Ce n'est que dans d'autres documents du projet de schéma (en particulier dans le PAGD) que ces enjeux se dessinent plus clairement.

Le territoire du SAGE est drainé par de nombreux cours d'eau qui représentent plus de 2 200 km linéaires cumulés. La Sarthe parcourt le territoire sur 130 km du Mans jusqu'à sa confluence avec la Mayenne en amont d'Angers. Il présente une vocation agricole très marquée (84 % du territoire) répartie essentiellement entre cultures fourragères et cultures céréalières. Seuls 4 % de la surface sont urbanisés, principalement autour des grandes agglomérations du Mans, de Sablé-sur-Sarthe et d'Angers. Les forêts et les milieux semi-naturels représentent 11 % de la surface du territoire. Le dossier note, sans la quantifier ni en expliquer les causes, une forte régression des zones humides sur le bassin versant du SAGE. Celles-ci représentent actuellement 5 % de la surface du territoire (13 344 ha) d'après photo-interprétation. Le rapport n'établit pas d'état des lieux des communes ayant déjà procédé à un inventaire des zones humides sur leur territoire ni n'indique si ces inventaires respectent la méthodologie préconisée par le projet de SAGE ; il ne permet donc pas d'évaluer l'ampleur des inventaires restant à conduire.

La MRAe recommande de préciser l'état d'avancement des inventaires communaux en termes d'identification et de caractérisation des zones humides.

Le dossier relève une forte vulnérabilité du territoire au risque d'inondations par débordement de cours d'eau, puisque 93 communes y sont exposées.

En période d'étiage, l'état répartissant entre l'alimentation en eau potable (35 à 45 % des prélèvements effectués à environ 60 % dans les eaux souterraines et 40 % dans les eaux de surface), l'irrigation agricole (25 à 40 %), les prélèvements industriels (20 à 25 %) et l'abreuvement des animaux (5 %).

En termes qualitatifs, sur les 31 masses d'eau superficielles répertoriées, seules 3 d'entre elles présentaient un bon état écologique en 2013. Le rapport précise que les objectifs d'atteinte du bon état ont été reportés à 2021 voire 2027. Les facteurs de dégradation de la qualité des masses d'eau superficielles sont essentiellement les macropolluants ponctuels, les pesticides, les obstacles à l'écoulement, ainsi que des facteurs hydrologiques et morphologiques.

Sur les 11 masses d'eau souterraines, 5 d'entre elles voient leur qualité dégradée par les nitrates et les pesticides.

Le périmètre couvert par le projet de SAGE est concerné par 5 sites Natura 2000⁴ (4 zones spéciales de conservation ZSC et 1 zone de protection spéciale ZPS), une réserve naturelle régionale (bas-marais tourbeux de la Basse Goulandière à Parigné-l'Évêque sur 38ha présentant un intérêt patrimonial fort), 70 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristiques⁵ liées aux milieux humides et aquatiques, 3 espaces naturels sensibles (ENS)⁶ liés à des milieux aquatiques ainsi qu'un site RAMSAR⁷ (basses vallées angevines reconnues comme site majeur pour la migration, l'hivernage et la reproduction d'espèces d'oiseaux).

2.2 Objectifs et contenu du SAGE, justification des choix retenus

Le dossier propose une analyse des grandes tendances d'évolution de l'état initial en l'absence de SAGE. Ainsi, la qualité des eaux superficielles ne semble pas destinée à connaître une aggravation particulière même si le dossier anticipe des potentiels pics et sur concentrations ponctuels (azote, phosphore, pesticides etc). Sur les aspects quantitatifs, plusieurs facteurs sont susceptibles d'aggraver les conditions d'accès à l'eau (notamment situation plus sèche due au changement climatique, augmentation des besoins en eau pour l'irrigation et l'alimentation en eau potable) et d'aggraver les phénomènes d'inondation et d'étiage (augmentation des ruissellements, imperméabilisation des sols, et recul des éléments naturels participant à la rétention de l'eau).

Le dossier indique que le scénario tendanciel a servi de base à l'élaboration de scénarios contrastés alternatifs pour identifier les mesures permettant d'atteindre l'objectif de « bon état » imposé par la directive cadre sur l'eau (DCE)⁸. Ces scénarios contrastés ne sont cependant pas détaillés dans le rapport, celui-ci se limitant à en expliciter la méthodologie. Dès lors, en l'absence d'explications sur les choix opérés et sur la manière dont l'évaluation environnementale a éventuellement influé sur ces choix, il n'est pas possible d'évaluer pleinement le niveau d'ambition du scénario retenu par rapport aux autres.

La MRAe recommande d'exposer les scénarios alternatifs étudiés et la manière dont l'évaluation environnementale a influé sur les choix opérés.

Ce sont 15 thèmes d'actions qui ont émergé de ces scénarios, structurés selon les 4 objectifs structurants du PAGD. Ces axes sont ensuite déclinés en 16 leviers d'action puis en 66 mesures. L'objectif « hydrologie, morphologie et milieux aquatiques » concentre à lui seul 21 mesures.

4 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » codifiée en 2009 et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

5 L'inventaire des ZNIEFF a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue les ZNIEFF de type 1 constituant des secteurs de grand intérêt biologique ou écologique et les ZNIEFF de type 2 constituant de grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

6 ENS : outil de protection des espaces naturels développé par les Conseils départementaux se traduisant par une acquisition foncière ou la signature de conventions avec les propriétaires privés.

7 Site désigné en application de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau dont le traité a été signé en 1971 et dont la ratification par la France est intervenue en 1986.

8 Directive 2000/60/CE, ce texte définit la notion de « bon état des eaux », vers lequel doivent tendre tous les États membres de l'Union européenne

On relèvera que la description de la démarche d'élaboration du SAGE s'attache à démontrer que le projet retient les axes et thématiques sur lesquels le maître d'ouvrage a estimé que le SAGE avait le plus de leviers.

2.3 L'articulation du SAGE avec les autres plans et programmes

En premier lieu, le dossier analyse la compatibilité du projet de SAGE avec les objectifs fixés par le SDAGE Loire-Bretagne. Il rappelle les grandes orientations de ce document de rang supérieur et y adosse les dispositions, actions ou règles du projet de SAGE du bassin de la Sarthe aval permettant d'y répondre.

Le SAGE doit par ailleurs prendre en compte plusieurs autres documents tels que la charte du parc naturel régional Normandie-Maine, le plan de gestion du risque inondation (PGRI), les documents d'objectifs Natura 2000 (DOCOB), le Plan de Gestion des Poissons Migrateurs (PLAGEPOMI), ou encore le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)⁹. Pour chaque document, ou typologie de document, identifié, le dossier en rappelle les principaux enjeux. Il est cependant attendu que soit plus précisé l'apport SAGE à la mise en œuvre de ces documents.

La MRAe recommande de préciser l'apport du SAGE à la mise en œuvre des documents dont il doit tenir compte.

Le dossier propose ensuite un état des lieux des documents ou décisions auxquels le SAGE est opposable (programmes et décisions pris dans le domaine de l'eau, schémas des carrières, documents d'urbanisme, etc.) et le délai dans lequel ils devront être rendus compatibles avec le SAGE.

Pour finir, il expose les objectifs des SAGE limitrophes dans le bassin Loire-Bretagne (SAGE Sarthe Amont approuvé le 16 décembre 2011, SAGE Mayenne approuvé le 10 décembre 2017, le SAGE du Loir approuvé le 25 septembre 2015 et le SAGE Huisne révisé approuvé le 12 janvier 2018). Le SAGE Sarthe Aval, le SAGE Sarthe amont et le SAGE de l'Huisne sont portés par le Syndicat du Bassin de la Sarthe ce qui permet de nombreux échanges (organisation d'inter-CLE ou d'inter-bureau au minimum une fois par an sur des sujets structurants à l'échelle du bassin de la Sarthe) et une mutualisation de moyens.

2.4 L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du SAGE sur l'environnement et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Le dossier rappelle d'abord utilement la portée juridique des dispositions, articles et actions, puis les détaille sous forme de tableau pour chaque objectif identifié du SAGE.

Par la suite, il procède à un balayage des effets du SAGE sur différentes thématiques environnementales en identifiant les effets positifs de celui-ci voire les effets neutres (sur le patrimoine par exemple). Cependant le dossier ne procède pas à l'analyse de la cohérence et de la complémentarité des différentes dispositions et actions entre elles.

De la même manière, le rapport environnemental ne mentionne pas les exceptions et dérogations accordées aux principes énoncés et, ce faisant, n'indique pas les motivations

⁹ adopté par arrêté du préfet de région le 30 octobre 2015, après son approbation par le Conseil régional par délibération en séance du 16 octobre 2015

de ces exceptions ni n'analyse leurs effets négatifs potentiels sur l'environnement ou l'atténuation des effets positifs attendus.

Ainsi, et à titre d'exemple, l'article n°2 du règlement affirme le principe d'interdiction de destruction de zones humides. Or plusieurs exceptions sont prévues à ce principe général positif – telle que « *l'impossibilité technico-économique d'implanter, en dehors de ces zones, des extensions d'installations ou de bâtiments d'activité économique existant, ou des retenues de substitution* » – sans explication sur les critères ayant conduit à leur définition, ni d'évaluation de leurs potentiels impacts négatifs sur l'environnement.

La MRAe recommande de prolonger l'analyse des incidences du SAGE afin de mettre mieux en évidence les points de vigilance nécessaires en termes de cohérence interne des actions et de gestion des dérogations.

On relèvera enfin que le potentiel hydroélectrique du bassin versant rapidement abordé dans l'évaluation environnementale conformément à l'article R.212-37 du code de l'environnement, est évalué à faible. La MRAe note que projet de SAGE ne porte pas d'exigence particulière sur cette thématique.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le dossier propose une analyse des effets du projet de SAGE sur les sites Natura 2000 présents sur le territoire qu'il couvre et comprenant des orientations de gestion liées à la présence d'eau et de milieux aquatiques. Le rapport tend à démontrer via un tableau récapitulatif les mesures du projet de SAGE susceptibles de participer aux objectifs de préservation des sites Natura 2000 en matière de gestion des milieux aquatiques, que les préconisations des DOCOB et du projet de SAGE s'appliqueront de manière cohérente et complémentaire. L'analyse reste cependant très succincte et standardisée.

Par ailleurs, le dossier n'envisage pas d'éventuels effets négatifs ou d'éventuelles incompatibilités, du projet de SAGE sur les sites Natura 2000. Or, l'incitation à la constitution de réserves de substitution qui, suivant leur localisation, peuvent impacter un site, la restauration de l'hydromorphologie des cours d'eau, ou encore les principes dérogatoires à certaines règles énoncées dans le projet de SAGE (protection des zones humides par exemple) pourraient avoir des incidences négatives directes ou indirectes sur des sites Natura 2000.

La MRAe recommande d'approfondir l'analyse des incidences du projet de schéma sur les sites Natura 2000, notamment en examinant – et le cas échéant en encadrant – les effets potentiels négatifs qui pourraient découler du recours aux dérogations permises à certains principes de protection énoncés dans les règles du projet de SAGE.

2.6 Suivi des mesures et de leurs effets

Un tableau de bord a été établi répertoriant un certain nombre d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre du SAGE en vue d'éventuels ajustements et in fine de son actualisation. Les mesures identifiées peuvent faire l'objet d'indicateurs de moyens et/ou de résultat. En revanche, plusieurs lacunes sont à relever quant au suivi des effets du SAGE.

Le tableau ne présente pas d'état zéro des indicateurs identifiés, ni ses ambitions effectives (objectif chiffré le cas échéant), rendant les conditions d'ajustement non lisibles.

Il ne précise pas la fréquence de renseignement des indicateurs, ni les acteurs concernés par ce renseignement.

Enfin, outre le fait que certaines mesures ne sont pas assorties d'indicateurs (cases blanches dans le tableau précité), il n'existe pas d'indicateurs qui permettent de suivre d'éventuels effets négatifs non souhaités, voire les effets liés aux dérogations permises dans les règles permettant de qualifier le véritable effet de la règle en question.

La MRAe recommande de poursuivre la réflexion en matière d'indicateurs de suivi,, en précisant notamment la source des données à mobiliser, les objectifs à atteindre – chiffrés dans toute la mesure du possible – et la fréquence de renseignement.

2.7 Résumé non-technique

Celui-ci se situe à la fin du document constituant l'évaluation environnementale ce qui ne simplifie pas son identification. Il reprend les éléments de l'évaluation environnementale à savoir les phases ayant conduit à l'élaboration du contenu du projet de SAGE, puis le contenu du projet de schéma. Il récapitule, sous forme de tableaux, les effets attendus du SAGE par disposition sur chaque thématique environnementale. Il présente ensuite le tableau de bord des indicateurs de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du SAGE (par indicateur de moyen et de résultat). Le résumé non-technique présente les mêmes lacunes que celles identifiées pour le rapport d'évaluation environnementale.

3 Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de SAGE

3.1 Gestion de la ressource en eau

Gestion quantitative de la ressource

En parallèle de l'élaboration du projet de SAGE, la CLE a lancé une étude sur la gestion quantitative et la définition des volumes prélevables de 2015 à 2017. Cette phase de diagnostic a mis en évidence un déséquilibre important de la ressource en eau sur une grande partie du bassin versant de la Sarthe aval en particulier en période estivale. On relève également que les prélèvements d'eau sont en accroissement sur une bonne partie du territoire, en lien avec le développement des cultures irriguées.

La MRAe attire l'attention sur l'importance d'articuler la gestion collective de la ressource avec la gestion de crise en cas de sécheresse (arrêtés cadre sécheresse pris par les préfets de département engagée à l'échelle régionale) pour assurer pleinement l'efficacité des mesures du SAGE en matière de gestion quantitative de l'eau. La MRAe note que les effets du changement climatique sont abordés de manière très générale.

Par ailleurs, les dispositions 20 et 21 du projet de SAGE prévoient que les nouvelles demandes de prélèvements en eaux superficielles et dans les nappes d'accompagnement de cours d'eau ne peuvent être accordées que dans la mesure où ces prélèvements n'entraînent pas de dépassement des volumes prélevables. Cependant, pour être pleinement opérationnelles, il y aura lieu d'accompagner ces dispositions d'une mise à jour des autorisations de prélèvement existantes pour intégrer les volumes (la majorité des autorisations sont en débit).

La disposition n°21 prévoit une analyse de l'étude des volumes prélevables en vue d'une répartition de ceux-ci par usage. Aucun objectif de répartition n'est dès lors assigné à cette disposition à ce stade alors que l'article R212-47 du code de l'environnement

dispose que le règlement du SAGE peut « prévoir, à partir du volume disponible des masses d'eau superficielle ou souterraine situées dans une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente, la répartition en pourcentage de ce volume entre les différentes catégories d'utilisateurs ».

La MRAe recommande de finaliser rapidement l'analyse des études volumes prélevables afin d'en déterminer les débits objectifs d'étiage et la répartition par type d'usage.

Deux articles du règlement concernent les plans d'eau (au nombre de 6 681 sur le territoire) : le premier pose le principe de l'interdiction de remplissage des plans d'eau en période d'étiage (1^{er} avril au 31 octobre) et le second limite la création de nouveaux plans d'eau de loisirs. La MRAe relève que cette seconde règle ne s'applique pas aux plans d'eau de remise en état des carrières, sans être à même d'en évaluer la portée car le rapport environnemental n'apporte pas de données sur le sujet.

Ce volet pourrait utilement être complété par une disposition prévoyant les modalités de déclenchement du remplissage en période hivernale afin de limiter le risque de prolongation de l'étiage lors d'automne secs comme observé ces dernières années. Par ailleurs la carte en page 97 du PAGD présentant la densité en nombre de plans d'eau sur le bassin pourrait être remplacée par une carte de la densité surfacique des plans d'eau, plus représentative de l'impact quantitatif de ceux-ci.

En ce qui concerne les retenues de substitution, l'action 38 du projet de SAGE encourage les maîtres d'ouvrage compétent, porteurs de contrats territoriaux sur la gestion quantitative, à étudier la faisabilité technico-économique et environnementale de réaliser de telles retenues à remplissage hivernal. Le PAGD précise en outre que les plans d'eau sans usage économique et déconnectés du réseau hydrographique pourraient être mobilisés en priorité.

Le remplissage hivernal constitue une action positive qui permet de restreindre les prélèvements agricoles directs en période d'étiage. Pour autant, toute création de retenues ne devrait être envisagée qu'au terme d'une réflexion plus globale sur les filières et itinéraires et pratiques agricoles.

Gestion qualitative de la ressource :

Pour l'atteinte du bon état des masses d'eau superficielles et souterraines, la CLE a fixé des objectifs quantifiés à atteindre dans les 6 ans suivant l'approbation du SAGE, servant d'indicateurs de cheminement. Certains de ces objectifs sont selon le dossier, plus ambitieux que ceux fixés par la DCE notamment celui sur les nitrates.

S'agissant de l'usage des pesticides, le SAGE se concentre sur les pratiques agricoles à travers plusieurs actions qui s'avèrent essentiellement incitatives¹⁰

Le projet de SAGE Sarthe aval s'appuie également sur les moyens de limiter les transferts de polluants vers les milieux aquatiques : préservation du bocage, limitation des impacts des drainages.

Gestion des eaux pluviales

La gestion des eaux pluviales comporte 4 dispositions et 2 actions. Elle est essentiellement abordée sous l'objectif d'un meilleur aménagement du territoire. Ce

10 Pour répondre l'application du plans Ecophyto 2 ex : action 30 « favoriser les techniques de production agricoles respectueuses de l'environnement »..

thème transversal recoupe plusieurs domaines – comme les aspects quantitatifs, qualitatifs et de lutte contre l'érosion des sols. Le projet de SAGE vise l'amélioration de la gestion des eaux pluviales sous forme de plusieurs dispositions : privilégier les techniques alternatives de gestion des eaux pluviales, traiter les eaux pluviales au niveau qualitatif, traiter les eaux pluviales des grandes infrastructures routières, etc.

La MRAe note que la démonstration de l'efficacité de ces dispositions au regard des enjeux du territoire, dans la partie aval du bassin versant, mériterait d'être complétée.

3.2 Hydrologie et morphologie des cours d'eau, préservation des milieux aquatiques

Cet objectif transversal apparaît comme prépondérant dans le projet de SAGE. Il couvre de nombreux aspects, comme l'action sur les têtes de bassins versants (levier prioritaire), l'entretien et la restauration des cours d'eau, la lutte contre les espèces exotiques envahissantes et la préservation et gestion des zones humides.

Les dispositions et actions couvrant ces champs permettent notamment de traiter d'enjeux tels que l'atteinte du bon état écologique, la restauration des continuités écologiques, la lutte contre les inondations ou encore l'identification et la préservation de la trame verte et bleue.

Les têtes de bassins versants (431 têtes de bassin versant représentant près de 1 300 km² soit 48 % de la superficie du SAGE) sont identifiées comme des secteurs objets de leviers prioritaires d'action en matière de préservation des milieux aquatiques. La disposition n°5 prévoit la localisation, la caractérisation et la hiérarchisation des têtes des bassins versants dans un délai d'un an à compter de la publication du SAGE, et ce, en vue de permettre aux maîtres d'ouvrages compétents la mise en œuvre de mesures et travaux de renaturation sur des secteurs prioritaires.

L'inventaire des obstacles à l'écoulement est bien avancé sur le territoire du SAGE, 246 ouvrages sont ainsi recensés comme faisant obstacle à la continuité écologique. Ce sont principalement des seuils en rivières qui ont été identifiés. Le PAGD accorde plusieurs dispositions à la restauration ou l'amélioration de la continuité écologique en fixant notamment des objectifs chiffrés de taux d'étagement pour les cours d'eau de chaque masse d'eau. L'article 1er du règlement vise par ailleurs à imposer l'ouverture concomitante et de manière ininterrompue de l'ensemble des ouvrages situés sur les cours d'eau inscrits en liste 2 (les ouvrages concernés sont explicitement répertoriés dans une liste jointe au règlement et au PAGD) sur une période de deux mois. Cet article est assorti d'une disposition le complétant, élargissant aux autres cours d'eau l'incitation des acteurs concernés à une gestion coordonnée. Cette règle d'ouverture coordonnée des ouvrages permettra d'avoir un levier réglementaire pour contraindre certains propriétaires d'ouvrage ne participant pas aux ouvertures coordonnées volontaires mises en place sur certains cours d'eau.

S'agissant des zones humides, le projet de SAGE prévoit, via la disposition n°12, la finalisation de l'inventaire des zones humides par les collectivités selon une méthodologie fixée en annexe du SAGE assurant une homogénéisation des inventaires. Il n'indique toutefois pas l'état d'avancement des démarches en cours.

La protection des zones humides passe par ailleurs par l'article n°2 du règlement visant l'interdiction de leur destruction. Cette règle applicable aux « installations, ouvrages, travaux et activités emportant assèchement, mise en eau, imperméabilisation ou remblais de zones humides soumis à autorisation ou déclaration » au titre de la loi sur

l'eau (articles L214-1 à L.214-6 du code de l'environnement), démontre une prise en considération volontariste de l'importance de ces zones à l'échelle du bassin qui participent à la régulation des débits d'étiage et au rechargement des nappes, à la protection des zones sensibles contre les inondations, à amélioration de la qualité des eaux par filtration des eaux de ruissellement, voire constituent des réservoirs de biodiversité.

Cette interdiction paraît primordiale compte tenu de l'enjeu de disparition relevé dans l'état initial. Elle est cependant assortie de dérogations susceptibles d'en amoindrir la portée, dont les motivations et les potentiels impacts sur l'environnement méritent d'être explicités (cf partie précédente). Le règlement ne fixe pas de règle en matière de compensation dans les cas d'exceptions listés.

Sa mise en œuvre effective ainsi que les éventuels recours aux dérogations méritent un suivi précis qui n'apparaît pas retraduit en l'état actuel des indicateurs.

La MRAe recommande :

- ***de fixer une échéance à la réalisation ou la finalisation des inventaires de zones humides par les collectivités concernées ;***
- ***de justifier explicitement l'intérêt des dérogations permises au principe de protection, d'en prévoir l'évaluation et le suivi.***

3.3 Risque d'inondations

Le risque d'inondations est abordé sous l'angle de l'aménagement du territoire, au même titre que la lutte contre l'érosion des sols et le ruissellement.

La gestion des inondations a été identifiée comme thématique prioritaire par la CLE dans la mesure où 93 communes du territoire sont concernées par ce risque. Les communes riveraines de la Sarthe sont toutes couvertes par un Plan de prévention du risque inondation (PPRI), le reste des communes concernées disposent d'autres dispositifs (programme d'action et de prévention des inondations PAPI, atlas des zones inondables AZI, ou territoire à risque important d'inondation TRI).

Le SAGE comporte plusieurs dispositions visant à imposer l'inventaire et la protection, via l'intégration dans les documents d'urbanisme, des zones d'expansion des crues en amont des secteurs soumis au risque inondation. Par ailleurs, plusieurs actions visent à sensibiliser au risque inondation et à inciter à une coordination intercommunale de la gestion de crise.

3.4 Sols

Le dossier rappelle opportunément l'importance du bocage dans la lutte contre l'érosion des sols, contre le ruissellement ou encore les transferts de matières polluantes. À ce titre, la disposition n°15 impose l'inventaire et la protection des haies dans les documents d'urbanisme selon une méthode homogène de recensement qui valorise les inventaires existants et les diffuse.

3.5 Connaissance et sensibilisation

La plupart des objectifs du SAGE est assortie d'actions de sensibilisation (acteurs institutionnels, usagers ...) à engager immédiatement après la publication du SAGE.

De la même manière, les actions et dispositions en faveur de la connaissance sont intégrées à chaque objectif (exemple : disposition n°6, compléter l'inventaire des cours d'eau dans un délai de 6 ans à compter de la publication du SAGE). On relèvera que l'usage qui sera fait ensuite des données collectées dans le cadre de ces inventaires ou états des lieux n'est pas toujours précisé.

On peut regretter par ailleurs que la durée d'élaboration du SAGE, particulièrement longue, n'ait pas été mise à profit pour engager certaines démarches d'inventaires nécessaires.

3.6 Gouvernance,

Le pilotage, la mise en œuvre du SAGE et l'amélioration de la connaissance de son territoire se traduisent en particulier par 4 dispositions et 11 actions. On relèvera ainsi que le projet de SAGE entend pérenniser la structure porteuse du SAGE et lui donner les moyens de son fonctionnement. La couverture territoriale du nouveau syndicat de bassin de la Sarthe n'étant pas complète, sa pérennité n'est pas totalement garantie. Il apparaît souhaitable que l'ensemble des EPCI concernés du territoire s'inscrivent à moyen terme dans ce projet de pérennisation.

La CLE souhaite par ailleurs élargir la gouvernance du SAGE aux structures compétentes pour l'alimentation en eau potable et accompagner la structuration cohérente des différentes compétences liées à l'eau (réunions annuelles des techniciens de rivière et des animateurs d'opérations groupées). Plusieurs actions viennent compléter ces dispositions.

La MRAe recommande de tout mettre en œuvre pour garantir une gouvernance pérenne et efficace du SAGE, à même d'animer, de suivre et de coordonner l'action de tous les acteurs impliqués.

Nantes, le 8 mars 2019

La présidente de la MRAe des Pays-de-la-Loire,
présidente de séance,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Fabienne Allag-Dhuisme', with a horizontal line underneath.

Fabienne ALLAG-DHUISME