

PREFET DE LA VENDEE

*Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire*

Avis de l'autorité environnementale sur le projet de SAGE du bassin versant du marais breton et de la baie de Bourgneuf

L'article L.122-4 du code de l'environnement a introduit la notion d'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement. Les articles R.122-17 à 24, R.414-19 et R.414-21 du code de l'environnement précisent cette disposition, et notamment le contenu de cette évaluation environnementale.

Selon l'article L.122-6, l'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan sur l'environnement. Ce rapport présente les mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entraîner sur l'environnement. Il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu.

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, en amont des projets, vise à repérer de manière préventive les impacts potentiels des grandes orientations sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre, et à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Cet avis porte :

- sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport ;
- sur la prise en compte de l'environnement par le projet de schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE).

Ces deux aspects seront donc traités successivement.

I. Analyse du contexte du projet de schéma

Les SAGE sont des documents de planification créés par la loi sur l'eau de 1992, codifiée depuis dans le code de l'environnement:

Article L. 213-3 – Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux institué pour un sous-bassin, pour un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique cohérente ou pour un système aquifère fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques ainsi que la préservation des zones humides, de manière à satisfaire aux principes énoncés à l'article L. 211-1.

Il est élaboré par une commission locale de l'eau (CLE), composée de représentants des collectivités, des usagers et des services de l'Etat concernés.

Références réglementaires:

- Articles L. 212-3 à L. 212-7 du code de l'environnement;
- Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006, loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA);
- Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire Bretagne adopté par le comité de bassin le 15 octobre 2009 et arrêté par le préfet coordonnateur de bassin le 18 novembre 2009.

Le périmètre du SAGE du bassin versant du marais breton et de la baie de Bourgneuf couvre 975 km² et concerne tout ou partie de 39 communes de Vendée et de Loire-Atlantique.

Ce territoire est actuellement doté d'un SAGE approuvé le 19 juillet 2004, au moment de l'élaboration duquel le cadre de travail était fixé par la loi sur l'eau de 1992 et par le SDAGE du bassin Loire Bretagne adopté en 1996. Ce contexte a beaucoup évolué depuis.

D'une part, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 31 décembre 2006 a renforcé la portée juridique des SAGE. Les dispositions du plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau (PAGD) sont désormais opposables à toutes les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau, et le règlement est opposable aux tiers.

D'autre part, le SDAGE Loire Bretagne a été révisé afin de prendre en compte les objectifs de la directive cadre sur l'eau.

II. Analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient

Le contenu du rapport environnemental est défini à l'article R.122-20 du code de l'environnement, modifié par le décret n°2012-616 du 2 mai 2012 entré en vigueur au 1er janvier 2013.

Le rapport – qui ne se réfère pas explicitement à cet article – omet de tenir compte de cette évolution réglementaire et ne se conforme pas non plus pleinement à l'article R.122-20 dans sa version précédemment en vigueur. A titre d'exemple, il devrait comporter une évaluation des incidences Natura 2000 dans les formes prévues à l'article R.414-23 du code de l'environnement. Le rapport devra donc être complété.

Quelques points qui gagneraient à être précisés sont également exposés ci-dessous.

a) Enjeux et objectifs du SAGE, articulation avec d'autres plans et programmes

Dans cette partie, le rapport se réfère à plusieurs reprises à l'existence d'un audit du SAGE de 2004, réalisé 6 ans après le début de sa mise en œuvre. Une telle démarche permettant de tirer un bilan de l'application du SAGE en vigueur est effectivement susceptible de fournir des enseignements intéressants pour l'élaboration du SAGE et du rapport environnemental. On regrette toutefois que les auteurs, le champ et les conclusions de cet audit ne soient pas mentionnés, ce qui aurait permis de mesurer ses apports ainsi que ses limites éventuelles.

L'articulation avec d'autres plans et programmes aurait gagné à traiter de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire, document d'urbanisme de planification stratégique par lequel l'Etat a fixé un cadre particulier en matière d'aménagement du territoire et d'environnement à l'échelle de l'estuaire de la Loire.

b) Etat initial de l'environnement

Un état initial suffisamment précis est un support indispensable à une évaluation environnementale de qualité.

Le rapport environnemental fait le lien avec les thématiques environnementales autres que l'eau susceptibles d'être impactées par le SAGE. Un scénario tendanciel est présenté, il met en évidence les impacts prévisibles sur la ressource en eau et les milieux aquatiques en l'absence de SAGE.

Au regard des enjeux existants sur le territoire, on regrette que les indications générales apportées sur certaines thématiques ne soient pas systématiquement étayées par des données concrètes permettant ensuite de mesurer si le projet de SAGE répond efficacement aux problèmes identifiés.

Concernant par exemple la nappe d'eau salée souterraine du secteur de Bouin, le dossier fait état d'une hausse importante des prélèvements sur une période récente et d'une modélisation hydrodynamique du fonctionnement de cette nappe faisant craindre un risque de dilution. Une première approche quantifiée de ce volume aurait permis de suivre ultérieurement son évolution et ses répercussions.

Il aurait également été parlant de dresser un bilan chiffré et cartographié des atteintes physiques aux zones humides et de marais (cf. partie 4) et de localiser les 10 à 20 % de sites de baignade de moindre qualité.

Sur la forme, le SAGE se réfère à plusieurs reprises à des plans de prévention des risques littoraux et plans d'actions de prévention contre les inondations. Il devrait préciser que certains de ces documents ne sont qu'à l'état de projet.

c) Justification du projet et alternatives

La justification du projet est notamment traitée à partir du scénario tendanciel évoqué ci-avant, sans étude de scénarios alternatifs.

d) Analyse des effets

Au vu du rapport, la démarche d'évaluation environnementale semble avoir été menée seulement après l'élaboration de la stratégie et le rapport ne permet pas d'établir dans quelle mesure elle a pesé ou non sur les choix opérés.

Le rapport environnemental indique, pour chaque objectif identifié, que le SAGE « va dans le sens d'une amélioration », qu'il « aura un effet globalement positif », sans toutefois analyser si et dans quelle mesure le projet de SAGE exploite au mieux les marges de manœuvre dont il dispose pour préserver l'environnement.

Une analyse des effets des différentes dispositions retenues (réglementaires ou préconisations) pour décliner les objectifs identifiés (et non seulement les objectifs, par nature relativement généraux) aurait également eu toute sa place dans le rapport afin d'en vérifier l'adéquation avec les enjeux du territoire. A titre d'exemple, il aurait été intéressant d'analyser les comportements attendus en réponse à la fixation d'une période d'interdiction de remplissage des plans d'eau de chasse, de façon à établir si ceux-ci sont ou non de nature à reporter la pression sur d'autres

périodes en termes de prélèvements et dans quelle mesure celle-ci sera supportable pour les milieux et usages existants.

e) Résumé non technique et méthodes

Le résumé non technique d'une page n'a pas permis de reprendre tous les aspects majeurs exposés dans le rapport. Il évoque directement les objectifs du SAGE sans revenir au préalable sur l'état initial ni sur les justifications du choix du scénario retenu.

Le résumé n'aborde pas non plus les méthodes employées pour conduire l'évaluation environnementale. Cette lacune est d'autant plus dommageable que ce sujet n'est pas traité dans le rapport.

III. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de plan

L'état des lieux réalisé met en évidence 5 enjeux majeurs autour desquels sont construits les objectifs du projet de SAGE :

- améliorer la gestion quantitative de l'eau,
- prévenir le risque inondation et submersion marine,
- améliorer la qualité des eaux,
- préserver et améliorer la qualité des milieux,
- améliorer la cohérence et l'organisation des actions

Le projet de SAGE est dans l'ensemble compatible avec les orientations et dispositions du SDAGE du bassin Loire-Bretagne ainsi qu'avec les objectifs de la directive cadre sur l'eau prévoyant un ensemble de mesures contraignantes, contractuelles ou incitatives et de communication. Il identifie également des actions à conduire sous l'égide de la CLE pour compléter la connaissance et définir des mesures complémentaires appropriées.

Il convient de souligner que le projet traite de tous les enjeux du bassin versant considéré et qu'il reprend les actions du SAGE précédent qui ont démontré leur pertinence : confortement des performances de rejets des stations d'épuration, plans de désherbage communaux, inventaires des zones humides.

Le champ d'action du règlement du SAGE est encadré par l'article R. 212-47 du code de l'environnement. Il apparaît que la CLE ne s'est pas saisie de toutes les possibilités confiées au règlement par le législateur, ce qui implique une exigence forte en matière d'animation, de portage politique et de suivi.

Inversement, il conviendra de veiller à ce que le SAGE n'édicte pas de dispositions ne relevant pas de ses prérogatives (le délai de 3 ans demandé dans la disposition 21 pour la mise en place de périmètres de protection alors qu'il s'agit déjà d'une obligation incombant aux collectivités ; la disposition 75 du PAGD consistant à demander aux services de l'Etat de rendre homogènes les décisions prises dans les domaines de l'eau et des ICPE sur le périmètre du SAGE alors qu'aucune illustration concrète dans le diagnostic ne permet d'établir l'existence de carences en la matière et d'identifier des pistes d'amélioration).

Sur la question des zones humides et des marais rétro-littoraux :

Le projet de SAGE note à juste titre que les inventaires de zones humides réalisés sous la responsabilité de la commission locale de l'eau ne sont pas exhaustifs. Il aurait été souhaitable que le SAGE aille au-delà de ce constat, en expliquant pour quelles raisons la mise en œuvre du

cahier des charges de l'inventaire – reprenant les critères utilisés en police de l'eau – ne présente pas la fiabilité et le degré de précision du protocole employé en police de l'eau, issu de l'arrêté modifié du 24 juillet 2008. Par ailleurs, il aurait pu inviter les collectivités à compléter autant que de besoin les prospections dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme (SCOT, PLU) sur les secteurs de développement, afin de garantir une bonne prise en compte de l'objectif de préservation des zones humides dès la planification, à un stade où la recherche de l'évitement et la réduction d'impacts est plus aisée.

La disposition 8C1 du SDAGE relative aux marais rétro-littoraux situés entre la Vilaine et la baie de l'Aiguillon prévoit diverses actions : établissement du zonage des marais, délimitation des entités hydrauliques homogènes, positionnement des ouvrages de régulation des niveaux d'eau, identification des zones humides d'intérêt environnemental particulier et les zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau, établissement de plans de gestion.

Certaines de ces actions sont prévues après approbation du SAGE (par exemple établissement du zonage des marais, établissement de plans de gestion respectivement dans un délai de un et de trois ans après approbation) ce qui ne permet pas à l'autorité environnementale de porter une appréciation dès à présent.

Ces actions méritent d'englober les marais couverts par ailleurs par des documents d'objectif Natura 2000.

Les inventaires réalisés font ressortir que les zones humides (hors marais) occupent en moyenne seulement 8% du territoire des communes du SAGE et que la principale source de dégradation et de destruction des zones humides est l'urbanisation.

Le SAGE édicte, dans les documents d'urbanisme, des objectifs distincts de préservation des zones humides et des marais, cependant modulés pour ces derniers par la prise en compte des spécificités de « certains territoires dont la superficie est totalement comprise dans une zone de marais ». S'il est incontestable que la spécificité de certains territoires mérite une déclinaison particulière, la notion de « territoire » pose un problème d'échelle de lecture et le manque de précision pourrait entraîner des appréciations variées. Par ailleurs, l'intérêt exceptionnel des zones de marais comprises dans le SAGE justifie pleinement que l'objectif premier soit la préservation.

L'intérêt exceptionnel des zones de marais comprises dans le SAGE permet d'envisager un mode d'urbanisation plus économe d'espace en raisonnant prioritairement à l'échelle intercommunale de façon à reporter au maximum la pression urbaine hors du marais, pour n'envisager de nouvelles atteintes au marais que de façon exceptionnelle, prioritairement à des fins d'intérêt général et en l'absence d'alternative dans un cadre géographique élargi. Pour ces raisons, l'autorité environnementale sera particulièrement vigilante à la façon dont les SCOT et PLU organiseront le développement du territoire.

A noter que dans un souci de transparence, la diffusion et la libre consultation sur internet des inventaires réalisés (y compris le périmètre prospecté par sondages à la tarière, la localisation et le résultat des sondages, les fiches descriptives de l'intérêt fonctionnel et biologique des zones recensées) mériterait de figurer parmi les actions de communication envisagées dans le cadre du SAGE.

Enfin, compte tenu des enjeux identifiés, il serait utile que le dispositif de suivi de la mise en œuvre du SAGE prévoie un indicateur des surfaces de marais détruites, s'appuyant notamment sur les procédures au titre de la rubrique 3.3.1.0. de la nomenclature de la loi sur l'eau (« assèchement, mise en eau, imperméabilisation, remblais de zones humides ou de marais ») mises en œuvre sur son territoire.

Au global, il est à souligner que ce projet de SAGE est encore largement basé sur des actions de connaissance, préalables à la mise en œuvre concrète d'actions à même de répondre aux enjeux majeurs de ce territoire, ce qui peut en partie s'expliquer par le délai dans lequel il a été réalisé et l'état des informations disponibles.

IV. Conclusion

a) Avis sur le caractère complet du rapport environnemental, la qualité et le caractère approprié des informations qu'il contient

Le rapport environnemental du SAGE est dans l'ensemble clair et pédagogique mais serait à compléter, d'une part par l'ajout d'informations permettant de mieux objectiver les dispositions - retenues ou non - et d'autre part pour mieux respecter les exigences de fond et de forme de l'article R.122-20 du code de l'environnement, afin de s'assurer de la cohérence des choix opérés.

b) Avis sur la manière dont le projet de SAGE prend en compte l'environnement

Le SAGE prévoit un ensemble de dispositions allant dans le sens d'une amélioration des milieux aquatiques sur le bassin versant et envisage des actions destinées à mettre en œuvre progressivement les objectifs qu'il s'assigne. Privilégiant la pédagogie et les mesures incitatives, il fait le choix d'un recours modéré aux mesures prescriptives. L'efficacité d'un tel dispositif est donc fortement tributaire de l'implication de la CLE et de la structure porteuse du SAGE dans sa mise en œuvre effective et son suivi. Une fois achevées toutes les études et actions de connaissance nécessaires et annoncées dans les six ans à venir, la prochaine révision du SAGE devra en tirer les enseignements et s'engager dans des actions volontaristes, objectivées et suivies, en matière de gestion quantitative de l'eau, de restauration des continuités écologiques et de préservation des zones de marais.

7 SEP. 2013

Le Préfet de la Vendée,

Préfet coordonnateur
Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général
de la Préfecture de la Vendée



Jean-Michel JUMEZ

Le Préfet de Loire-Atlantique,

Pour le préfet et par délégation,
le secrétaire général



Emmanuel AUBRY