Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

Le 16 SEP. 2013

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
SUR LE PROJET DE REVISION DU SCHEMA D'AMENAGEMENT
ET DE GESTION DE L'EAU
DU BASSIN VERSANT DE LA MAYENNE

L'article L.122-4 du code de l'environnement a introduit la procédure 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. Elle assure par ailleurs 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.

1 – Analyse du contexte du projet de plan :

Les SAGE ont été institués par la loi sur l'eau de 1992. Ils fixent 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, à l'échelle d'unité hydrographique cohérente (art L. 213-3 du code de l'environnement). Ils sont élaborés par une commission locale de l'eau (CLE), composée de représentants des collectivités, des usagers et des services de l'Etat concernés.

De plus, le SAGE doit s'inscrire dans le cadre fixé par la directive cadre sur l'eau (DCE) du 23 juin 2000. Il doit donc permettre de contribuer à l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau, dans les conditions précisées par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne approuvé en novembre 2009.

La portée juridique des SAGE a été renforcée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 31 décembre 2006. Les SAGE sont constitués de deux documents : le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) de la ressource en eau et un règlement. Les orientations et objectifs du SAGE sont opposables à toutes les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau ainsi qu'aux documents d'urbanisme. Le règlement est opposable à toute personne publique ou privée.

Le périmètre du SAGE du bassin versant de la Mayenne a été fixé par arrêté inter-préfectoral en 1997. Le SAGE a été approuvé le 28 juin 2007. Le projet soumis à la consultation du public constitue une révision (débutée en 2011) du SAGE existant de manière à le rendre compatible avec les objectifs et orientations du SDAGE Loire-Bretagne.

Enfin, l'autorité environnementale a fait savoir à la CLE, à l'occasion d'une demande de cadrage préalable (mars 2010), les enjeux pour lesquels le SAGE devra être particulièrement efficient :

- la restauration de la continuité écologique et de la qualité écologique des cours d'eau ;
- la gestion quantitative de la ressource en eau ;
- la lutte contre les pollutions diffuses, en particulier par les nitrates et les pesticides, et la préservation des captages prioritaires "Grenelle" ;
- la préservation des zones humides du bassin versant ;
- la lutte contre les inondations.

Le périmètre du SAGE Mayenne couvre environ 4.352 km². Le bassin versant de la Mayenne est le territoire formé par la rivière Mayenne avec comme principaux affluents : l'Aisne, la Gourbe, la Vée, l'Egrenne, la Varennne, la Colmont, l'Aron, l'Ernée, la Jouanne, le Vicoin, l'Ouette. Le projet de SAGE se situe sur trois régions (Pays de la Loire, Bretagne, Basse-Normandie), 5 départements (Mayenne, Orne, Maine-et-Loire, Manche et Ille-et-Vilaine) et 291 communes.

2 – Analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient :

En premier lieu, le projet de SAGE comporte les éléments réglementaires nécessaires : il est constitué d'un rapport de présentation, d'un PAGD, d'un règlement et d'un rapport environnemental. Ces différentes pièces ont été adoptées lors de la commission locale de l'eau du 12 avril 2013.

a) Objectifs, contenu et articulation avec d'autres plans faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

Au vu de l'état des lieux dressé par la CLE, le projet de SAGE a été construit autour des trois enjeux suivants :

- la restauration de l'équilibre écologique des cours d'eau et des milieux aquatiques ;
- l'optimisation de la gestion quantitative de la ressource ;
- l'amélioration de la qualité des ressources superficielles et souterraines.

Ces trois enjeux principaux sont déclinés en 9 objectifs généraux :

ENJEUX DU SAGE	OBJECTIFS GÉNÉRAUX
I - Restauration de l'équilibre écologique des cours d'eau et des milieux aquatiques	1- Améliorer la qualité morphologique des cours d'eau 2- Préserver et restaurer les zones humides 3- Limiter l'impact des plans d'eau
II - Optimisation de la gestion quantitative de la ressource	4- Economiser l'eau 5- Maîtriser et diversifier les prélèvements 6- Réduire le risque inondation
III - Amélioration de la qualité des ressources superficielles et souterraines	7- Limiter les rejets ponctuels 8- Maîtriser les rejets diffus et les transferts vers les cours d'eau 9- Réduire l'utilisation des pesticides

Cette partie doit également aborder l'articulation avec les autres plans et programmes faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

Le rapport (cf. page 3) présente, en parallèle, les différentes dispositions du PAGD et du règlement du projet de SAGE avec les dispositions du SDAGE Loire-Bretagne. Si ce tableau de concordance a l'avantage de mettre en évidence dans quelle mesure les objectifs du SAGE répondent aux dispositions du SDAGE, l'absence de commentaire ne permet pas de démontrer le rapport de compatibilité (cf. l'analyse détaillée de la compatibilité avec le SDAGE en partie 3 du présent avis).

Le rapport liste ensuite un ensemble de dispositifs réglementaires, documents et orientations que le SAGE prend en compte, mais renvoie en parties III et V du rapport la démonstration de leur prise en compte.

Enfin, le rapport dresse la liste d'un certain nombre de documents et programmes devant être compatibles avec le SAGE (décisions prises dans le domaine de l'eau, documents d'urbanisme,

schémas départementaux des carrières (SDC)). S'agissant de ces derniers, il souligne seulement que l'ensemble des départements du bassin dispose d'un schéma départemental des carrières. Il conviendrait que ce point soit complété, d'autant plus que des interactions entre les orientations de ces documents avec le SAGE sont possibles.

b) État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement constitue une synthèse des éléments contenus dans le PAGD. Le rapport environnemental fait le lien avec l'ensemble des thématiques environnementales citées à l'article L.110-1-I du code de l'environnement jugées pertinentes pour le projet de SAGE. Il a permis de mettre en évidence les tendances d'évolution passées des espaces ruraux et urbains et de l'environnement économique.

Cette partie intègre également des réflexions quant aux tendances d'évolution probables et aux grands enjeux du bassin (cf. page 13), desquelles découlent les axes retenus pour le projet.

c) Justification du projet et alternatives

La partie III du rapport d'évaluation environnemental expose les motifs pour lesquels le projet de SAGE a été retenu. Quant aux alternatives, le rapport souligne que les échanges menés dans le cadre des réunions de concertation de la CLE n'ont pas mis en évidence de forte divergence entre les acteurs du bassin et ont permis de réaffirmer les orientations du premier SAGE.

Le dossier évoque cette absence de divergence et le contexte de révision pour justifier l'absence d'élaboration de scénarii alternatifs au scénario "sans SAGE". Il est toutefois souligné que la mission de déclinaison des orientations stratégiques en propositions de dispositions pour le SAGE révisé a été confiée à un groupe technique de rédaction, lequel a formulé pour ces dernières une ou plusieurs possibilités de rédaction. La CLE s'est ensuite réunie trois fois pour examiner les propositions de dispositions pour préciser le niveau d'ambition et orienter le contenu du PAGD et du règlement du SAGE.

Comme évoqué supra, cette partie intègre également des éléments de réflexion quant à la cohérence du SAGE avec les objectifs de protection de l'environnement aux niveaux international (conventions internationales en faveur de la biodiversité, protocole de Kyoto), communautaire (directives "nitrates", "eaux résiduaires urbaines", "inondation", "énergies renouvelables") et national (classement des cours d'eau et démarche "ouvrages prioritaires").

d) Analyse des effets

Pour chacune des thématiques environnementales susceptibles d'être concernées par la mise en œuvre du SAGE, le rapport aborde de façon synthétique, sous forme d'un tableau (cf. pp 21 à 23) les effets attendus des dispositions envisagées. Selon le rapport, l'ensemble des dispositions du SAGE aura un impact positif et cumulatif sur le bassin.

Si effectivement à la lecture du second tableau qualifiant les effets attendus par objectif général du SAGE, les impacts de ce dernier sont dans la grande majorité positifs (indiqués "+") ou sans objet (indiqué "-"), il apparaît toutefois, qu'une qualification "+/-" retenue en cas d'impact positif ou négatif sur une ou des composantes apparaît pour certaines de ses dispositions.

C'est notamment le cas pour celles relatives au paysage et au patrimoine, mais aussi à la santé humaine. Il aurait été utile de développer les éventuels impacts négatifs du SAGE dans les paragraphes consacrés à cette thématique.

L'analyse des effets du projet de SAGE sur les sites Natura 2000 est très sommaire. Le bassin versant de la Mayenne est pourtant concerné par 8 sites Natura 2000, dont deux recèlent des

enjeux liés à l'eau. Il s'agit des sites "Basses Vallées angevines, aval de la rivière Mayenne et prairies de la Baumette" et "Bassin de l'Andainette".

Le rapport précise seulement, et ce de façon générale, que le SAGE conforte les documents d'objectifs des sites Natura 2000 présents sur le bassin versant principalement pour les habitats et espèces inféodées aux cours d'eau et zones humides. Il souligne par ailleurs que l'impact positif du SAGE sur les habitats et espèces dépasse les stricts milieux humides dans la mesure où des actions spécifiques aux haies sont favorables aux espèces saproxylophages répertoriées dans les zones de bois et bocage, et que les actions de protection de restauration de zones humides contribuent, outre la préservation des espèces qui leurs sont inféodées, à l'amélioration des zones d'alimentation et/ou de chasse des chiroptères présents dans les anciennes mines et les combles ainsi que l'avifaune.

Cette évaluation mériterait donc être complétée d'un zoom particulier sur le deux sites mentionnés ci-avant en raison de leur sensibilité vis-à-vis des enjeux "eau".

e) Mesures correctrices et suivi

Ces deux parties s'avèrent relativement succinctes.

S'agissant des mesures correctrices, le rapport met en avant, par définition, la finalité environnementale du SAGE et son absence d'effet négatif notable sur les composantes de l'environnement, pour justifier le choix de ne pas définir de mesures visant à éviter, réduire ou compenser les effets du SAGE sur l'environnement.

S'agissant du suivi, il souligne qu'un travail sur la réorganisation, l'adaptation et la collecte des indicateurs a été réalisé dans le cadre de l'évaluation du précédent SAGE. C'est ce travail qui a servi de base pour la définition de ceux qui vont permettre d'évaluer la mise en œuvre du SAGE révisé.

Ainsi, le tableau de bord du SAGE Mayenne se structure autour de 58 indicateurs, répartis en :

- 14 indicateurs de pression retraçant les pressions de l'activité humaine sur l'environnement (notamment par rapport aux prélèvements et rejets) ;
- 12 indicateurs d'état de la ressource permettant de visualiser l'état des ressources en eau (qualité et quantité) et des milieux ;
- 32 indicateurs de réponse afin d'évaluer les moyens pour atteindre les objectifs fixés par le SAGE.

Ce tableau de bord aurait gagné à être inséré dans le rapport d'évaluation environnementale. Le lecteur doit en effet se reporter au PAGD (pages 68 et 69) pour le trouver. Par ailleurs, si l'origine des données est fournie pour chacun des indicateurs, on ne retrouve pas de valeur de référence "état zéro" à la date d'approbation du SAGE, ni un bilan détaillé, s'agissant d'une révision d'un précédent SAGE.

f) Résumé non technique et méthodes

Le résumé non technique - élément important pour l'information du public appelé à consulter le dossier lors de l'enquête publique - doit relater les informations contenues dans le rapport et décrire la manière dont l'évaluation a été menée.

En l'espèce, le résumé non technique placé en fin du rapport, s'avère extrêmement court (une page seulement) sans cartographie d'enjeu sur le bassin versant. Il permet toutefois de synthétiser les orientations poursuivies par le SAGE, et la conduite de l'élaboration de cette révision.

S'agissant de la méthode poursuivie, il est précisé que l'évaluation a été engagée parallèlement à la procédure de révision, ce qui est un gage de cohérence et correspond à la finalité d'une

meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux dès l'amont de la procédure (démarche itérative et intégrée).

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

Le projet de SAGE de la Mayenne traite toutes les thématiques ciblées par le cadrage préalable et le contenu du SDAGE en adéquation avec les enjeux du territoire. En revanche, l'efficience du SAGE et sa compatibilité avec le SDAGE présente des lacunes.

Si on peut regretter que la CLE ne mobilise que de manière marginale la portée juridique confiée au SAGE, les deux règles édictées sur la création et le remplissage des plans d'eau sont tout à fait pertinentes.

En effet, même si la motivation de ces prescriptions aurait pu être renforcée par une approche quantitative plus fine, elles s'inscrivent pleinement dans les préconisations du SDAGE (article 1C2). Par ailleurs, quand bien même le gain attendu de la mesure proposée concernant l'alimentation des plans d'eau (article 2) reste difficile à évaluer avec précision, il n'en demeure pas moins positif et concourt à l'objectif recherché de limitation des impacts.

Concernant le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau (PAGD) il convient de souligner l'intérêt des dispositions qui encadrent la mise en place des programmes d'actions sur les futures aires d'alimentation des captages identifiés par le Grenelle de l'environnement. Cependant, dans sa globalité, les dispositions du PAGD ne présentent pas d'apports significatifs par rapport au cadre fixé par le SDAGE. L'essentiel des dispositions consiste en des rappels à la loi ou à la politique de l'eau portée au niveau du bassin Loire-Bretagne, en des recommandations ou des incitations des maîtres d'ouvrages (collectivités ou EPCI) locaux à réaliser les actions prévues par le SAGE.

Le SAGE de la Mayenne doit s'inscrire d'une part dans l'atteinte des objectifs fixés par la directive cadre sur l'eau, mais aussi dans d'autres politiques comme la restauration des axes migratoires de l'anguille en application du plan de gestion des poissons migrateurs. S'il est admis que les moyens de la CLE et de sa structure porteuse ne permettent pas de réaliser l'ensemble des actions nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis, et qu'il est nécessaire de mobiliser les acteurs locaux pour y parvenir, certaines actions relèvent des prérogatives des CLE et ont été identifiées comme telles par le SDAGE. Aussi, quand bien même les bons résultats obtenus par rapport aux mises aux normes des ouvrages en faveur de la continuité écologique sur le territoire témoigne d'un engagement local fort, le choix de transfert de la maîtrise d'ouvrage vers les échelles territoriales inférieures risque d'affaiblir la lisibilité de la politique de l'eau portée par la CLE et de son rôle. Ce choix – motivé par le fait que la constitution d'une structure porteuse unique du SAGE serait complexe et longue à mettre en œuvre - implique en contre-partie un engagement affirmé de la CLE en terme d'animation et de portage et que soient comblés les manques constatés sur certains secteurs d'une maîtrise d'ouvrage locale opérationnelle. Il implique par ailleurs une vigilance particulière sur le suivi, le tableau de bord des actions et l'élaboration d'un bilan reposant alors sur la qualité des remontés des acteurs locaux impliqués.

Par ailleurs la compatibilité du projet de SAGE avec le SDAGE ne peut pas être clairement établie. Deux domaines d'action suscitent des interrogations : la continuité écologique et la préservation des têtes de bassin versant.

La disposition 1B1 du SDAGE impose aux CLE de mettre en place, dans le cadre des SAGE, un plan de restauration de la continuité écologique axé sur un objectif de diminution du taux d'étagement des cours d'eau. Après avoir identifié le taux d'étagement initial, les CLE doivent

définir un objectif de réduction ainsi qu'une stratégie d'action pour y parvenir, phasée dans le temps.

Ce sujet est traité par les dispositions 1B1 à 1B6 du projet de SAGE Mayenne. En premier lieu, la CLE demande aux collectivités qui s'engageraient dans des programmes de restauration de la continuité de lui transmettre des informations relatives aux taux d'étagement des cours d'eau. Dans un second temps, et dans un délai de trois ans à compter de l'approbation du SAGE, la CLE s'engage à définir un objectif de réduction de taux d'étagement. In fine, la définition de l'objectif de réduction du taux d'étagement paraît hypothétique car elle repose sur la collecte d'informations au gré des opportunités. Or, force est de constater que tous les sous-bassins versants ne sont pas encore dotés d'une maîtrise d'ouvrage capable de prendre en charge les enjeux de continuité écologique et de réaliser le travail d'inventaire des ouvrages.

Le SAGE de la Mayenne traite donc de l'enjeu de continuité écologique dans le cadre imposé par le SDAGE mais avec des objectifs et des moyens qui ne répondent que partiellement à l'ambition portée au niveau du bassin Loire-Bretagne. S'il peut être admis que la définition d'un objectif de taux d'étagement et la planification des travaux à mettre en place nécessite une connaissance fine des ouvrages hydrauliques du territoire qu'il était difficile de recueillir dans le délai imparti pour la révision du SAGE, il est regrettable que la CLE n'ait pas tiré parti des informations existantes même parcellaires pour définir un état initial et un objectif transitoire.

Concernant la préservation des têtes de bassins qui est un sujet nouveau pour l'ensemble des acteurs de l'eau, la CLE « invite » les collectivités à lui faire remonter des informations sur ce sujet. Comme pour la continuité écologique, ce sujet imposé par le SDAGE est traité, mais l'efficience des mesures proposées dans le projet de SAGE met en doute l'atteinte des objectifs fixés au niveau du bassin Loire-Bretagne. Sur un tel sujet, il est regrettable que la CLE et sa structure porteuse ne se dotent pas d'une méthode de travail claire et planifiée dans le temps pour améliorer la connaissance sur les têtes de bassin versant puis définir une stratégie de protection à plus long terme.

S'agissant de la disposition 4B-1 qui stipule que la "CLE recommande également que les dimensionnements de réseaux soient adaptées aux seuls besoins de la distribution d'eau potable", il conviendrait de rappeler la définition d'une eau potable au titre du code de la santé publique (article R.1321-1) excluant l'usage de l'eau potable pour la défense incendie. En ce sens, dans les zones de tension sur la ressource, et afin de pallier le dimensionnement des réseaux qui pourrait uniquement être basé - selon cette disposition - sur la distribution d'eau potable, il conviendrait d'inciter les collectivités à créer des réserves d'eau spécifiques pour l'incendie.

Enfin au sujet des zones humides, il est nécessaire que la disposition 2A-4 soit parfaitement cohérente avec la disposition 8B2 du SDAGE. Le projet de SAGE ne peut que préciser cette orientation en la déclinant sur son territoire, et, en tout état de cause, s'inscrire dans le cadre donné par le SDAGE. En l'occurrence, il ne saurait limité la portée de cette orientation en en restreignant l'application à une catégorie de zone humide, ni affaiblir la logique dite « éviter, réduire, compenser », à savoir que la recherche de compensations à la destruction de zones humides ne peut être qu'un recours ultime si les atteintes aux zones humides n'ont pas pu être ni évitées ni réduites.

4 – Conclusion

De façon générale, les documents constituant le projet de SAGE présentent une bonne qualité rédactionnelle leur conférant une bonne lisibilité.

Le projet de SAGE Mayenne traite de l'ensemble des enjeux du territoire. Il propose ainsi des mesures novatrices, notamment en ce qui concerne l'encadrement de la création de plans d'eau.

Toutefois, il s'inscrit globalement dans une posture de relais local de la politique de l'eau menée à l'échelle nationale et des mesures définies à l'échelle du bassin Loire-Bretagne et, le recours marginal aux leviers juridiques conférés aux SAGE risque d'en affaiblir la portée. Dans ce contexte, il appartiendra à la CLE de démontrer, par des actions volontaristes en terme d'animation, de portage et de suivi, que ce choix permet d'atteindre les objectifs fixés.

Le préfet de la Mayenne

Philippe Vignes

La préfète de la Manche

Le préfet de Maine-et-Loire

Le préfet de l'Orne

Le préfet de région Bretagne
préfet d'Ille-et-Vilaine

Toutefois, il s'inscrit globalement dans une posture de relais local de la politique de l'eau menée à l'échelle nationale et des mesures définies à l'échelle du bassin Loire-Bretagne et, le recours marginal aux leviers juridiques conférés aux SAGE risque d'en affaiblir la portée. Dans ce contexte, il appartiendra à la CLE de démontrer, par des actions volontaristes en terme d'animation, de portage et de suivi, que ce choix permet d'atteindre les objectifs fixés.

Le préfet de la Mayenne

Philippe Vignes

La préfète de la Manche

Danièle Polvé-Montamasson

Le préfet de Maine-et-Loire

Le préfet de l'Orne

Le préfet de région Bretagne
préfet d'Ille-et-Vilaine

Toutefois, il s'inscrit globalement dans une posture de relais local de la politique de l'eau menée à l'échelle nationale et des mesures définies à l'échelle du bassin Loire-Bretagne et, le recours marginal aux leviers juridiques conférés aux SAGE risque d'en affaiblir la portée. Dans ce contexte, il appartiendra à la CLE de démontrer, par des actions volontaristes en terme d'animation, de portage et de suivi, que ce choix permet d'atteindre les objectifs fixés.

Le préfet de la Mayenne

La préfète de la Manche

Philippe Vignes

Le préfet de Maine-et-Loire

François Bordeyron

Le préfet de l'Orne

Le préfet de région Bretagne
préfet d'Ille-et-Vilaine

Toutefois, il s'inscrit globalement dans une posture de relais local de la politique de l'eau menée à l'échelle nationale et des mesures définies à l'échelle du bassin Loire-Bretagne et, le recours marginal aux leviers juridiques conférés aux SAGE risque d'en affaiblir la portée. Dans ce contexte, il appartiendra à la CLE de démontrer, par des actions volontaristes en terme d'animation, de portage et de suivi, que ce choix permet d'atteindre les objectifs fixés.

Le préfet de la Mayenne

La préfète de la Manche

Philippe Vignes

Le préfet de Maine-et-Loire

Le préfet de l'Orne

Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général,

Le préfet de région Bretagne
préfet d'Ille-et-Vilaine

Toutefois, il s'inscrit globalement dans une posture de relais local de la politique de l'eau menée à l'échelle nationale et des mesures définies à l'échelle du bassin Loire-Bretagne et, le recours marginal aux leviers juridiques conférés aux SAGE risque d'en affaiblir la portée. Dans ce contexte, il appartiendra à la CLE de démontrer, par des actions volontaristes en terme d'animation, de portage et de suivi, que ce choix permet d'atteindre les objectifs fixés.

Le préfet de la Mayenne

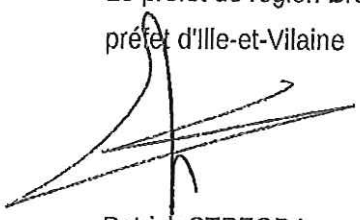
La préfète de la Manche

Philippe Vignes

Le préfet de Maine-et-Loire

Le préfet de l'Orne

Le préfet de région Bretagne
préfet d'Ille-et-Vilaine



Patrick STRZODA