



PRÉFÈTE DE LA RÉGION PAYS DE LA LOIRE

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

Nantes, le

04 AOUT 2017

**AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE
sur le dossier de demande d'autorisation relatif
au contrat territorial milieux aquatiques de l'Île de Noirmoutier (85)**

Communauté de communes de l'île de Noirmoutier

Introduction sur le contexte réglementaire

En application de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et du décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, le dossier d'autorisation au titre des articles L.214-1 à L.214-6 et 211-7 du code de l'environnement (loi sur l'eau et les milieux aquatiques) relatif au contrat territorial milieux aquatiques (CTMA) des marais de Noirmoutier est soumis à l'avis de l'autorité environnementale, conformément aux articles L.122-1 et R.122-1 du code de l'environnement.

L'avis de l'autorité environnementale porte en particulier sur l'étude d'impact (dossier d'avril 2017), et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet. Il ne préjuge pas de la décision finale, ni des éventuelles prescriptions environnementales associées à une autorisation qui seront apportées ultérieurement. Il vise à éclairer le public sur la manière dont le pétitionnaire a pris en compte les enjeux environnementaux.

Cet avis de l'autorité environnementale est adressé au maître d'ouvrage. Il est joint au dossier d'enquête publique et porté à la connaissance du public, notamment par sa publication sur le site internet de l'autorité en charge de prendre la décision d'autorisation.

1 - Présentation du projet et de son contexte

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques n°2006-1772 du 30 décembre 2006 habilite les collectivités à entreprendre toute opération présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence et visant notamment l'entretien et l'aménagement des cours d'eau non domaniaux et la protection, la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines, dans le cadre du SDAGE.

Le contrat territorial (CT) est un outil financier proposé par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne dans le but de réduire les différentes sources de pollution ou de dégradation physique des milieux aquatiques, Venant remplacer les contrats de restauration et d'entretien (CRE), il permet d'intégrer l'ensemble des enjeux locaux mis en avant par l'état des lieux de la directive cadre sur l'eau (DCE) et peut concerner une ou plusieurs thématiques. Son échelle d'intervention concerne le bassin versant ou l'aire d'alimentation de captage.

Il est conclu pour une durée maximale de 5 ans avec le porteur de projet, les maîtres d'ouvrage et les partenaires techniques et financiers. Les bénéficiaires sont les collectivités, les associations, les communes et leurs groupements. Il se déroule en deux phases : une phase d'élaboration, avec une étude préalable permettant l'approche globale et cohérente des causes de dégradation des milieux aquatiques sur le territoire concerné et définissant le programme d'actions du contrat afin de répondre à l'objectif de bon état écologique, une phase de mise en œuvre, avec la réalisation du programme d'actions qui s'accompagne d'un suivi puis d'une évaluation durant la dernière année du contrat.

Les actions d'un CTMA concernant les zones humides sont axées sur le maintien ou la restauration de leur capacité naturelle à réguler en qualité et en quantité la ressource en eau, la gestion durable des milieux restaurés et la limitation de la régression des zones humides à fort caractère patrimonial. Les actions concernant les grands migrateurs sont axées sur la restauration des habitats et le rétablissement de la libre circulation.

Le syndicat mixte d'aménagement des marais (SMAM) de Noirmoutier, désormais dissout, dont les attributions portaient sur l'aménagement, la valorisation des marais et du réseau hydraulique, le soutien des activités ostréicoles et aquacoles, y compris par l'aménagement ou le réaménagement des secteurs dédiés, avait engagé un contrat de restauration entretien des rivières et des zones humides (CRE-ZH) sur la période 2009-2014.

La communauté de communes de l'Île de Noirmoutier, désormais compétente, a décidé de poursuivre ces actions en s'engageant dans la réalisation d'un nouveau contrat territorial milieux aquatiques.

Les présents dossiers d'intérêt général et de demande d'autorisation au titre de la législation sur l'eau et les milieux aquatiques portent sur un périmètre de 2 000 hectares, pour une large partie composé de secteurs aménagés pour la production de sel et de polders.

Le programme d'actions quinquennal, estimé à 816 000 euros, prévoit d'améliorer l'état fonctionnel des marais par le curage de canaux, la restauration (y compris via des techniques dures de type enrochement), l'adoucissement, l'arasement et le nivellement de berges, la gestion de la ripisylve, des actions de restauration de la continuité écologique intégrant l'effacement, la réfection et la modification d'ouvrages hydrauliques, la restauration de mares abreuvoirs, la lutte contre les plantes envahissantes et différentes mesures d'accompagnement, telles que par exemple une étude salicole et de potentialités du marais et une étude sur la révision des règlements d'eau.

2 - Les principaux enjeux au titre de l'évaluation environnementale

L'île de Noirmoutier est dotée de plusieurs zones de marais concentrant des enjeux environnementaux, notamment naturalistes, importants, reconnus notamment à travers la désignation de sites Natura 2000 (ZPS FR5212009 et ZSC FR5200653 Marais breton, baie de Bourgneuf, Île de Noirmoutier et forêt de Monts), et de sites inscrits et classés (sites de l'ancienne abbaye de la Blanche, du Banzeau et des marais qui l'entourent, de Luzeronde, projet de sites classé et inscrit du passage du Gois, de l'île de la Crosnière et du polder de Sébastopol).

L'île abrite notamment, outre la vaste zone de marais à cheval sur les 4 communes qui la composent, des zones humides dans les secteurs de la Blanche, de la Clère et des Prés Patouillards.

L'intérêt pour un maître d'ouvrage de conclure un CTMA et de passer par une déclaration d'intérêt général est d'obtenir des aides financières pour mener une démarche globale, incluant des interventions sur parcelles privées financées sur des fonds publics et de faire participer les riverains sur certains types de travaux prédéfinis.

Du fait des objectifs assignés aux CTMA, les effets sur l'environnement de ces contrats ont vocation à être globalement positifs.

Cette appréciation peut toutefois être nuancée :

- si la définition des objectifs et des actions repose sur une identification incomplète ou erronée des enjeux environnementaux,
- si les actions projetées ne semblent pas adaptées à l'atteinte des objectifs déterminés à l'échéance fixée, parce que non cohérentes, aléatoires ou mal articulées,
- si les moyens humains, techniques et financiers prévus ne sont pas adaptés à la mise en œuvre des actions prévues,
- ou si ces dernières ont des conséquences négatives sur d'autres enjeux environnementaux que les enjeux identifiés dans le cadre du CTMA.

Il est donc attendu une démonstration sur ces champs en particulier. Les principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale concernent ainsi l'adéquation des solutions retenues au regard des enjeux environnementaux en présence (milieux naturels et qualité de l'eau, prévention et gestion des risques naturels, paysage) et objectifs affichés, y compris la prise en compte et la préservation des milieux naturels en phase de travaux.

3 - Qualité de l'étude d'impact et prise en compte de l'environnement par le projet

Le dossier se compose de la demande de déclaration d'intérêt général (DIG), d'une étude d'impact valant également étude d'incidence pour la demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques et d'un volet cartographique en deux tomes ("cartes thématiques de présentation à l'échelle de la zone d'étude" et "carte de localisation détaillées des travaux").

3.1 - État initial et identification des enjeux environnementaux sur le territoire par le porteur de projet

Un état initial doit formuler une analyse de l'état de référence et de ses évolutions afin de dégager les principaux enjeux à prendre en compte et leurs interactions.

Le dossier comporte quelques développements sur l'ensemble de l'île mais ne justifie pas sur le fond le choix d'un périmètre d'intervention limité à la seule zone de marais retenue. La légende de la carte de localisation de la zone d'études est, comme plusieurs cartes au fil du dossier, peu lisible.

L'étude d'impact est succincte. Toutefois, le lecteur peut aussi se référer aux éléments descriptifs des enjeux liés aux milieux aquatiques figurant aussi dans le dossier de DIG. Même s'il évoque rapidement quelques données du territoire en termes de population et d'activité agricole, il aurait sans doute mérité de proposer aussi un rappel relatif à l'activité touristique. De plus, le dossier aurait dû, tout en restant proportionné, proposer une description d'un certain nombre d'autres thématiques notamment celle du paysage, dans la mesure où certains travaux ou aménagements sont susceptibles d'influer sur les perceptions offertes.

L'état initial s'appuie largement sur des éléments de bilan issus du précédent CRE ZH 2009-2014, ce qui permet d'appréhender les dynamiques en cours. Le dossier comporte ainsi un atlas cartographique issu de "l'évaluation du Contrat de restauration et d'entretien des zones humides", comprenant entre autres des cartes d'occupation des sols sur un secteur d'échantillonnage.

L'état initial ne comporte toutefois ni présentation des zones humides à l'échelle de l'île, alors qu'il pourrait restituer l'état d'avancement et les résultats des inventaires déjà menés suivant la méthodologie du SAGE Marais breton Baie de Bourgneuf, ni description des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) et des sites inscrits ou classés situés dans la zone d'étude.

La description de l'environnement naturel omet de présenter les mares existantes à l'échelle de l'île. Seules les mares situées sur parcelles publiques sont cartographiées. Cela ne permet pas de mesurer le poids relatif de ces mares dans les continuités écologiques et d'apprécier si le choix de limiter, après un état initial restant à réaliser, les travaux à 25 sur la cinquantaine de mares sur propriétés publiques (alors que l'objet d'une DIG est de pouvoir intervenir sur parcelles privées) nuit ou non à la cohérence recherchée.

3.2 - Analyse des effets du projet sur l'environnement et mesures pour supprimer, réduire et le cas échéant compenser

Les pièces du dossier permettent de bien appréhender la nature et la localisation des interventions programmées.

Le dossier identifie, par groupe d'actions, les effets possibles générés par les travaux nécessaires à l'accomplissement du programme. Il en conclut la nécessité de mettre en œuvre un certain nombre de mesures d'évitement et de réduction de ceux-ci et conclut que les impacts potentiels restent négligeables au regard des gains apportés à terme sur l'état fonctionnel des marais.

Toutefois, l'analyse omet d'étudier un certain nombre d'effets potentiels tels que, par exemple, le fait que l'arrachage des herbes envahissantes peut avoir des conséquences dommageables sur les digues s'il n'est pas suffisamment encadré (cf. développements ci-après).

Le dossier analyse les impacts vis-à-vis des espèces et habitats d'intérêt communautaire du site Natura 2000 "marais breton, baie de Bourgneuf, Île de Noirmoutier et forêt de Monts". Il conclut que les impacts de travaux seront temporaires sur les milieux et contribueront à une amélioration de la situation par rapport à celle d'aujourd'hui. L'autorité environnementale confirme l'importance d'une coordination avec la structure animatrice du site Natura 2000 afin de planifier et d'envisager toutes les dispositions nécessaires afin de minimiser les perturbations liées à ces chantiers, notamment par un

échelonnement des travaux dans le temps et une planification de leur répartition géographique afin notamment de toujours préserver une mosaïque d'habitats.

Le dossier annonce le dépôt ultérieur de demandes de dérogations relatives aux espèces protégées si les inventaires programmés le nécessitent. Il ressort de la demande d'autorisation de la communauté de communes que le dépôt du dossier auprès du service instructeur au titre de la loi sur l'eau est intervenu quelques jours avant la réception du 1er inventaire faune flore annuel annoncée pour fin mai 2017, alors que celui-ci aurait eu vocation à nourrir l'étude d'impact et le dossier transmis à l'autorité environnementale, et non les seules demandes de dérogation espèces protégées ultérieures évoquées page 170. Pour ces raisons, le présent avis ne peut juger de la fiabilité des méthodes d'inventaire mise en œuvre.

Inversement, l'objet et le cadre juridique exacts de la transmission "annuelle" à l'autorité environnementale des inventaires à venir, annoncés en pages 12 et 170, seraient à clarifier : ces inventaires ont vocation à être transmis au service départemental instructeur des demandes de dérogations relatives aux espèces protégées, menées au cas présent de façon distincte du dossier LEMA, et il n'est pas du ressort de l'autorité environnementale de juger de la nécessité d'une demande de dérogation.

L'annonce de la révision future des règlements d'eau se traduit dans le cadre du présent CTMA uniquement par la programmation d'études. La composition de groupes de travail (acteurs non précisés) pour définir les modalités techniques d'intervention et de réalisation des différentes actions est également trop évasive pour mesurer le niveau de compétences des participants sur le plan environnemental.

Le dossier indique que, du fait de l'échelonnement des travaux sur 5 ans, la participation de certains partenaires sur toute la durée du contrat au financement des coûts estimés pour la mise en œuvre des actions prévues n'est pas garantie. Le poids financier respectif des différents partenaires et donc les conséquences de leur éventuelle défection étant très variable (de 2 à 45%), on regrette que le dossier ne précise pas quels partenaires sont dans cette situation. De même, il ne justifie pas en quoi ces derniers ne seraient pas en mesure d'honorer leurs engagements et n'établit pas explicitement de priorisation des actions en termes d'enjeux environnementaux, qui permettrait de mieux faire face à un éventuel désistement. La capacité financière du maître d'ouvrage à mettre en œuvre l'ensemble des mesures prévues pose donc question. En ce sens, il aurait été souhaitable de renseigner le dossier sur le choix apparent de ne solliciter aucune participation financière des riverains sur certains types de travaux prédéfinis, bien qu'une déclaration d'intérêt général (DIG), ayant pour objet d'autoriser les pouvoirs publics à pallier une insuffisance d'entretien de la part des propriétaires concernés, le permette.

Le dossier fait mention de la présence d'espèces envahissantes (Baccharis et Herbe de la Pampa), y compris sur des digues. Ces végétaux nuisent à terme à la stabilité de ces dernières et doivent effectivement être éradiqués. Les procédures annoncées dans le document font état, pour le Baccharis, de coupe, arrachage des souches, brûlage sur place dans des caissons prévus à cet effet ; pour l'Herbe de la Pampa, de débroussaillage, arrachage des touffes, brûlage sur place dans des caissons prévus à cet effet.

L'action la plus sensible pour les digues est l'arrachage, qui doit être suivi d'une reprise du corps de digue, ne serait-ce que pour combler le vide laissé par la souche ou la touffe arrachée, sous peine de fragiliser l'édifice.

Pour éclairer le lecteur et le porteur de projet, le dossier aurait mérité de préciser que des travaux sont d'ores et déjà prévus sur certaines digues de l'île durant la durée de vie du CTMA et que la problématique des plantes envahissantes aura à être traitée dans ce cadre. Il aurait également mérité de

rappeler qu'en application de l'article R.214-18 du code de l'environnement, les travaux à venir sur les digues classées doivent faire préalablement l'objet d'un porté à la connaissance du préfet, accompagné d'un dossier réalisé par un bureau d'étude agréé pour travailler sur les ouvrages hydrauliques et précisant : le lieu exact où les digues feront l'objet d'un traitement des végétaux exotiques et/ou envahissants ; le détail des circulations d'engins sur la digue, ainsi que la garantie du bureau d'études agréé que la digue pourra supporter le trafic ; le détail des procédures d'arrachage et surtout de comblement des vides ; les éventuelles dispositions de suivi dans le temps de ces secteurs, ce qui implique notamment qu'ils soient consignés dans une base géoréférencée.

3.3 - Justification du projet

Le code de l'environnement prévoit que l'étude d'impact comporte une esquisse des principales solutions de substitution examinées par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage et les raisons pour lesquelles, eu égard aux effets sur l'environnement ou la santé humaine, le projet présenté a été retenu.

Le dossier indique que les objectifs et actions retenues visent notamment la conservation de l'état fonctionnel de la zone humide vis-à-vis des usages et activités en place. La satisfaction des usages et des intérêts socio-économiques semble donc occuper une large place dans les choix réalisés. On relève ainsi que la zone d'étude écarte des milieux aquatiques non dépourvus d'enjeux environnementaux (notamment dans les secteurs de la Blanche, de la Clère et des Prés Patouillards) sur lesquels des mesures de gestion et de restauration seraient potentiellement favorables aux milieux naturels et à la biodiversité. Excepté pour la protection des berges par enrochement, il ne ressort pas davantage du dossier que le maître d'ouvrage ait examiné des solutions de substitution durant l'élaboration de son projet, par exemple en termes d'enveloppe globale du projet et de localisation des mares à restaurer.

La carte n°20 de l'atlas "cartes thématiques de présentation à l'échelle de la zone d'étude" a vocation à présenter "les objectifs du CTMA" : identification du réseau d'intérêt collectif, amélioration du fonctionnement hydraulique de la Nouvelle Brille, actualisation des règlements d'eau, intérêt écologique de la zone de Müllembourg avec plan de gestion -en omettant de préciser s'il s'agit du plan de gestion de réserve naturelle nationale ou d'un autre- et amélioration des continuités écologiques pour l'anguille. Cependant, cette carte comporte également des données sur la "fonctionnalité biologique des canaux" en grande partie moyenne à très mauvaise, données qui seraient à identifier en tant que telles en légende, pour éviter toute confusion avec les objectifs. Les "cartes de localisation détaillées des travaux" viennent préciser les opérations projetées. Celles-ci ne découlant pas uniquement des "objectifs du CTMA" cartographiés auparavant, une meilleure cohérence entre les différents éléments du dossier aurait été souhaitable pour faciliter sa compréhension par le public.

3.4 - Compatibilité avec l'affectation des sols, articulation avec les documents de rang supérieur

La compatibilité du projet avec l'affectation des sols définie dans le document d'urbanisme aurait mérité d'être explicitée. Un point sur la déclinaison de la loi Littoral à l'échelle du projet (ainsi que les éventuelles procédures qui en découlent) aurait également été utile.

3.5 - Résumé non technique

Le résumé non technique présente le cadre et la philosophie du projet de façon générique mais ne décrit pas les actions envisagées, ni résume à proprement parler l'étude d'impact.

3.6 - Analyse des méthodes

L'étude d'impact explique le choix de ne pas acquérir de données de terrain complémentaires aux données déjà existantes, au regard notamment de la superficie importante du CTMA et des coûts induits. Le choix inverse aurait pu être effectué, tant au regard de la superficie relativement réduite de ce CTMA que de l'utilité de compléter les connaissances, non pas sur la totalité des secteurs et/ou thématiques mais a minima sur les zones qui le méritent ou qui sont susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du projet.

Le chapitre "noms et qualités des auteurs des études" ne devrait pas mentionner uniquement les noms des structures intervenues.

4 - Conclusion

Le souci de préserver et de développer les usages actuels et la participation financière des différents partenaires semblent avoir largement pesé sur l'unique scénario restitué par le maître d'ouvrage et expliquent vraisemblablement en partie les faiblesses de l'étude d'impact.

Si les actions envisagées sont de nature à présenter un bilan environnemental globalement positif, on regrette que la collectivité n'exploite pas mieux les possibilités offertes par la législation pour programmer davantage d'actions favorables aux milieux humides à l'échelle de l'île.

Pour la Préfète de la Région Pays-de-la-Loire,
et par délégation,
La Directrice Régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement

Le directeur adjoint,


Philippe VIROULAUD