



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays de la Loire
sur le zonage relatif aux eaux pluviales
de la commune de BEAUVOIR-SUR-MER (85)**

n°MRAe : 2019-4139

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 le 7 octobre 2019 par conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de zonage d'assainissement des eaux pluviales de la commune de Beauvoir-sur-Mer (85).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Daniel Fauvre et Bernard Abrial, et en qualité de membre associé Mireille Amat.

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 le présent avis.

Était absent : Thérèse Perrin, Antoine Charlot, et Vincent Degrotte

Était présente sans voix délibérative : Audrey Joly, chargée de mission auprès de la MRAe.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire a été saisie par la commune de Beauvoir-sur-Mer pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 11 juillet 2019.

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 11 juillet 2019, le délégué territorial de l'agence régionale de santé de la Vendée, dont la réponse du 11 juillet 2019 a été prise en compte.

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 dossier transmis à la MRAe est constitué uniquement du projet de zonage relatif aux eaux pluviales et de son rapport d'évaluation environnementale. De ce fait, la MRAe n'a pas pu prendre connaissance d'informations existantes dans le schéma directeur des eaux pluviales révisé en 2017, qui auraient utilement accompagné le rapport et permis de mieux comprendre certains choix opérés.

Le rapport d'évaluation est construit suivant les exigences réglementaires définies à l'article R. 122-20 du code de l'environnement et rédigé de façon claire, mais sa réalisation a posteriori limite sa capacité à réinterroger certains choix, issus notamment du schéma directeur.

L'évaluation environnementale est centrée sur les enjeux principaux auxquels tend à répondre classiquement un zonage relatif aux eaux pluviales, à savoir la régulation des débits pour éviter et réduire les ruissellements, les débordements et les pollutions, prenant en compte des sensibilités écologiques. Les interactions éventuelles avec d'autres champs de l'environnement méritent d'être également étudiées et la MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences en application de la démarche « éviter-réduire-compenser ».

Les dispositions du zonage d'assainissement (fixation d'un débit de fuite maximal, limitation de l'imperméabilisation des sols, ouvrages de régulation permettant aussi un abattement de pollution, techniques à privilégier, infiltration sur les secteurs à micaschiste correspondant au promontoire qui accueille le bourg) auront un effet favorable en limitant les risques d'inondation et le rejet direct d'eaux de ruissellement polluées vers le milieu récepteur.

Cependant, les lacunes du dossier – évaluation environnementale réalisée *a posteriori* – et l'absence de vision globale du fait de l'indisponibilité du schéma directeur des eaux pluviales ne permettent pas d'apprécier si la commune se dote de tous les outils et du niveau d'ambition nécessaires au regard de l'importance des enjeux environnementaux et des usages aval étroitement liés à la qualité de l'eau.

L'ensemble des observations et recommandations de la MRAe est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le présent avis de la MRAe porte sur l'évaluation environnementale du projet de zonage concernant les eaux pluviales¹ élaboré par la commune de Beauvoir-sur-Mer. 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 et présentation du projet de zonage d'assainissement des eaux pluviales

La commune de Beauvoir-sur-Mer est située au nord de la côte vendéenne, dans la baie de Bourgneuf.

Le territoire communal, d'une surface de 3 519 hectares, recèle un patrimoine naturel de premier plan lié au marais breton. Le passage du Gois, qui relie l'île de Noirmoutier au continent à marée basse, draine une forte fréquentation de touristes et de pêcheurs à pied. Le bourg est majoritairement localisé sur un promontoire surplombant le marais, mais l'urbanisation s'est aussi développée sur les terres basses, qui accueillent en outre un habitat dispersé. La commune compte actuellement une population résidente d'environ 4 000 habitants.

Exposée à des risques de submersion et d'inondation, la commune est soumise au plan de prévention des risques littoraux de la baie de Bourgneuf. Concerné par des enjeux de maîtrise des eaux pluviales et d'atteinte du bon état écologique (échéance 2027), son territoire comporte des zones conchylicoles et se situe au voisinage de zones de baignade. Diverses mesures d'inventaire et de protection attestent de l'intérêt de son patrimoine naturel et paysager, notamment : zone humide d'importance nationale du marais breton, site Natura 2000 « marais breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts », site classé « passage du Gois, Ile de la Crosnière, polder de Sébastopol », zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 et 2, espaces remarquables au titre de la loi Littoral.

Le PLU de la commune a été approuvé le 7 décembre 2017 par la communauté de communes Chalans Gois Communauté. La commune est située dans le périmètre du projet de schéma de cohérence territoriale du nord-ouest Vendée arrêté le 12 février 2019. Un PLUi est également en cours d'élaboration à l'échelle de la communauté de communes.

1 En application de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales, les communes doivent délimiter sur leur territoire « les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ; les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement ».

La consultation de la MRAe sur le projet de zonage relatif aux eaux pluviales de la commune de Beauvoir-sur-Mer intervient après la décision n°2017-2596 de soumission à évaluation environnementale rendue le 22 août 2017 et confirmée par courrier du 28 novembre 2017 suite au recours gracieux déposé par la collectivité².

Pour la MRAe, les enjeux du zonage au titre des 3e et 4e alinéas de l'article L 2224-10 du code général des collectivités territoriales sont :

- la sécurité des biens et des personnes menacées en cas de ruissellement et de débordements ;
- la qualité des milieux récepteurs que les eaux pluviales sont susceptibles de polluer et d'éroder ;
- les usages de l'eau à l'aval jusqu'au littoral (conchyliculture, pêche à pied...).

2 Le rapport d'évaluation rappelle les principaux arguments qui ont motivé cette soumission, à savoir :

- la sensibilité environnementale du territoire rappelée ci-dessus ;
- les développements urbains importants centrés autour du bourg permis par le projet de PLU (création de 600 logements ; développement du potentiel économique incluant 12 ha de zones d'urbanisation future), pour partie sur des terres basses inondables et l'aménagement de bassins de rétention en zone de marais malgré l'existence d'espace libres limitrophes ;
- la mention par la commune de risques et d'enjeux liés à l'écoulement et au ruissellement des eaux pluviales, à la maîtrise de leurs débits et à l'imperméabilisation des sols ; de problèmes de capacité du réseau actuel d'assainissement des eaux pluviales et de la nécessité de nouveaux ouvrages consommant une surface naturelle propre ; d'une étude sectorielle de 2007 concernant la gestion des eaux pluviales du seul bassin versant nord-est du bourg, de l'existence d'un schéma directeur d'assainissement, de neuf bassins de rétention sur les zones urbanisées ;
- le défaut de production de documents (étude, schéma directeur, emplacements et caractéristiques des bassins de rétention existants...) et d'éléments suffisamment précis à l'appui de l'indication suivant laquelle les contraintes environnementales avaient été prises en compte dans le cadre de la réalisation des zonages d'assainissement ;
- le fait que le projet de zonage d'assainissement, centré sur l'urbanisation à venir, ne permettait toujours pas de connaître les réponses qui seront apportées aux dysfonctionnements du réseau actuel d'assainissement dans les zones déjà urbanisées et si de nouveaux ouvrages, qui consommeraient une surface naturelle propre, pourraient être envisagés ;
- le fait que le dossier de zonage d'assainissement pluvial joint au recours gracieux n'apportait aucun nouvel éclairage sur la nécessité de prévoir des emplacements réservés dans le PLU pour des ouvrages de gestion et de régulation des eaux pluviales, dont certains en zone humide ;
- le fait que, quand bien même des effets bénéfiques au regard de la gestion des eaux pluviales seraient attendus du zonage pluvial et des équipements envisagés, ceux-ci sont susceptibles d'effets dommageables sur d'autres composantes environnementales (milieux et risques naturels notamment), et que les éléments fournis ne permettaient pas de s'assurer que l'élaboration du zonage d'assainissement des eaux pluviales de la commune s'inscrivait dans la recherche d'une cohérence d'ensemble et de moindre impact environnemental du projet communal.

2 **Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation**

Le dossier se compose :

- du projet de zonage (version intitulée « rapport définitif » datée de mars 2019, peu modifiée par rapport à la version de 2017 jointe au recours déposé par la collectivité) exposant notamment les dispositions et préconisations projetées, accompagné d'annexes cartographiques.
- d'un rapport d'évaluation environnementale daté de juin 2019, construit suivant le contenu défini à l'article R. 122-20 du code de l'environnement.

Les documents identifiés par la MRAe en 2017 comme manquants pour la bonne compréhension du contexte et des choix réalisés (étude hydraulique de 2007, schéma directeur de gestion des eaux pluviales, emplacements et caractéristiques des bassins de rétention existants³...) n'ont pas été annexés au dossier. Il n'est pas apporté d'explication sur ce point. Compte tenu de l'imbrication entre le projet de zonage et le schéma directeur des eaux pluviales, le fait que celui-ci ne soit pas joint nuit à la compréhension. Des documents existants tels que les cartes d'aptitude des sols à l'infiltration et de simulation pour différentes périodes de retour réalisées en amont de l'établissement du projet de zonage pluvial, ou encore le calendrier de mise en œuvre du schéma directeur, seraient particulièrement utiles pour mesurer l'adéquation au territoire des préconisations formulées.

La MRAe recommande que le schéma directeur des eaux pluviales et son calendrier de mise en œuvre, ainsi que les cartes d'aptitude des sols à l'infiltration et de simulation d'évènements pluvieux importants soient joints au dossier d'enquête publique.

2.1 **L'articulation du projet de zonage avec les autres plans et programmes**

Cette partie du rapport de présentation a vocation à présenter en quoi le futur zonage d'assainissement des eaux pluviales de la commune s'articule avec les différents documents de rang supérieur, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

Les principaux plans et schémas concernés sont le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne 2016-2021, et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du marais breton et du bassin versant de la baie de Bourgneuf. Le dossier décrit de façon claire les dispositions de ces documents cadres applicables aux ZAEP et la façon dont le projet les intègre.

L'élaboration du zonage d'assainissement des eaux pluviales de la commune objet du présent avis s'est déroulée parallèlement à celle du PLU approuvé fin 2017 et prend donc le zonage de ce dernier en compte. Le PLU intègre réciproquement des dispositions de gestion des eaux pluviales, en particulier au sein de ses orientations d'aménagement et de programmation, et des emplacements réservés pour des ouvrages de régulation.

Tout en relevant à juste titre l'absence de lien direct de compatibilité entre les SCoT et les ZAEP, le dossier présente l'articulation du projet de zonage avec le SCoT du Nord ouest Vendée. Cependant, le dossier se réfère à un SCoT « approuvé le 24 juillet 2015 » alors que le projet de SCoT a été arrêté en 2019.

3 Le rapport fait désormais état de 16 ouvrages de gestion des eaux pluviales, non repérés par la MRAe sur le plan du réseau supposé les localiser.

La MRAe recommande que le dossier :

- **soit actualisé concernant la référence au SCoT ;**
- **évoque les autres documents avec lesquels une cohérence est à rechercher, tels que le schéma régional des continuités écologiques (SRCE) approuvé en 2015, le plan d'actions pour le milieu marin (PAMM) et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2016–2021.**

2.2 L'état initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement et la présentation des perspectives de son évolution probable en l'absence de mise en œuvre du projet de ZAEP permettent de cerner correctement les grands enjeux environnementaux du territoire. Il est légitime qu'il soit centré sur les aspects concernant le plus directement un ZAEP (milieu physique, réseau hydrographique, milieux aquatiques, risques naturels...).

Le rapport mentionne les insuffisances du réseau pluvial (malgré l'absence de diagnostic complet) sur les deux principaux bassins versants pluviaux et le contexte géologique peu favorable aux techniques d'infiltration des eaux pluviales, avec cependant des potentiels à faible profondeur sur les secteurs à micaschiste.

Les enjeux principaux mis en évidence sont ainsi d'une part, de maîtriser les flux hydrauliques des bassins versants dans le but d'éviter et de réduire les ruissellements et les débordements et, d'autre part, de maîtriser la qualité des eaux avant rejet dans un milieu récepteur sensible.

Le dossier ne précise pas si des campagnes de contrôle pour détecter d'éventuels branchements d'eaux usées sont réalisées.

Des indications seraient également utiles, en particulier sur la présence éventuelle de sites et sols pollués sur les bassins versants, les effets du changement climatique ainsi que sur les caractéristiques des emplacements réservés pour l'accueil d'ouvrages de régulation.

Il est attendu que le dossier décrive plus précisément ces zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du zonage, par-delà l'indication de la situation de certaines d'entre elles en zone humide ou inondable, en renseignant par exemple les espèces, habitats naturels et fonctionnalités identifiées ainsi que les secteurs de visibilité des emplacements réservés. Des photographies à hauteur d'homme permettraient également de visualiser ces secteurs et leurs abords.

Le rapport doit également être mis à jour concernant le classement du site « passage du Gois, Ile de la Crosnière, polder de Sébastopol », intervenu fin 2017.

La MRAe recommande d'enrichir l'état initial au regard des enjeux du présent plan, notamment en décrivant mieux les caractéristiques des zones appelées à faire l'objet de disposition particulière en matière de gestion quantitative ou qualitative, notamment en lien avec le schéma directeur.

2.3 L'explication des choix retenus

Les prescriptions reposent pour partie sur des calculs intégrant des critères techniques et les exigences réglementaires, qui n'appellent pas de commentaire de la MRAe.

Cette partie du rapport environnemental n'explique pas si la démarche d'évaluation a permis d'apporter des inflexions au projet de zonage. La MRAe note une actualisation du zonage, concernant la primauté du SDAGE 2016-2021 sur le SAGE de 2014 et les débits de fuite retenus.

Pays-de-la-Loire	Avis délibéré 2019APDL34 / n° 2019-4139 adopté lors de la séance du 07 octobre 2019 zonage relatif aux eaux pluviales de la commune de Beauvoir-sur-mer (85)	7/9
------------------	---	-----

Le rapport d'évaluation environnementale établi par un bureau d'études différent de celui en charge de l'élaboration du projet de zonage montre quelques lacunes, par exemple l'omission de la pêche à pied dans l'énoncé des usages existants et le maintien d'une référence obsolète à un seuil de 7 ha en matière de débit de fuite.

La description, au début du rapport environnemental, du projet de zonage de 2017 (bien que l'évaluation soit supposée porter sur celui de 2019) et la mention dans ce même rapport de « prescriptions complémentaires (source Artelia) » devrait conduire le document à indiquer expressément si celles-ci ont été ou non intégrées au projet de zonage finalisé en mars 2019 ou à tout autre document opérationnel.

Le rapport fait également état du fait que deux emplacements réservés pour des bassins tampons initialement envisagés en zone humide ont été supprimés (l'un par relocalisation du futur équipement sur une parcelle limitrophe aménageable, en cohérence avec la recommandation formulée par la MRAe dans son avis du 21 mars 2017 sur le projet de PLU ; le second n'étant plus requis du fait des travaux de curage du fossé aval et de dérivation du réseau pluvial au niveau de la route des Sables signalés « en cours » à la date de rédaction du rapport (juin 2019). Cependant, les deux emplacements réservés concernés figurent toujours sur le plan de zonage du PLU en vigueur consultable sur le site internet de la commune.

Une autre partie du rapport évoque brièvement le fait qu'une solution alternative à l'emplacement réservé n°11 (en zone humide et inondable), associé au point noir de la rue du stade, a été écartée pour des motifs d'ordre technique liés à la topographie et à la faible surface disponible, sans toutefois présenter l'alternative étudiée, ce qui ne permet pas d'évaluer la pertinence des indications données. Le dossier indique que cet emplacement est désormais surdimensionné par rapport aux estimations de 2007 liées à un projet de zone d'aménagement concerté « annulé » depuis et que les volumes à tamponner et emprises nécessaires pour l'ouvrage de régulation seront réévalués dans le cadre de l'étude hydraulique spécifique, obligatoire pour les deux ouvrages (emplacements réservés n°10 et 11) concernés par le PPRL.

Le fondement d'une règle spécifique aux parcelles de surface inférieure à 1 000 m² (page 88 du rapport) serait aussi à expliciter.

La MRAe recommande de veiller à l'entière cohérence entre le projet de zonage finalisé et le rapport environnemental et de rassembler l'explication des choix au sein de la partie dédiée du rapport.

2.4 L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du projet de zonage sur l'environnement, et des mesures pour les éviter, les réduire et les compenser

Les indications données apparaissent pertinentes mais le rapport devrait, expliquer brièvement si sa mise en œuvre est susceptible d'avoir des incidences sur d'autres composantes environnementales que les milieux naturels aquatiques. Il s'agit par exemple d'expliquer si un bassin de régulation peut avoir une incidence négative sur le paysage, voire engendrer des nuisances olfactives pour le voisinage. Il convient d'analyser également dans quelle mesure le choix d'imposer un taux d'imperméabilisation limité à 50 % pour les maisons individuelles en cas de densification urbaine (hors OAP) – plutôt que d'augmenter les capacités des réseaux de collecte – peut constituer un frein à la densification et la gestion économe de l'espace.

De même, le classement du site « passage du Gois, Île de la Crosnière, polder de Sébastopol », intervenu fin 2017 implique que soit vérifiée dans le rapport la cohérence des prescriptions du projet de zonage vis-à-vis des objectifs de protection du site classé.

Le rapport renvoie vers les études hydrauliques à réaliser pour redimensionner certains ouvrages, en particulier celui correspondant à l'emplacement réservé n°11 pour l'optimisation de la gestion des eaux pluviales du bassin versant de la rue du stade. Le rapport devrait expliquer à quand remonte l'annulation du projet de zone d'aménagement concerté et pour quelles raisons le schéma directeur des eaux pluviales révisé en 2017 n'a pas, à son niveau, réévalué le besoin par rapport aux estimations de 2007.

L'indication (fournie dans le seul résumé non technique) suivant laquelle aucune mesure compensatoire n'est à prévoir apparaît inadaptée : le futur ouvrage correspondant à l'emplacement réservé n°11 demeurant prévu sur une zone humide⁴, le rapport environnemental a vocation à présenter des pistes de compensation, sauf à ce que celles-ci aient déjà été définies dans le schéma directeur, auquel cas il conviendra de les présenter.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences, en application de la démarche « éviter – réduire – compenser » en particulier en matière de compensation et au regard des risques résiduels.

Le rapport conclut à une absence d'incidences directes du projet de zonage sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du site Natura 2000 du marais breton. L'éventualité d'incidences indirectes n'est pas expressément écartée mais semble se déduire de la mention des effets bénéfiques attendus du projet de zonage sur la qualité de l'eau. Le rapport devrait en complément questionner l'éventualité d'incidences en phase travaux et formuler des recommandations si utile pour les éviter et les réduire.

2.5 Méthodes

L'élaboration du projet de zonage et l'évaluation environnementale ont été conduites sous la responsabilité de la commune, par deux bureaux d'études différents. La méthode d'élaboration de l'évaluation environnementale est expliquée. Cependant, celle-ci ayant été réalisée au terme de l'élaboration du projet de zonage réalisée avec le concours du premier prestataire, l'évaluation sert en grande partie à justifier a posteriori les choix de la commune, au regard du contexte réglementaire et à partir d'études bibliographiques, alors qu'elle aurait dû être un outil intégré d'aide à la décision si elle avait été menée conjointement à l'élaboration des projets de zonage et de PLU.

La MRAe constate que l'évaluation environnementale, réalisée *a posteriori*, n'a pas pu guider les choix du projet.

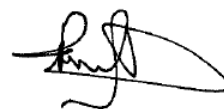
2.6 Les mesures de suivi

La partie dédiée du rapport d'évaluation du projet de zonage de la commune se limite à préconiser, sans en définir les modalités, un plan d'entretien prévisionnel des ouvrages de rétention qui seront réalisés lors d'aménagements créant des surfaces imperméabilisées.

Le rapport ne prévoit pas de suivi spécifique des impacts identifiés ou imprévus et des mesures du projet de zonage.

La MRAe rappelle l'obligation de mettre en place un dispositif pertinent pour assurer le suivi des effets du zonage sur les principaux enjeux identifiés.

Nantes, le 07 octobre 2019
Le président de la MRAe des Pays-de-la-Loire



Daniel FAUVRE

4 comme relevé dans l'avis du 21 mars 2017 formulé par la MRAe sur le projet de PLU