

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

Le

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
SUR LE PROJET DE REVISION DU SCHEMA D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DE L'EAU
DU BASSIN VERSANT DU LAYON et DE L'AUBANCE**

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 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 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, 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 des bassins versants du Layon et de l'Aubance a été fixé par arrêtés préfectoraux du 4 août 1995 (Deux-Sèvres) et 4 septembre 1995 (Maine-et-Loire).

Ce territoire est actuellement doté d'un SAGE approuvé le 24 mars 2006, 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.

Le projet soumis à la consultation du public constitue une révision du SAGE existant de manière à le rendre compatible avec les objectifs et orientations du SDAGE Loire-Bretagne. Le projet intègre la masse d'eau du Louet et de son affluent le Petit-Louet, bien que ceux-ci ne fassent pas à ce jour partie du périmètre officiel.

Le périmètre ainsi élargi du SAGE Layon-Aubance couvre environ 1386 km², et englobe les bassins versant des cours d'eau suivants :

- le Layon : qui draine un bassin versant de 1073 km² (principaux affluents : le Jeu, l'Hyrôme, le Lys, le Douet). Il se jette dans la Loire à Chalonnes-sur-Loire ;
- l'Aubance, qui draine un bassin versant de 203 km² (affluent principal : le ruisseau de Montayer). Elle ne se jette pas directement dans la Loire, mais dans un de ses bras, le Louet, à Denée ;
- le Louet et le Petit-Louet, qui drainent un bassin versant de 110 km² (comprenant le Rollet).

Le projet de SAGE se situe sur deux régions (Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes), 2 départements (Maine-et-Loire, Deux-Sèvres) et 94 communes.

Compte tenu du diagnostic, le SAGE doit être particulièrement efficient et ambitieux sur les enjeux suivants :

- la gestion quantitative de la ressource en eau ;
- la reconquête de la qualité des eaux et la lutte contre les pollutions diffuses ;
- la restauration de la continuité écologique et de la qualité morphologique des cours d'eau ;
- la préservation des zones humides du bassin versant.

2 – 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 R122-20 du code de l'environnement, modifié par le décret n°2012-616 du 2 mai 2012 entré en vigueur au 1er janvier 2013. Dans la mesure où la publication de l'arrêté d'enquête publique du SAGE Layon-Aubance a été pris après le 1er janvier 2013, la forme du rapport environnemental doit prendre en compte les évolutions réglementaires.

Si le document répond globalement de manière satisfaisante à ces nouvelles exigences, il apparaît que le rapport environnemental ne présente pas les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du SAGE, à savoir l'analyse de l'examen de différents scénarios présentant les avantages et inconvénients de chacun au regard des enjeux environnementaux. En particulier, compte tenu du fait qu'il s'agit d'une révision d'un SAGE, l'examen d'un scénario reconduisant les mesures du SAGE en vigueur aurait dû être présenté. En effet, si les différents enjeux du territoire du SAGE sont décrits, l'exposé des motifs pour lesquels le projet de SAGE a été retenu n'est pas présenté.

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

Le rapport d'évaluation environnementale précise les différents enjeux identifiés sur le territoire du SAGE. Il fait état succinctement de la réalisation d'une évaluation du SAGE de 2006, et d'une actualisation du diagnostic. Il aurait été pertinent de présenter une synthèse de l'évaluation du SAGE de 2006, dans la mesure où cette évaluation associée à l'actualisation du diagnostic a constitué la base de la stratégie proposée par le SAGE (p8).

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

- qualité physico-chimique des eaux douces (QE) ;
- qualité des milieux aquatiques (QM) ;
- aspects quantitatifs (AQ).

Un quatrième enjeu a été identifié par la CLE et concerne la gouvernance et l'organisation de la maîtrise d'ouvrage permettant d'assurer une mise en œuvre cohérente des actions du SAGE.

Ces trois enjeux principaux sont déclinés, en sous-enjeux puis en 15 objectifs thématiques :

ENJEUX	SOUS-ENJEUX	OBJECTIFS / ORIENTATIONS
Qualité physico-chimique des eaux douces	Phosphore	Réduire les sources de phosphore d'origine domestique
	Nitrates	Limiter les apports d'azote d'origine agricole
	Pesticides	Réduire les usages agricoles et viticoles de produits phytosanitaires
		Réduire les usages non agricoles de pesticides
		Limiter les transferts de micropolluants vers les milieux
Qualité des milieux aquatiques	Hydromorphologie - Biologie	Assurer une meilleure préservation de l'existant
		Restaurer la fonctionnalité des cours d'eau
	Zones humides	Acquérir des connaissances sur les zones humides
		Protéger et préserver les zones humides
		Assurer une meilleure gestion et valorisation des zones humides
Aspects quantitatifs	Gestion et coordination des besoins en ressource en eau	Garantir le respect des objectifs quantitatifs et organiser les prélèvements sur le territoire
	Sécurisation de l'alimentation en eau potable	Réduire les consommations individuelles
		Optimiser le fonctionnement des réseaux
	Gestion des inondations	Développer la culture du risque
		Améliorer la gestion des eaux pluviales

Les principaux enjeux sont exposés en explicitant le caractère prioritaire de certains d'entre eux eu égard aux objectifs d'atteinte du bon état des masses d'eau, et en précisant les paramètres sur lesquels les actions du SAGE devront porter. La synthèse qui en est faite est claire et lisible pour le public.

Le rapport (cf. page 11) présente, en parallèle, les différentes dispositions du PAGD et du règlement du projet de SAGE avec les dispositions du SDAGE Loire-Bretagne. Les commentaires apportés permettent d'apprécier la compatibilité du projet de SAGE avec les dispositions du SDAGE. Dans la mesure où le SAGE propose une orientation visant à limiter les apports d'azote d'origine agricole, il conviendra d'ajouter au tableau l'analyse de la compatibilité avec la mesure 2B du SDAGE (zones vulnérables).

De plus, l'ensemble des programmes que le SAGE doit prendre en compte est présenté. Les dispositions du SAGE permettant d'assurer cette prise en compte sont détaillées. Bien que le territoire d'application du SAGE ne concerne que peu de communes dans le département des Deux-Sèvres, il conviendrait néanmoins d'évoquer également les plans et programmes de cette partie du territoire, en particulier le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) et le Plan Régional Santé Environnement (PRSE) Poitou-Charentes.

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 des documents d'urbanisme, il est intéressant de voir listé ici, l'ensemble des dispositions du SAGE qui concerneront directement les plans locaux d'urbanisme.

b) État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement constitue le support indispensable à une évaluation environnementale de qualité. Celui-ci doit être suffisamment précis, sans être pléthorique, pour pouvoir apprécier et rendre compte des enjeux environnementaux du territoire, de manière à appréhender par la suite les effets (positifs, négatifs ou neutres) des dispositions prises par le SAGE.

L'état initial de l'environnement est globalement de bonne qualité et lisible par le public. Même si à ce jour, le Louet ne fait pas officiellement partie du périmètre, les données spécifiques à cette masse d'eau auraient pu mieux être mises en évidence.

Par ailleurs, l'état initial de l'environnement ne traite pas de la problématique santé environnement, et en particulier du sujet eau potable, alors que le PAGD prévoit des dispositions en la matière. De plus, si l'état initial de l'environnement fait état de la présence de sites inscrits, il omet de mentionner la présence des sites classés de « la Corniche angevine » et de « la confluence Maine-Loire et coteaux angevins » au nord du territoire du SAGE, sur lesquels des servitudes d'utilité publique s'appliquent.

À l'issue du diagnostic, il aurait été pertinent d'identifier les enjeux du territoire pour chacune des thématiques, de manière à cibler les éventuelles interactions à venir avec les mesures prises par le SAGE. Si, compte tenu de l'objet même du SAGE, les enjeux liés à la ressource en eau sont bien mis en évidence, les autres thématiques sont traitées sur ce point de manière partielle, et vont rarement au-delà d'une simple description du territoire.

Concernant la thématique des zones humides, dans la mesure où 15 communes ont déjà réalisé le recensement de ces zones humides, il aurait été pertinent de disposer d'éléments sur la qualité des inventaires produits. Dans la mesure où la disposition 36 du PAGD prévoit que l'ensemble des collectivités et leurs groupements réalisent un inventaire des zones humides sur l'ensemble du territoire communal dans un délai de 3 ans à compter de l'approbation du SAGE, des éléments sur le devenir des inventaires déjà réalisés auraient dû être fournis. De plus, la démarche étant d'ores et déjà lancée sur le territoire, une cartographie des zones humides déjà connues aurait dû permettre d'illustrer le propos.

c) Justification du projet et alternatives

Le rapport de présentation du SAGE fait état des différentes réunions de concertation menées lors de la révision du SAGE (p12), et des groupes thématiques mis en place. Par ailleurs, les enjeux du territoire sont rappelés. Cependant, ni le rapport environnemental, ni le rapport de présentation ne présentent d'analyse d'un scénario tendanciel, ou alternatif qui permettrait de justifier les raisons qui ont conduit à retenir le projet présenté.

d) Analyse des effets, mesures correctrices et suivi

Le rapport environnemental doit permettre de formaliser les choix retenus par rapport aux effets attendus sur l'environnement. Il est précisé que l'évaluation environnementale s'est réalisée de manière intégrée à l'élaboration du SAGE, ce qui est gage d'une bonne prise en compte de la démarche. Cependant, le rapport ne permet pas d'établir dans quelle mesure cette démarche a pesé ou non sur les choix opérés.

Le rapport environnemental fait état sous la forme d'un tableau de synthèse, pour chaque champ environnemental, des objectifs poursuivis par le SAGE et des effets attendus. Il est précisé à juste titre, que le SAGE aura des effets globalement positifs sur la ressource en eau et les milieux aquatiques. Cependant, il aurait été intéressant d'analyser si et dans quelle mesure le projet de SAGE exploite au mieux les marges de manœuvre dont il dispose pour préserver l'environnement.

Toutefois, pour les zones humides, l'analyse met bien en évidence certains effets liés à la mise en œuvre du SAGE (risque de destruction suite à l'abaissement de la ligne d'eau). Cependant cette analyse reste partielle et ciblée sur une orientation. Dans la mesure où le diagnostic a mis en évidence la création de plans d'eau (p34), en tant que pression exercée sur les zones humides, l'évaluation environnementale aurait dû évoquer les effets attendus par l'objectif du SAGE visant à organiser l'implantation de retenues sur le territoire.

Dans la mesure où certains effets négatifs sont attendus, des mesures correctrices sont envisagées, sachant qu'elles auraient mérité d'être plus précises, voire intégrées dans les dispositions du PAGD de manière à en garantir l'effectivité.

Le dispositif de suivi environnemental s'appuie sur le tableau de bord de suivi du SAGE, sans distinguer dans l'ensemble des indicateurs, ceux qui sont spécifiquement retenus pour suivre les effets du SAGE sur l'environnement. De plus, dans la mesure où le SAGE prévoit quelques mesures correctrices, il conviendrait d'en suivre les effets.

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 :

Les enjeux fondamentaux de la gestion de l'eau des bassins versants du Layon et de l'Aubance sont les suivants :

- restaurer la continuité écologique et la qualité morphologique des cours d'eau,
- lutter contre les pollutions diffuses, en particulier les pesticides,
- assurer la gestion quantitative de la ressource en eau à l'étiage,
- préserver les zones humides.

Le projet de SAGE soumis à la consultation du public traite l'ensemble des enjeux du bassin versant et s'inscrit pleinement dans les objectifs poursuivis par la directive cadre sur l'eau, à savoir le bon état des masses d'eau.

Les objectifs du projet de SAGE Layon-Aubance s'inscrivent dans la continuité du SAGE précédent et permettent de conforter les actions qui ont été mises en œuvre, en particulier dans le domaine de la lutte contre la pollution des eaux par les produits phytosanitaires. Si certaines d'entre elles restent peu contraignantes, le SAGE permet d'impulser de nouvelles actions pertinentes au regard des enjeux du territoire comme les diagnostics hydrauliques qui doivent contribuer à une protection adaptée des maillages bocagers dans les documents d'urbanisme.

De manière à lutter contre les pollutions diffuses, en particulier le phosphore, le projet de SAGE prend la mesure de l'enjeu de maîtrise des transferts hydraulique des effluents, en prenant des dispositions visant à suivre les déversements directs au milieu et à inciter les collectivités à mettre en séparatif l'ensemble des réseaux (disposition 9). S'agissant du paramètre nitrates, le projet de SAGE soutient la mise en place de programmes d'amélioration des pratiques agricoles. Sa portée reste toutefois limitée sur ce dernier item.

Par sa disposition 36, le SAGE affiche clairement la volonté de voir les collectivités se doter d'outils de connaissance des zones humides sur leur territoire par le biais de la réalisation d'inventaires. L'incitation à coupler les démarches d'inventaires de zones humides, aux autres inventaires (têtes de bassin versant, haies, talus) est le gage d'avoir une vision d'ensemble des enjeux, sur un même bassin versant. Les dispositions prévoient d'identifier les zones humides les plus fonctionnelles (sans que cette notion ne soit précisée), et de déceler la présence de zones humides de manière précise sur les secteurs voués à l'urbanisation avec pour finalité de les préserver via les dispositions des documents d'urbanisme. Dès lors, il ressort que de la précision des inventaires réalisés (cahier des charges à venir), et du niveau de fonctionnalité retenu par la CLE (guide méthodologique à réaliser), dépendra l'ambition du SAGE en matière de préservation des zones humides du territoire.

La CLE n'a pas souhaité mobiliser l'ensemble des leviers juridiques confiés aux SAGE par le code de l'environnement. Cependant, il permet d'inscrire de manière efficace les objectifs et les orientations de la CLE dans les démarches contractuelles conclues entre les maîtres d'ouvrage locaux et les partenaires financiers (Agence de l'eau Loire-Bretagne). Deux règles visant à préserver la qualité hydromorphologique et biologique des cours d'eau sont édictées. S'agissant de la première règle, le fait d'interdire le piétinement des berges par le bétail est pertinent. Néanmoins, l'absence de la carte des cours d'eau répertoriés au titre des bonnes conditions agro-environnementales, en annexe du règlement et le fait que le parcage échappe aux règles que peuvent édicter les SAGE, risque de modérer les effets attendus par cet article. A contrario, la deuxième règle devrait permettre de limiter de manière forte le type d'ouvrages, travaux ou activités dans le lit mineur des cours d'eau. Une dernière règle vient renforcer la disposition 43 du PAGD en interdisant tout prélèvement dans les cours d'eau, y compris par dérivation, ou dans leur nappe d'accompagnement, en période d'étiage. L'édiction de cette règle sur le bassin versant est très pertinente. Néanmoins, le fait de permettre des dérogations par arrêté préfectoral sans en préciser les modalités, risque d'en affaiblir la portée.

Le projet de SAGE est compatible avec les dispositions du SDAGE Loire-Bretagne. Dans ce cadre, il convient de souligner la qualité du travail de planification des actions proposées par la CLE en matière de restauration de la continuité écologique. Sur ce sujet, la CLE s'est fixé des objectifs ambitieux de réduction du taux d'étagement des cours d'eau. Le délai de deux ans que se donne la CLE pour permettre la réalisation du diagnostic de l'ensemble des ouvrages apparaît réaliste. Néanmoins, il apparaît important que la CLE intègre le fait de devoir traiter l'ensemble des ouvrages des cours d'eau en liste 2 d'ici 2017 et donc qu'il sera nécessaire de ne pas attendre la fin du diagnostic pour lancer des opérations de restauration de la continuité sur ces cours d'eau.

4 – Conclusion

De façon générale, les documents constituant le projet de SAGE présentent une bonne qualité rédactionnelle leur conférant une bonne lisibilité. Il aurait été pertinent que le rapport de présentation intègre des éléments de synthèse de l'évaluation du SAGE actuel. Par ailleurs, l'absence de présentation d'un scénario tendanciel (à savoir reconduction du SAGE en vigueur) ou de scénario alternatif ne permet pas d'apprécier l'optimisation opérée dans le choix des mesures retenues in fine.

Le projet de SAGE Layon-Aubance traite de l'ensemble des enjeux du territoire, et mobilise par la voie réglementaire les nouveaux outils, en particulier dans l'interdiction des prélèvements à l'étiage dans les cours d'eau et leurs nappes d'accompagnement.

Le projet de SAGE Layon-Aubance permet de conforter les actions qui avaient été mises en place dans le précédent SAGE et la CLE propose une ré-orientation de sa politique afin de s'inscrire pleinement dans le cadre de la directive cadre sur l'eau et du SDAGE Loire-Bretagne. A l'issue de l'approbation du SAGE, l'enjeu principal de la CLE sera de réunir toutes les conditions nécessaires pour faire émerger une structure porteuse du SAGE pérenne pour garantir la mise en œuvre des objectifs et des orientations qu'elle a définis.

A Niort, le **18 OCT. 2013**

Le Préfet des Deux-Sèvres
Pour le Préfet, et par délégation,
le Secrétaire Général,


Simon FETET

A Angers, le **23 OCT. 2013**

Le Préfet de Maine-et-Loire

Pour Le Préfet, et par délégation
La Secrétaire Générale de la Préfecture.


Elodie DEGIOVANNI

