



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin-versant de l'Authion (37-49)

n°Ae : 2016-047

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 7 septembre 2016, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin versant de l'Authion.

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Christian Barthod, Sophie Fonquernie, Thierry Galibert, Claire Hubert, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Pierre-Alain Roche, Eric Vindimian.

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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Etienne Lefebvre, François-Régis Orizet, Gabriel Ullmann.

N'a pas participé à la délibération, en application de l'article 9 du règlement intérieur de l'Ae : Mauricette Steinfelder.

* *

L'Ae a été saisie pour avis par Madame la Présidente de la Commission Locale de l'Eau du SAGE de l'Authion, le dossier ayant été reçu complet le 13 juin 2016

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, 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, l'Ae a consulté par courrier en date du 15 juin 2016 :

- Mme la ministre chargée de la santé,
- Mme la préfète du Maine-et-Loire,
- M. le préfet d'Indre-et-Loire.

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté :

- Mme la directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays-de-la-Loire par courrier en date du 15 juin 2016, et a pris en compte sa réponse en date du 13 juillet 2016,
- M. le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Centre-Val-de-Loire par courrier en date du 15 juin 2016,
- M. le directeur de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques par courrier en date du 21 juin 2016,
- M. le directeur de l'agence de l'eau Loire-Bretagne par courrier en date du 21 juin 2016,
- M. le directeur du parc naturel régional Loire-Anjou-Touraine par courrier en date du 28 juin 2016, et a pris en compte sa réponse en date du 8 juillet 2016
- M. le président de l'établissement public Loire par courrier en date du 28 juin 2016.

Sur le rapport de Christian Barthod et Pierre-Alain Roche, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

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 son opportunité mais 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 la conception du plan ou du document, 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 (article L. 122-8 du code de l'environnement).

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin-versant de l'Authion (37-49). Dix années ont été nécessaires à la commission locale de l'eau (CLE) pour disposer des informations requises et l'élaborer. Le présent avis insiste plus particulièrement sur la qualité du rapport environnemental, qui est l'occasion d'évaluer en quoi les mesures préconisées par le SAGE sont adaptées et suffisantes pour atteindre les objectifs affichés.

Les principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae sont :

- la gestion quantitative de la ressource en eau, à court terme et dans la perspective du changement climatique ;
- la maîtrise des pollutions, notamment diffuses, tout particulièrement dans le domaine des herbicides et produits de traitement du sol ;
- la restauration de la morphologie et de la continuité des cours d'eau ;
- la préservation et la restauration des zones humides et des haies.

Ce projet de SAGE va dans le sens d'une amélioration, sans pour autant qu'il dessine une véritable stratégie de moyen et long terme, notamment au regard du changement climatique, ni qu'il apporte des éléments suffisants pour pouvoir apprécier dans quelle mesure ses dispositions sont suffisantes pour atteindre les objectifs de retour au bon état écologique qu'il rappelle.

L'Ae émet les principales recommandations suivantes :

- préciser rapidement les déclinaisons opérationnelles prévues dans de nombreux domaines et envisager de réviser le SAGE assez rapidement pour en intégrer les éléments déterminants ;
- clarifier certains éléments de la gestion quantitative, notamment en ce qui concerne les transferts d'eau depuis la Loire et les retenues de substitution, et en orienter les choix vers les solutions les plus adaptées à faire face aux évolutions ultérieures climatiques possibles,
- mieux encadrer ces déclinaisons opérationnelles en spécifiant l'intensité et la pondération des diverses mesures envisagées et relier, autant que faire se peut, l'ampleur des mesures avec les objectifs et échéances affichés concernant la restauration des milieux, notamment concernant les pesticides et la restauration des milieux aquatiques ;
- faire du tableau de bord envisagé pour le suivi du SAGE un outil de partage des connaissances et de suivi précis de la mise en œuvre des mesures, permettant d'alerter sur les risques de non-atteinte des objectifs suffisamment tôt pour que les mesures correctives nécessaires soient prises et qu'elles puissent disposer d'une durée suffisante de mise en œuvre pour obtenir les résultats escomptés ;
- clarifier au plus vite l'engagement de toutes les collectivités concernées dans la dynamique de gouvernance telle qu'elle est présentée dans le SAGE, qui constitue une des conditions essentielles du succès de celui-ci.

L'Ae a fait par ailleurs d'autres recommandations plus ponctuelles, précisées dans l'avis détaillé ci-joint.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin-versant de l'Authion (37-49). Celui-ci a été élaboré par la commission locale de l'eau (CLE) du SAGE du bassin versant de l'Authion, constituée par arrêté préfectoral du 5 septembre 2005. Une CLE ne possède pas de personnalité juridique et l'Entente Interdépartementale Maine-et-Loire-Indre-et-Loire pour l'aménagement du bassin de l'Authion et la mise en valeur de la vallée de l'Authion a été désignée pour être la structure « porteuse » du SAGE, structure opérationnelle technique et financière en charge d'assurer l'animation de la procédure et la maîtrise d'ouvrage des études.

Doivent être analysées ici la qualité du rapport environnemental et la prise en compte des enjeux environnementaux par le SAGE. Pour éclairer certaines de ses recommandations, l'Ae a fait précéder ces deux analyses par une courte présentation du projet, tirée des documents qui seront soumis à la consultation du public et de renseignements recueillis par les rapporteurs, ainsi que du cadre procédural dans lequel s'inscrit le SAGE. S'agissant d'un document dont l'objectif général est la reconquête de la qualité environnementale des milieux, le présent avis insiste davantage sur la question de la qualité du rapport environnemental, qui est l'occasion d'évaluer en quoi les mesures préconisées par le SAGE sont adaptées et suffisantes pour atteindre les objectifs affichés, que sur celle de la prise en compte des enjeux environnementaux par le SAGE.

1 Contexte, présentation du projet de SAGE et enjeux environnementaux

1.1 Contexte du SAGE

Le bassin-versant de l'Authion (affluent rive-droite de la Loire, long de 61 km) a une superficie de 1 491 km² (population d'environ 152 000 habitants sur 63 communes : 18 en Indre-et-Loire et 45 en Maine-et-Loire) (Figure 1). On peut distinguer (Figure 2) :

- la bordure Sud du bassin, vallées de l'Authion et du Lane, très plate, qui suit un cours ancien de la Loire dont elle n'est séparée que par un bourrelet d'alluvions ayant servi de support aux endiguements historiques de la rive Nord de la Loire dans ce secteur ;
- les parties situées plus au Nord, dépourvues des alluvions quaternaires de la Loire, plus pentues, drainées par divers cours d'eau (Couasnon, Lathan, Changeon).

Le bassin versant de l'Authion constitue un milieu sensiblement marqué par les aménagements, et notamment par des ouvrages hydrauliques réalisés à partir du début du XIX^{ème} siècle. Ces ouvrages visent :

- l'irrigation des terres cultivées, alors que les ressources propres de ce bassin sont limitées, par des transferts d'eau depuis la Loire, très voisine, dans le réseau hydrographique du Val d'Authion et du Lathan. Trois stations de pompage² dans la Loire en période estivale (20,79 Mm³ en 2011) ont fait l'objet d'une régularisation administrative par arrêté interpréfectoral du 9 juin 2009 pour 27,34 Mm³ (Figure 3).

² Saint-Patrice (37), Varennes-sur-Loire (49) et Saint-Martin-de-la-Place (49)

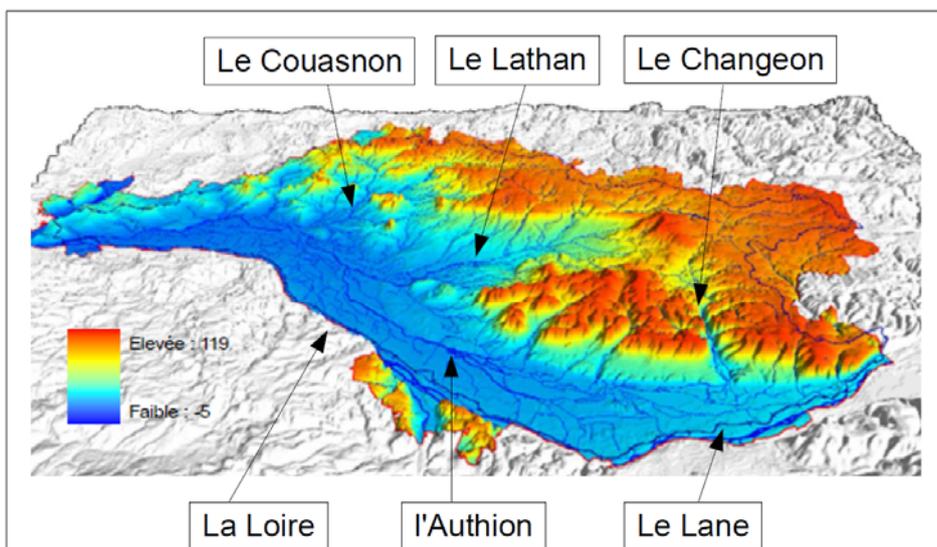


Figure 2 : La topographie et les cours d'eau du bassin de l'Authion. Source : dossier, légende complétée par l'Ae.

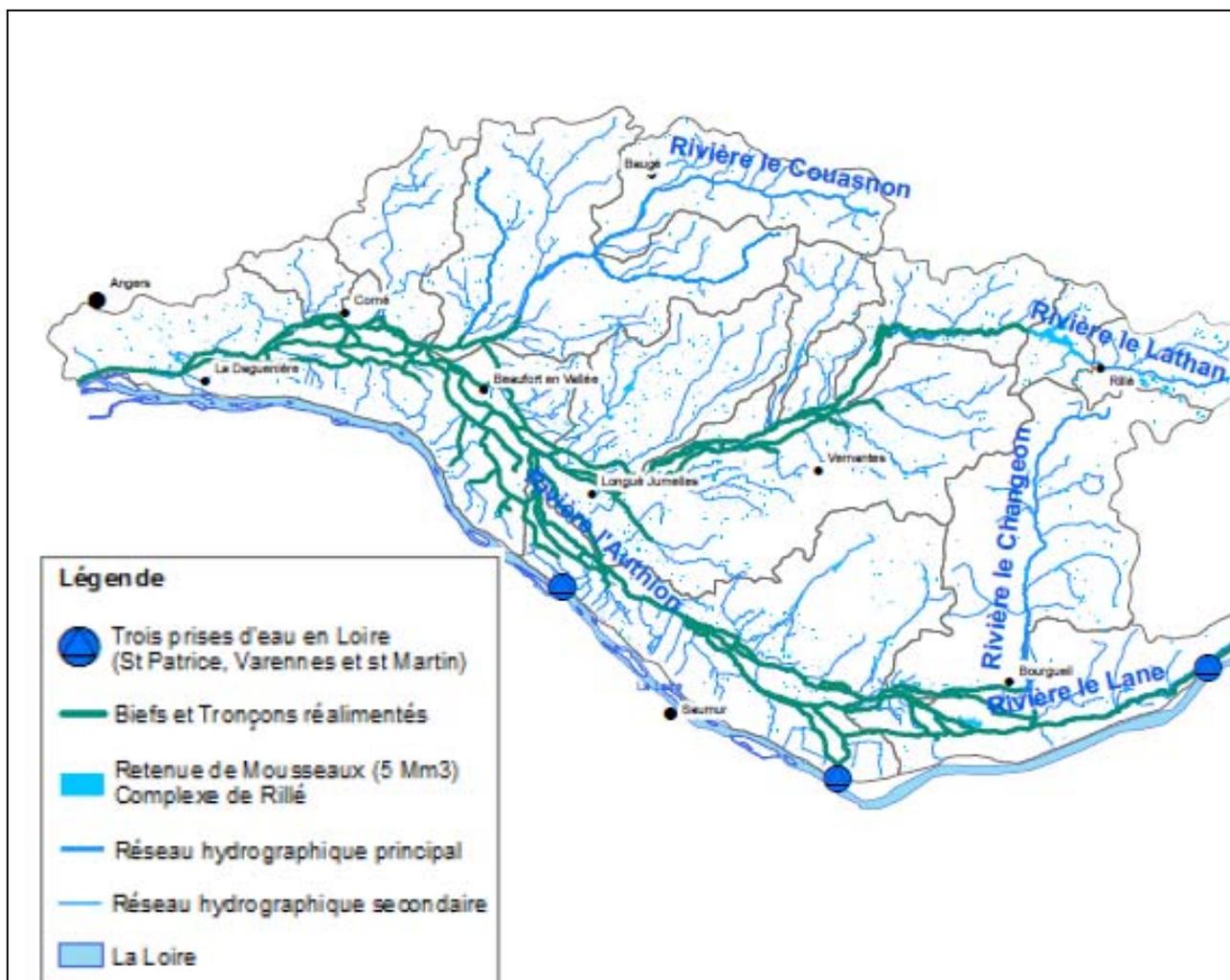


Figure 3 : Prises d'eau en Loire et biefs réalimentés en étiage. Source : dossier

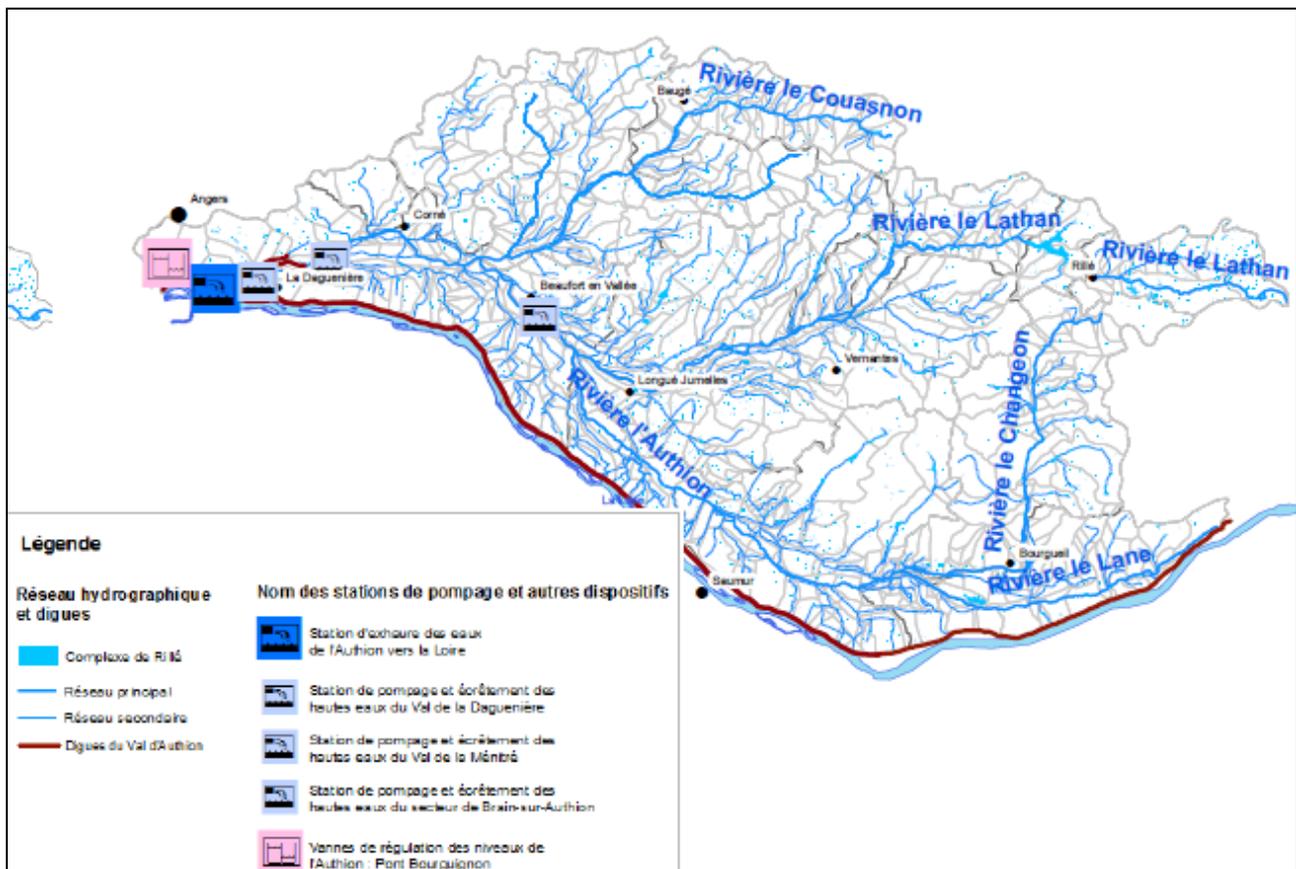


Figure 4 : Ouvrages de gestion des inondations. Source : dossier.

Sur le territoire du SAGE, il existe quatorze masses d'eau⁴ de surface (dont un plan d'eau artificiel dont la vocation est l'irrigation) et neuf masses d'eau souterraines. La plupart de ces masses d'eau sont « *en état moins que bon* » et certaines d'entre elles bénéficient d'un report de délai pour atteindre le bon état (cas des cours d'eau) ou le bon potentiel (cas des quatre des cinq masses d'eau fortement modifiées). La nappe du Cénomanienn fait l'objet d'une zone de répartition des eaux (ZRE).

L'absence de données fiables sur les prélèvements a longtemps handicapé l'avancement des réflexions de la CLE et de l'État pour la détermination du volume prélevable, expliquant en partie que l'élaboration du SAGE ait pris plus de dix ans⁵.

Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne 2010-2015 et 2016-2021 identifient tous deux le SAGE de l'Authion comme nécessaire (disposition

⁴ Masse d'eau : Portion de cours d'eau, canal, aquifère, plan d'eau ou zone côtière homogène. Il s'agit d'un découpage élémentaire des milieux aquatiques destinée à être l'unité d'évaluation de la directive cadre sur l'eau 2000/60/CE. Une masse d'eau de surface est une partie distincte et significative des eaux de surface, telles qu'un lac, un réservoir, une rivière, un fleuve ou un canal, une partie de rivière, de fleuve ou de canal, une eau de transition ou une portion d'eaux côtières. Pour les cours d'eau la délimitation des masses d'eau est basée principalement sur la taille du cours d'eau et la notion d'hydro-écocoréon. Pour les masses d'eau souterraine, c'est un volume distinct d'eau souterraine à l'intérieur d'un ou de plusieurs aquifères, un aquifère étant une ou plusieurs couches souterraines de roche ou d'autres couches géologiques d'une porosité et perméabilité suffisantes pour permettre soit un courant significatif d'eau souterraine, soit le captage de quantités importantes d'eau souterraine (arrêté du 10 février 2010 relatif à la délimitation et au classement des masses d'eau).

⁵ Cette longue phase a été nécessaire pour la régularisation des autorisations de prélèvement, tout particulièrement dans le Maine-et-Loire où il existait une proportion significative de prélèvements non déclarés ; elle a également permis de commencer certaines opérations de restauration de la continuité écologique. En 2005 était ainsi publiée une charte pour le développement de bonnes pratiques agricoles respectueuses de l'environnement dans la vallée de l'Authion, dont l'actualisation est prévue dans le cadre des travaux de mise en œuvre du SAGE.

12A-1) ; il doit être arrêté au plus tard le 31 décembre 2018. Une note de cadrage préalable de l'évaluation environnementale du SAGE a été adressée le 19 décembre 2011, à sa demande, à la présidente de la CLE par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire.

1.2 Présentation du projet de SAGE

Le projet de SAGE se compose d'un plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD), d'un règlement, d'un résumé non technique (RNT) et d'une évaluation environnementale, et également accompagné d'une plaquette de synthèse très pédagogique et d'un projet de tableau de bord de suivi, outil extrêmement utile. Le PAGD s'organise autour de cinq enjeux thématiques :

- gérer globalement la ressource pour assurer la pérennité de tous les usages (4 objectifs généraux, 8 moyens prioritaires, 23 dispositions et 2 règles⁶) ;
- protéger et restaurer la morphologie des cours d'eau et des zones humides de manière différenciée sur le territoire (3 objectifs généraux, 6 moyens prioritaires, 13 dispositions et 2 règles) ;
- améliorer la qualité des eaux souterraines et superficielles (3 objectifs généraux, 6 moyens prioritaires et 13 dispositions) ;
- prévenir le risque d'inondation dans le val d'Authion (1 objectif général, 3 moyens prioritaires et 6 dispositions) ;
- porter, faire connaître et appliquer le SAGE (1 objectif général, 2 moyens prioritaires et 5 dispositions).

1.3 Procédures relatives au SAGE

Le SAGE est un plan susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement. À ce titre, en vertu de l'article R. 122-17 I 5°, le SAGE fait l'objet d'une évaluation environnementale réalisée dans les conditions prévues à l'article R. 122-20 du code de l'environnement. La présidente de la CLE a saisi l'Ae du CGEDD pour rendre cet avis, s'agissant d'un SAGE interrégional (Cf. article R. 122-17 III 1° du code de l'environnement).

Le projet de SAGE Authion a été présenté :

- au Comité de Bassin Loire-Bretagne qui a rendu un avis le 26 mai 2016 ;
- à l'établissement public Loire, dont le bureau a rendu un avis le 18 mai 2016 ;
- au Comité de gestion des poissons migrateurs (COGEPOMI) de la Loire (avis non connu des rapporteurs) ;
- au bureau du syndicat mixte de gestion du parc naturel régional Loire-Anjou-Touraine qui a rendu un avis le 26 mai 2016.

⁶ Le règlement du SAGE est opposable aux tiers : tout mode de gestion, projet ou installation de personnes publiques ou privées doit être conforme avec le règlement. Les règles édictées par le règlement du SAGE ne concernent que les domaines mentionnés à l'article R. 212-47 du Code de l'environnement.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Les principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae concernent :

- la gestion quantitative de la ressource en eau :
 - des efforts significatifs et progressifs devront être consentis par les agriculteurs et les industriels pour respecter d'ici 2021 les volumes maximaux prélevables dans quatre unités de gestion actuellement déficitaires,
 - des efforts supplémentaires seront nécessaires pour adapter les pratiques agricoles au changement climatique ;
- la maîtrise des pollutions, notamment diffuses, tout particulièrement dans le domaine des herbicides et produits de traitement du sol ;
- la restauration de la morphologie et de la continuité des cours d'eau ;
- la préservation et la restauration des zones humides et des haies.

L'Ae note que l'enjeu de l'adaptation au changement climatique semble désormais bien identifié par les partenaires, mais que le SAGE a choisi d'aborder plus concrètement cette thématique à la faveur de la révision tous les six ans des volumes prélevables.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

De façon générale, le cadrage préalable de 2011 a été formellement suivi, mais sans que le rapport environnemental donne toujours le sentiment que la logique de l'évaluation⁷ ait été pleinement perçue. Ce rapport environnemental n'apporte souvent pas une vraie valeur-ajoutée par rapport au PAGD du SAGE lui-même, qui donne beaucoup d'informations utiles et mène lui-même certaines analyses intéressantes du point de vue de l'environnement. Ce rapport qui notamment ne mentionne pas le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) d'octobre 2015, qui semble avoir été établi pour l'essentiel antérieurement à 2015, n'a pas été actualisé conjointement avec la finalisation du PAGD⁸.

"Le SAGE fixe, coordonne et hiérarchise des objectifs généraux d'utilisation, de valorisation et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques, ainsi que de préservation des zones humides" (<http://www.gesteau.eaufrance.fr/presentation/sage>).

Dans le présent SAGE, l'Ae note que beaucoup des objectifs généraux, et même des dispositions, sont formulés de manière "souple" : "recommande", "souhaite", "insiste", "incite", "propose", "attire l'attention", "rappelle la nécessité de", "veille à", "encourage", "invite", ...

⁷ "L'évaluation environnementale doit évaluer la capacité du SAGE à encadrer les projets et aménagements futurs en : - identifiant et hiérarchisant les enjeux environnementaux prioritaires ; - mesurant la cohérence des décisions, des orientations territoriales entre-elles ; - prévoyant des mesures et des règles pour encadrer les actions qui seront à mettre en place, avec un degré de précision adéquat ; - informant le public sur les choix de gestion réalisés.... L'évaluation doit permettre d'estimer la contribution du SAGE aux objectifs fixés par des normes juridiques supérieures, comme l'atteinte du bon état des eaux... L'évaluation doit permettre de vérifier si les dispositions sont suffisantes pour atteindre les objectifs fixés et s'il n'existe pas d'incohérences entre les différents objectifs et leurs dispositions et règles associées. Il s'agit donc de l'examen de la cohérence interne du document" (in L'évaluation environnementale des SAGE, dans le "Guide méthodologique SAGE", actualisé en mai 2012.

<http://www.gesteau.eaufrance.fr/sites/default/files/annexe3-evaluationenvironnementale.pdf>

⁸ Il écrit par ailleurs page 75 (version papier) : "A horizon 2015, la majorité des masses d'eau n'atteindront pas le bon état écologique sur le bassin versant de l'Authion,...". Les données hydrologiques citées ne couvrent pas les périodes récentes. Il a été indiqué aux rapporteurs par la structure porteuse que ces données seraient actualisées en septembre 2016 avant soumission du document à l'enquête publique.

On comprend que ces formulations prudentes reflètent le statut de la CLE, qui ne peut elle-même endosser la responsabilité de la mise en œuvre des mesures qu'elle préconise à travers le SAGE. Cependant, le fait qu'elles soient peu quantifiées dans certains domaines cruciaux (nature des mesures effectives de gestion quantitative, réduction de l'usage des pesticides, notamment) conduit à ce que le document se prête difficilement à une évaluation telle que le rapport environnemental aurait vocation à la présenter. En effet, le rôle de cette évaluation serait de déterminer si l'intensité des mesures proposées, et l'effet conjoint de celles-ci, sont de nature à permettre l'obtention, dans les délais annoncés, des objectifs affichés concernant le milieu naturel et d'apprécier les risques de ne pas atteindre ces objectifs.

2.1 Présentation de l'articulation du SAGE avec d'autres plans ou programmes

2.1.1 Avec le SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021

L'analyse de la compatibilité du SAGE avec le SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021 est particulièrement rapide (moins d'une page), choisissant de se situer au niveau des seules orientations fondamentales du SDAGE. Cette option n'est pas celle qui était proposée dans le cadrage préalable de 2011, qui appelait l'attention sur treize dispositions⁹ particulières du SDAGE qui concernent plus particulièrement le bassin-versant de l'Authion.

L'Ae recommande d'analyser la compatibilité du projet de SAGE avec le SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021 de façon précise pour chacune des treize dispositions du SDAGE identifiées dans le cadrage préalable.

L'Ae note qu'un certain nombre de moyens prioritaires et de dispositions du projet de SAGE se réfèrent à des « déclinaisons opérationnelles » qu'il est prévu d'élaborer ultérieurement, sans toujours identifier l'organisme responsable, les objectifs quantifiés recherchés et l'échéance envisagée de l'adoption d'un tel plan. Or, le SDAGE prévoit que le SAGE « comporte » de telles déclinaisons opérationnelles (le SDAGE prévoit que les SAGE comportent un « plan d'action » pour la disposition 1B1, un « plan de réduction » pour la disposition 4A2, un « plan de reconquête » pour la disposition 8B1, un « programme d'économie d'eau » pour la disposition 7B2, des « actions » pour la disposition 8A2 et des « règles de gestion » pour la disposition 11A1). Les fiches du PAGD du SAGE présentent généralement avec clarté les acteurs concernés par ces déclinaisons opérationnelles mais pas toujours ceux qui sont en charge de leur élaboration. Elles précisent bien les moyens d'étude et d'animation nécessaires pour les faire aboutir. En revanche, le coût et le financement des projets qui en découleraient ne sont évoqués qu'en termes généraux, ce qui résulte de ce que la déclinaison opérationnelle est renvoyée à des documents particuliers qui feront l'objet de démarches ultérieures.

L'Ae recommande que le SAGE, concernant les futures déclinaisons opérationnelles qu'il prévoit pour les mesures 1B1, 4A2, 7B2, 8A2, 8B1 et 11A1 du SDAGE, précise la structure en charge de les

⁹ Dispositions 1B1 (restauration de la continuité écologique), 4A2 (réduction de l'usage des pesticides), 6E1 (ressources souterraines à réserver en priorité à l'alimentation en eau potable), 7A2 (plafonnement des prélèvements et gestion collective), 7B2, (programme d'économie d'eau pour tous les usages) 7C (définition du volume d'eau prélevable), 7C5 (protection de la nappe du cénomani), 8B1 (restauration de zones humides), 8E1 (inventaire des zones humides), 8A2 (actions pour la préservation des zones humides), 11A1 (gestion des têtes de bassin), 12A1 (culture du risque d'inondation à promouvoir) et 15B2 (volet pédagogique) du SDAGE.

définir et qu'il détermine les objectifs quantifiés souhaitables que ces déclinaisons opérationnelles ont vocation à atteindre, ainsi que le calendrier de leur élaboration et de leur adoption pour qu'elles puissent produire les effets espérés d'ici 2021.

Le comité de bassin, dans son avis du 26 mai 2016 a émis :

- une réserve dont la levée conditionne son avis favorable à une adaptation pour assurer la compatibilité avec la disposition 7D-5 du SDAGE : préciser dans la disposition 4.A.3 et la règle 2 que le remplissage des plans d'eau est possible jusqu'à mars inclus et qu'en cas d'hydraulicité printanière nettement supérieure à la normale, faisant suite à un déficit hivernal, l'autorité administrative pourra autoriser, de manière exceptionnelle et dérogatoire, une prolongation de la période de remplissage jusqu'au 30 avril (alors que le projet de SAGE prévoit une période pouvant aller sans conditions jusqu'à fin avril) ;
- une recommandation pour préciser que les débits de seuils hivernaux et les niveaux piézométriques de seuils hivernaux dont le respect est imposé pour les plans d'eau soumis à déclaration ou autorisation IOTA figurant dans le tableau de la disposition 2.A.1 du SAGE, sont bien conformément à la disposition 7d-5 supérieurs aux valeurs moyennes ;
- une recommandation pour mettre à jour les références aux dispositions du SDAGE (le SAGE s'est appuyé sur une version non définitive, et des numérotations et formulations ont évolué).

L'Ae recommande que les ajustements demandés dans l'avis du comité de bassin pour assurer la compatibilité du SAGE avec le SDAGE soient réalisés.

2.1.2 Avec les SAGE limitrophes

Alors que le cadrage préalable recommandait de présenter l'articulation du projet de SAGE avec le SAGE du Loir, limitrophe et en cours de mise en oeuvre, ce n'est pas le cas.

L'Ae recommande de présenter l'articulation du projet de SAGE de l'Authion avec le SAGE du Loir.

2.1.3 Avec les autres plans et programmes identifiés par le cadrage préalable

Concernant l'articulation entre le SAGE, le plan de gestion des poissons migrateurs (PLAGEPOMI) et le plan anguille (pris en application d'un règlement communautaire), il est indiqué que le projet de SAGE "*intègre une bonne partie des objectifs du PLAGEPOMI*", mais sans indiquer les problèmes rencontrés pour la prise en compte des autres objectifs.

L'Ae note que le rapport d'évaluation, contrairement au PAGD, ne cite pas la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique (adopté par arrêté du préfet de région le 30 octobre 2015).

Par ailleurs un certain nombre de plans (notamment les documents d'urbanisme) devront être compatibles avec le SAGE. L'évaluation environnementale le rappelle de manière générale, en listant les documents existants sur le bassin-versant, mais sans identifier plus précisément les documents et les thématiques qui seront effectivement concernés par une telle mise en compatibilité pour une raison qu'il aurait appartenu à l'évaluation environnementale d'identifier.

L'Ae recommande de préciser les éventuelles difficultés soulevées par la mise en compatibilité du SAGE avec d'autres plans et programmes ainsi que par les mises en compatibilité des documents d'urbanisme que celui-ci rendra nécessaires, et d'actualiser le rapport d'évaluation pour tenir compte des documents récents.

2.2 Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution

2.2.1 État initial de l'environnement

2.2.1.1 Aspects quantitatifs

La situation concernant la gestion quantitative de l'eau, et les éléments de contexte afférents sont présentés avec soin, et il est patent que la constitution de ces informations a représenté un travail très important¹⁰. Les rapporteurs ont été destinataires à leur demande, de nombreuses données complémentaires, mais ces données restent hétérogènes, concernent des périmètres variables : elles n'ont pas permis aux rapporteurs d'en tirer une compréhension globale de la façon dont les ressources propres du bassin et des nappes, les transferts depuis la Loire et les prélèvements ont évolué. Les documents de l'étude des volumes prélevables, qui comportent de nombreuses données, ont été communiqués aux rapporteurs. Ils se composent des rapports des quatre phases de cette démarche et ne sont guère adaptés pour disposer d'une vision globale. Il manque ainsi une présentation synthétique des données qui réponde aux trois questions essentielles que le public est en droit de se poser :

- Les débits naturels reconstitués des cours d'eau du bassin et les niveaux des nappes (corrigés des transferts et des prélèvements) ont-ils évolué dans les dernières décennies et cela est-il en lien avec des fluctuations ou des tendances climatiques constatées ?
- Comment les transferts depuis la Loire et les prélèvements effectifs ont-ils évolué dans la dernière décennie (en tenant compte des problèmes de sous-déclarations antérieurs) ?
- Quel est le bilan des mesures prises concernant la ZRE du Cénomani (au détour d'une fiche, il est évoqué une réduction d'1 Mm³) ?

L'Ae recommande de joindre au dossier d'enquête publique une présentation substantielle de l'étude sur les volumes prélevables, en indiquant le moyen de s'y reporter dans sa version intégrale, et de compléter la présentation par des historiques commentés d'évolution des débits naturels reconstitués, des niveaux piézométriques, des prélèvements et des transferts depuis la Loire, et de faire un bilan de l'effet des mesures prises dans la zone de répartition des eaux du Cénomani.

2.2.1.2 Qualité des masses d'eau

Le tableau de la page 41 (version papier) du document d'évaluation environnementale montre que parmi les paramètres qui justifient le report à 2021 de l'objectif de bon état, notamment de bon état chimique, ou de bon potentiel des masses d'eau superficielles, les pesticides figurent en première position pour 8 masses d'eau (voire expliquent intégralement le report pour 4 masses d'eau), et en seconde position pour deux masses d'eau (après les nitrates). Il est précisé : "*Divers*

¹⁰ Le PAGD (page 53) situe la moyenne des prélèvements agricoles annuels sur la période 2012-2014 entre 30,77 et 37,15 Mm³ (selon les sources DDT ou Agence de l'eau), alors que les déclarations de 2011 sont de 26,04 Mm³.

pesticides sont détectés de manière quasi-systématique dans les eaux superficielles du bassin versant. Les molécules retrouvées sont d'une manière quasi-exclusive des herbicides, et des produits de désinfections des sols. La grande variété de molécules retrouvées traduit la diversité des activités présentes sur le bassin (grandes cultures, maraîchage, vignes, arboriculture...)". A la page suivante, il est mentionné : " *Le suivi des pesticides ne permet pas de dégager une tendance des teneurs mais atteste de leur présence dans l'eau, à des concentrations parfois importantes.*"

Aucun bilan adapté à ce diagnostic n'apparaît cependant quant aux flux de pesticides utilisés sur ce bassin et seules des données plus globales sont présentées (voir recommandations ci-après au § 2.4.2).

2.2.1.3 Morphologie des cours d'eau

La morphologie apparaît comme un paramètre justifiant le report en 2021 de l'objectif de bon état écologique ou de bon potentiel des masses d'eau superficielles pour sept masses d'eau superficielles, et l'hydrologie pour six masses d'eau. Il est affirmé (page 43) que « *seules six masses d'eau superficielles se doivent d'atteindre le bon état à l'horizon 2021. Il s'agit de masses d'eau classées « Très petit cours d'eau » et d'une masse d'eau « plan d'eau ». Pour les autres masses d'eau, les paramètres morphologie, hydrologie et, dans une moindre mesure, pesticides apparaissent comme les paramètres les plus déclassants au regard des objectifs DCE.* »

2.2.1.4 Zones humides et haies

Concernant les zones humides, le SAGE (page 142) fait état de 5 724 ha prélocalisés par une étude de 2012, soit 4 % de la surface du bassin-versant, alors que le rapport environnemental (page 49) donne, à partir de cette même étude, des chiffres très différents et sans doute erronés : " *621,73 ha, soit 41,69% du bassin-versant de l'Authion*".

L'Ae recommande de vérifier et mettre en cohérence les données concernant les zones humides.

Si les haies, ripisylves et bandes enherbées font l'objet d'une disposition (10B1) du SAGE, l'état initial ne présente pas la situation actuelle, alors que le SAGE lui-même indique (page 30 et page 174) que la régression des haies a pu être localement très importante entre 1949 et 2008 (étude diachronique sur 6 placettes de 300 ha) : entre 30 % et 60 % selon les secteurs.

2.2.2 Les perspectives d'évolution du territoire, sans le SAGE.

Comme préconisé par le guide méthodologique d'élaboration des SAGE (Guide national 2008 – MEEDDAT), la CLE a commencé par envisager un scénario tendanciel¹¹, pour tenter d'appréhender et de décrire, en fonction des évolutions actuellement observées, quelle pourrait être la situation à l'horizon 2015–2020 du territoire, pour chacune des grandes thématiques du SAGE, si aucune action supplémentaire n'était engagée par rapport à celles d'aujourd'hui en cours ou imposée par la réglementation. Elle a conclu : " *L'état des lieux / diagnostic, ainsi que le scénario tendanciel, ont confirmé un état des eaux et des milieux non-conforme vis-à-vis des exigences de la DCE à l'échéance 2015*" (rapport environnemental page 83, version papier).

¹¹ Dont il est dit dans le RNT : " *Le scénario tendanciel a mis l'accent sur : a) la nécessité de poursuivre la mise en place de contrats territoriaux pour la réalisation de travaux afin de restaurer les cours d'eau ; b) les risques qualitatifs et quantitatifs qui touchent la ressource en eau ; c) le maintien du risque inondation*"

2.3 Exposé des motifs pour lesquels le projet de SAGE a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement, et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées

Le rapport environnemental affirme (pages 83 et 84, version papier) : "*Sur le bassin versant de l'Authion, les altérations à la morphologie des cours d'eau ont été reconnues comme le principal facteur déclassant des masses d'eau, au regard de l'objectif de bon état... La CLE a retenu comme priorité d'agir sur la quantité de ressource disponible, puis après d'agir sur la restauration de la morphologie des cours d'eau et la préservation des zones humides, considérant que ces actions contribueront également à l'atteinte des autres objectifs fixés*".

Il est enfin souligné que la CLE a souhaité privilégier le pragmatisme et la faisabilité opérationnelle de ses dispositions s'appliquant aux agriculteurs, aux industriels, aux collectivités et aux particuliers, position qui a été réaffirmée lors des échanges avec les rapporteurs. Les rapporteurs ont été informés oralement que la CLE avait réfléchi à partir de scénarios extrêmes, et il aurait pu être intéressant que ces scénarios, même s'ils ont été jugés irréalistes lors des débats, soient néanmoins présentés dans le rapport environnemental et que les raisons qui ont justifié le parti finalement retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement, soient présentées.

Pour l'Ae, la priorité donnée explicitement par le SAGE aux questions de gestion quantitative, met insuffisamment en avant l'enjeu de la réduction des pesticides dans les eaux superficielles, dans une zone où les cultures spécialisées et les pratiques culturales représentent un enjeu économique fort. L'Ae entend la difficulté, évoquée par la structure porteuse lors de ses échanges avec les rapporteurs, d'aller au-delà de ce que prévoit le plan ECOPHYTO¹². Elle relève néanmoins qu'un SAGE est le lieu pertinent pour réaffirmer des objectifs ambitieux et identifier des initiatives qui pourraient être prises localement pour décliner les dispositions du SDAGE.

La justification des choix effectués est également présentée sous l'angle de leur cohérence avec certains engagements internationaux (convention Ramsar, convention de Berne et protocole de Kyoto), communautaires (DCE) et nationaux (plan régional santé-environnement et plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides). Cette initiative reste pourtant un exercice encore un peu formel, et il serait intéressant de l'approfondir en explicitant le choix des engagements européens ou internationaux qui ont été retenus comme déterminants et d'illustrer en quoi ces engagements ont pesé dans le choix du parti retenu.

¹² Plan national interministériel lancé en 2008 et révisé en 2015, qui vise à réduire progressivement l'utilisation des pesticides (communément appelés pesticides) en France tout en maintenant une agriculture économiquement performante. Le Plan ECOPHYTO II, adopté le 20 octobre 2015, précise : "*Entre 2009 et 2014, de nombreuses actions structurantes ont été mises en place, grâce à une forte mobilisation du monde agricole, et reconnues par les différentes parties prenantes du plan. Les premiers résultats du réseau de fermes pilotes dit réseau DEPHY ont conforté la possibilité de combiner la réduction de la dépendance aux produits phytopharmaceutiques et la performance économique des exploitations. Les 3,93% de la surface agricole utile et 5,4% du nombre de fermes en agriculture biologique à la fin 2013 (chiffres en augmentation) en sont autant de preuves et de sources de référence. Pourtant, au niveau national, le plan n'a pas atteint les résultats escomptés, puisque l'on constate une légère augmentation de 5% du recours à ces produits entre la période 2009-2010-2011 et la période 2011-2012-2013.*" (http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/151022_ecophyto.pdf)

2.4 Analyse des incidences environnementales probables du SAGE, et mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts

Le rapport environnemental n'identifie que des incidences positives du SAGE et aucune incohérence entre les différents objectifs et leurs dispositions et règles associées.

2.4.1 Gestion quantitative

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire Bretagne de 2009 a classé (disposition 7A-2) le bassin versant de l'Authion en « bassin nécessitant de prévenir l'apparition d'un déficit quantitatif » et impose, en l'absence de gestion collective et de définition d'un volume maximum prélevable (disposition 7C-1), le maintien des prélèvements à leur niveau actuel. Ces dispositions ont été reprises dans le SDAGE de 2015.

L'étude de définition du volume prélevable (validation en CLE le 3 novembre 2015) a permis sa détermination (45,7 Mm³ par an, dont 35,9 Mm³ à usage agricole ou assimilé) sur les 10 unités de gestion du bassin versant de l'Authion, en mettant en évidence quatre unités de gestion déficitaires et six unités non déficitaires (après la prise en compte des transferts depuis la Loire). Le SAGE prévoit un retour à l'équilibre d'ici 2021 (réduction de 10 % au total répartie sur quatre ans des prélèvements en eaux souterraines sur les bassins déficitaires, substitution de prélèvements vers des ressources ou des unités excédentaires, optimisation de la gestion des ouvrages, déconnexion de plans d'eau, sensibilisation et conseils techniques de l'utilisation des ressources exploitées...).

La chambre d'agriculture du Maine-et-Loire a été désignée en décembre 2015 pour être l'autorité unique de gestion collective (OUGC). En l'attente du dépôt de son dossier de demande d'autorisation unique, un arrêté temporaire interpréfectoral pour l'année 2016, encore décliné en autorisations individuelles, lui a été notifié. Il amorce la diminution des autorisations, qu'il est prévu d'étaler sur quatre ans, en fixant celle-ci à 35,75 Mm³ pour 2016.

Le rapport au CODERST (séance du 24 mars 2016¹³) précise : *"Les pratiques culturales en place sur une grande partie de ce bassin versant nécessitent une irrigation soutenue. On y recense ainsi plus de 2 000 points de prélèvement pour l'irrigation (pour environ 750 irrigants)... La surface irriguée annuellement est d'environ 19 000 hectares¹⁴ dont 58 % en cultures spécialisées (semences, arboriculture, horticulture, maraîchage). La pression de prélèvement d'eau pour l'irrigation est importante mais variable d'une année sur l'autre en fonction des conditions météorologiques."*

Le SAGE est le document par lequel les autorisations globales de prélèvement doivent être territorialisée par unités de gestion, et ceci est réalisé notamment par la règle n°1 : « Répartition des volumes disponibles par catégories d'utilisateurs ».

¹³ Regroupement des demandes d'autorisations temporaires de prélèvements d'eau sur les cours d'eau, leur nappe d'accompagnement, les plans d'eau et les eaux souterraines du bassin versant de l'Authion. Autorisations temporaires pour l'année 2016 - articles R214-23 et R214-24 du code de l'environnement.

¹⁴ Le PAGD du SAGE (page 29) estime cependant la surface des périmètres irrigables à 24 000 ha, plus de 21 000 ha ayant été irrigués en 2011, soit 25% de la SAU et 15% du bassin-versant.

La situation particulière de ce bassin, dont une grande part de l'irrigation existante n'est rendue possible que par un transfert d'eau depuis la Loire, suppose une attention particulière aux conditions dans lesquels ces transferts sont réalisés. La répartition entre les diverses mesures possibles pour réduire les prélèvements estivaux pour satisfaire les objectifs de débits de chaque cours d'eau est l'enjeu principal de cette démarche : économies d'eau, retenues collinaires de substitution et utilisation des transferts de Loire. Aujourd'hui, 27 Mm³ de transfert sont autorisés, et 21 Mm³ ont été réellement pompés ces dernières années.

Le SAGE précise les volumes prélevables (sous-entendu après transfert) dans chaque unité : cette répartition conduit à des réductions de prélèvements de 10 %. Il ne donne pas d'orientation claire pour la répartition entre les diverses mesures envisagées quant à leur contribution quantifiée à la réduction des prélèvements. L'option d'une extension des périmètres irrigués dans des secteurs déficitaires amont semble envisageable au regard des formulations du SAGE. Ceci pourrait donc *a priori* conduire à accroître les prélèvements en Loire, tout en respectant la limite des autorisations existantes. Suite à un échange avec les rapporteurs, la structure porteuse leur a précisé qu'« *une petite partie de l'écart (entre 21 et 27 Mm³) pourra être mobilisée pour l'UG 1 (Authion Aval) et très probablement l'UG 3 (Changeon aval Lane). Cette partie est bloquée à 10 % de l'excédent global. Elle peut s'ouvrir par tranche annuelle : voir la disposition n°2.A.3, 2ème alinéa et 2ème puce. [...] Les transferts entre UG pourront être augmentés pour soulager les parties aval des UG déficitaires (voir la disposition n°2.A.3, 2ème alinéa et 1ère puce)*». Ces dispositions et le plafond de 10 % ainsi évoqué, qui limiterait à environ 23 Mm³ l'usage de l'autorisation de transfert de 27Mm³, pourraient être utilement clarifiés et relever du règlement du SAGE.

Les choix correspondants sont renvoyés à un document qu'il est prévu d'établir courant 2017. De ce fait, la stratégie soutenue par le SAGE est peu claire et celui-ci ne pourra, en conséquence, être que d'un faible poids dans l'encadrement de la gestion par l'OUGC.

Rien n'est dit précisément quant aux modes de gestion susceptibles d'intervenir pour la gestion des autorisations sur ces bassins en situation d'étiage sévère de la Loire, conduisant l'Etat à restreindre, comme cela a été le cas en juillet 2011, les autorisations de prélèvement en Loire. Selon le SAGE, c'est la révision des arrêtés-cadre sécheresse qui répondra sur ce point : disposition 2B3 (mise en compatibilité). Il aurait été intéressant que les modalités opérationnelles précises de cette disposition soient actées sur cette question dans le SAGE pour que la mise en compatibilité s'appuie sur des éléments aisément vérifiables.

Une distinction, nécessaire du point de vue administratif, est faite par ailleurs entre les prélèvements dans la ZRE de la nappe du néocomien, traités à part, et les autres prélèvements, y compris dans la même nappe, mais hors de la ZRE. Pour la compréhension du public, il serait utile de compléter les tableaux en rappelant les volumes correspondants. Il serait enfin nécessaire de présenter les évolutions de prélèvements envisagées, non seulement au regard des autorisations délivrées, mais également en références avec les volumes effectivement prélevés ces dernières années.

La prise en compte des évolutions climatiques est renvoyée à la fixation des volumes prélevables à l'issue de la période des six prochaines années. Au vu des éléments produits dans les dossiers et développés dans l'avis du parc naturel régional Loire-Anjou-Touraine, il semble que ces volumes prélevables ne pourront alors guère que continuer à diminuer. Les diverses solutions de réduction des prélèvements décidées à court terme n'ont, sans aucun doute, pas les mêmes conséquences

au regard de ces contraintes futures éventuelles : par exemple, un développement supplémentaire de l'irrigation par accroissement des transferts ne prépare pas les acteurs économiques à faire face à d'éventuelles limitations plus fortes alors qu'une stratégie d'économies d'eau dans un périmètre irrigué maîtrisé pour des productions de haute valeur ajoutée, ou d'évitement du développement de nouveaux besoins se rapprocherait plus d'une stratégie « sans regret » au regard de ces éventuelles évolutions. Le SAGE est le lieu naturel d'expression de ces stratégies de moyen et de long terme et de leur traduction dans les choix de plus court terme.

Un sujet, notamment n'est pas abordé, qui est celui de la valorisation économique des eaux transférées depuis la Loire. En effet, le syndicat mixte assure des charges financières significatives pour exploiter ces stations de pompage qui, selon les indications fournies aux rapporteurs, sont répercutées vers les usagers finaux de ces transferts, mais cette récupération des coûts n'est pas décrite.

L'Ae recommande de :

- ***clarifier les contributions que le SAGE attend de chacune des mesures envisagées au respect des volumes prélevables tels que déclinés territorialement au SAGE ;***
- ***d'expliciter au sein de son règlement les limitations de transferts entre unités de gestion qui semblent envisagées ;***
- ***dire précisément jusqu'à quel niveau est envisagé le prélèvement global en Loire, et de préciser si des objectifs de réduction des volumes autorisés sont nécessaires en situation d'étiage sévère de celle-ci ;***
- ***préciser comment les mesures envisagées permettent de préparer les réponses aux besoins d'adaptation de plus long terme liées au changement climatique.***

L'Ae note par ailleurs que le SAGE n'envisage aucune amélioration, ni aucune dégradation découlant de l'extension des réseaux collectifs d'irrigation sous pression (disposition 3A4), et du développement des retenues de substitution (disposition 4A3) dans les unités de gestion déficitaires (en période estivale où ces retenues contribuent à l'amélioration des débits d'étiage¹⁵, le rapport environnemental faisant par ailleurs état d'incertitudes ou ambivalences pour les effets de ces retenues lors du stockage hivernal¹⁶).

Or d'une manière originale qui mérite d'être relevée comme répondant bien à l'esprit de ces évaluations environnementales, le PAGD lui-même (page 100) indique que "*la création de réseaux sous pression et les travaux de restructuration foncière montrent un bilan contrasté :*

- *Positif sur la piézométrie des nappes dans les secteurs desservis notamment pour la nappe du Cénomani.*
- *Négatif pour les volumes générés par les drainages des opérations de restructurations foncières (environ 1 l/s/ha drainé avec une hausse de + 10 à 20 % des volumes d'eau arrivant aux fossés d'assainissement) accompagnée d'une diminution des capacités de stockage des réseaux maillés de fossés (suppression de 40 à 80 ml de fossés / ha drainé).*

¹⁵ Rapprochement techniquement non évident entre la mesure 4A3 (développement des retenues de substitution) et le moyen prioritaire 4A (amélioration des débits d'étiage de cours d'eau non réalimentés), compte tenu notamment de la disposition 4A2 (améliorer la déconnexion estivale des retenues et des étangs aux cours d'eau).

¹⁶ "*Pour ces plans d'eaux, le SAGE invite au respect du principe suivant : les périodes de remplissage sont fixées du 1er décembre au 30 avril, sous réserve de la disponibilité de la ressource, et partant, de l'édition d'un arrêté cadre-sécheresse.*"

- *Plutôt négatif pour le maillage de haies des îlots culturaux en cultures spécialisées et céréales avec toutefois maintien de quelques zones de prairies non desservies par les réseaux sous-pressions (bilan à dresser)."*

L'Ae recommande de mettre en cohérence les analyses du PAGD et du rapport environnemental sur les impacts des réseaux collectifs d'irrigation sous pression, et surtout de préciser l'encadrement que le SAGE préconise de ces développements et les mesures d'évitement, de réduction, et le cas échéant de compensation que propose le SAGE dans ce domaine.

Concernant les effets environnementaux de la création de réserves de substitution, tant dans les unités déficitaires (disposition 4A3) que dans celles non-déficitaires (disposition 4B4), il n'est pas possible, dans l'état actuel du rapport environnemental, de considérer que les impacts environnementaux ont été pleinement analysés et que des mesures d'évitement, de réduction et le cas échéant de compensation sont identifiées, le texte du SAGE donnant le sentiment de s'en remettre entièrement aux mesures de police de l'eau au moment des autorisations, comme de fait cela a été le cas dans la longue phase antérieure de régularisation des réserves non autorisées.

La Règle n°2 du SAGE : « *En unité de gestion déficitaire, encadrer le développement de la substitution / En unité de gestion non déficitaire, encadrer le stockage hivernal de l'eau dans des réserves étanches.* » va dans ce sens. Il reste à préciser dans cette règle le niveau de ces encadrements pour leur donner toute sa portée.

L'Ae recommande que le SAGE encadre en volume global ou par unités de gestion la création de retenues de substitution et sur cette base analyse les impacts environnementaux potentiels de cette politique, et esquisse les mesures d'évitement, de réduction, et le cas échéant de compensation qui devront être définies lorsque les projets précis seront établis.

2.4.2 Qualité des eaux

Si le SAGE comporte de nombreuses orientations générales et répertorie les mesures disponibles pour conduire une maîtrise des flux de pesticides, il ne comporte aucune règle dans ce domaine, qui encadrerait, par exemple, les quantités d'intrants à des niveaux qui permettraient d'assurer une diminution progressive des niveaux de contamination, dans des délais compatibles avec l'obtention des résultats annoncés de pour la restauration de la qualité des masses d'eau. Or, si des prescriptions précises existent désormais au niveau national à diverses échéances pour les espaces publics et pour les jardins des particuliers, qui permettent *a priori* de s'en tenir dans ces domaines, comme le fait le SAGE, aux opérations d'accompagnement, de sensibilisation et d'information des publics concernés, il n'existe rien de tel pour le secteur agricole. Aucune donnée spécifique à ce territoire n'est présentée et aucun objectif de réduction n'est proposé.

L'Ae recommande :

- ***de compléter le SAGE pour ce qui concerne la maîtrise de l'usage des pesticides dans l'agriculture, par la mise en place d'un dispositif de mesure permettant de faire des bilans des consommations effectives et par la fixation d'objectifs de réduction de ces flux ;***
- ***d'approfondir les études permettant de relier, autant que faire se peut, les objectifs concernant l'usage des produits avec les objectifs datés de réduction des teneurs en pesticides dans les masses d'eau.***

2.4.3 Morphologie des cours d'eau et continuités écologiques

Le SAGE comporte deux règles dans ce domaine :

- Règle n°3 : Obligations d'ouverture périodiques de certains ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau.
- Règle n°4 : Encadrement des opérations conduisant à l'entretien des cours d'eau ou des canaux.

Ces règles s'appuient sur des pratiques expérimentées : la règle n°3 est de fait déjà pratiquée, et la règle n°4 est sous-tendue par le retour d'expérience de travaux de restauration réalisés notamment sur le bassin du Couasnon (à l'occasion de la remise en état de fonctionnement du répartiteur de Laveau). Ces pratiques leur donnent une crédibilité et une portée raisonnable à ce stade de définition des projets, même s'il n'est pas exclu que les progrès dans certains secteurs soient plus difficiles à obtenir, tout en soulignant que des progrès significatifs restent à faire par endroits sur ce paramètre déclassant.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le rapport environnemental mentionne page 103 (version papier) la présence sur le territoire du SAGE de trois sites Natura 2000 désignés au titre de la directive "Habitats, faune, flore" et d'un site désigné au titre de la directive "Oiseaux", alors que le tableau de la page 104, tout comme le cadrage préalable de 2011, font état du fait que le bassin-versant de l'Authion est concerné par cinq sites Natura 2000 désignés au titre de la directive "Habitats, faune, flore"¹⁷ et de trois sites désignés au titre de la directive "Oiseaux".

Le SAGE précise (page 90) : "*Les étapes de la gestion du volume plafond annuel prélevable pour l'irrigation et les usages agricoles s'organisent comme suit : 2017-2018 : préparation de la demande d'Autorisation Unique de Prélèvement (AUP, intégrant les prélèvements ZRE) avec prise en compte des impacts NATURA 2000...*", mais sans préciser la nature des incidences prises en compte. Par ailleurs à la page 104 (version papier), il est indiqué : "*Le suivi de la piézométrie est une action importante. En effet, le fait de procéder à des mesures régulières permet de suivre l'évolution du niveau des nappes et de veiller à ce que les terrains supportant ces milieux ne soient pas désaturés en eau*", laissant supposer que certains habitats naturels ou certaines espèces qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000 peuvent, régulièrement ou épisodiquement, être affectés par la gestion quantitative de la ressource en eau pratiquée sur le territoire du SAGE. L'enjeu des prélèvements d'eau dans les cours d'eau n'est pas analysé au regard du bon état de conservation des espèces aquatiques ou semi-aquatiques qui ont justifié la désignation de certains sites Natura 2000.

Si certaines conclusions sur l'absence d'effet significatif sont a priori crédibles (deux sites ne font cependant pas l'objet de conclusions explicites comme le demande le code de l'environnement), d'autres mériteraient d'être développées, notamment lors qu'il est indiqué que "*les dispositions concernant le suivi de la piézométrie et la définition des objectifs d'étiages sur les alluvions de la Loire vont avoir un impact positif sur ce type de site Natura 2000*". Pour permettre une conclusion

¹⁷ Les "sites d'intérêt communautaire" (SIC, c'est à dire figurant dans la liste arrêtée par la Commission européenne) mentionnés ont fait l'objet en 2015 d'un arrêté ministériel les transformant en "zone spéciale de conservation" (ZSC) en droit national.

sur l'absence d'effet significatif, il conviendrait de préciser quelles conclusions opérationnelles concrètes seront tirées du suivi de la piézométrie en cas de problème identifié pour l'état de conservation des grands types de milieux rencontrés et les espèces qui les fréquentent.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 :

- *en explicitant les incidences pressenties comme potentiellement significatives sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000,*
- *en précisant les mesures d'évitement et de réduction d'impacts découlant des dispositions du SAGE, notamment lorsque le suivi de la piézométrie conduit à identifier un problème sur les zones humides.*

2.6 Mise en œuvre et dispositions organisationnelles

Le SAGE comporte un important volet très clair consacré à la gouvernance à mettre en place : regrouper les syndicats de rivières (mesure 12.A.1) et mettre en œuvre une structure unique de maîtrise d'ouvrage (mesure 12.A.2) chargée notamment des compétences de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) et assurant le portage du SAGE dans sa phase de mise en œuvre. Le portage du SAGE par l'entente interdépartementale dans sa phase d'élaboration et certains regroupements déjà réalisés, ainsi que l'approbation au sein de la CLE de ces dispositions laissaient supposer que cette démarche était jugée souhaitable par toutes les parties prenantes.

Cependant, les rapporteurs ont été informés que certaines communes et syndicats d'Indre-et-Loire s'estimeraient avoir été insuffisamment représentés dans le processus d'élaboration du SAGE, et remettraient en cause l'esprit du SAGE où leurs besoins, notamment en irrigation, auraient été insuffisamment pris en compte au profit du Maine-et-Loire. Elles souhaiteraient se retirer de l'Entente en attente d'une solution qui leur convienne. Ces communes demanderaient un report de l'adoption du SAGE pour tenir compte des choix qui seront à réaliser en 2017 (l'arrêt par le préfet coordonnateur de bassin du schéma d'organisation des collectivités locales dans le domaine de l'eau - SOCLE - doit intervenir avant fin 2017 et la date limite pour la prise de compétence GEMAPI est le 1^{er} janvier 2018). Ces réactions tardives introduisent des incertitudes nouvelles que le projet de SAGE ne pouvait anticiper au moment du vote unanime de la CLE où ces collectivités étaient représentées. Ces péripéties entretiennent un doute sur la volonté de l'ensemble des parties prenantes de travailler ensemble et donc sur l'opérationnalité des mesures du SAGE.

L'Ae note que les dispositions envisagées par le SAGE sont en cohérence avec les orientations données pour l'élaboration du SOCLE et que dans nombre de cas de ce type un accord est trouvé sans attendre les échéances impératives.

L'Ae recommande aux préfets et aux collectivités concernées de trouver au plus vite les modalités permettant de clarifier le portage du SAGE dans sa phase de mise en œuvre.

2.7 Suivi

Un tableau de bord du SAGE, destiné à être régulièrement mis à jour, est présenté, avec les données collectées à ce stade par la structure porteuse. C'est un outil essentiel pour toutes les parties prenantes au sein de la CLE et la structure porteuse est sensibilisée à l'importance qu'il convient de lui accorder.

Ce tableau de bord est bien présenté et couvre l'ensemble des sujets traités. Il comporte un certain nombre de détails qui pourraient éventuellement être renvoyés à un document annexe, pour gagner en concision et mettre en valeur des indicateurs plus globaux de résultats et des indicateurs liés aux mesures prises (réductions de prélèvements et d'usage de pesticides constatées, par exemple).

La version transmise à l'Ae est encore très hétérogène quant aux informations collectées (certaines données datent de plus de cinq ans, d'autres de plus de dix ans). La constitution d'un ensemble d'indicateurs et de chroniques de valeurs constatées de ces indicateurs durant les dernières années est un point important de progrès qui pourra être réalisé au fur et à mesure de l'amélioration de ce dispositif.

L'Ae recommande de mettre à jour et de compléter le tableau de bord du SAGE pour en faire un outil public d'information pertinent pour apprécier annuellement les progrès obtenus dans la mise en œuvre des mesures préconisées et dans l'effet de ceux-ci sur l'obtention des résultats affichés en termes d'objectif sur le milieu. Le caractère fluctuant des données selon notamment les conditions climatiques devrait être explicité.

L'Ae recommande particulièrement de préciser le tableau de bord du SAGE pour ce qui concerne la réduction des pesticides et la réalisation de la restauration des continuités écologiques et de la morphologie des cours d'eau.

L'Ae recommande que la mise à jour du tableau de bord du SAGE soit annuelle, en particulier quant à l'évolution des pressions, de sorte que la CLE et les maîtres d'ouvrages puissent au plus vite, constatant d'éventuelles difficultés, prendre les mesures correctives nécessaires.

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique (RNT) tient en une page et demie, et ne respecte pas les prescriptions de l'article R. 122-20 qui prévoit que le RNT porte sur les informations prévues par chacun des huit items listés par cet article.

L'Ae recommande de réécrire le résumé non technique pour respecter les dispositions de l'article R. 122-20 du code de l'environnement et pour prendre en compte les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par le SAGE

Les objectifs, moyens, dispositions et règles du SAGE, déclinant ceux du SDAGE, sont orientés vers des améliorations de la situation environnementale du bassin, notamment quant aux ressources

en eau, leur qualité, la restauration des écosystèmes, des continuités écologiques et de la biodiversité, et couvrent l'ensemble des préoccupations environnementales qu'il y a lieu ici de prendre en considération.

Le SAGE intègre des reports d'échéance pour l'obtention du bon état écologique, qui apparaissent en tout état de cause inéluctables au regard de la situation actuelle. L'Ae n'a donc pas de commentaire sur ce niveau d'ambition.

Malgré ces échéances reportées, l'obtention de ces résultats n'en constitue pas moins un immense défi par rapport aux pratiques existantes.

La question suscitée par ce SAGE, comme sans doute bien d'autres documents de ce type, est celle de l'opérationnalité et de la suffisance des mesures proposées pour atteindre les objectifs fixés.

Le présent SAGE n'inclut pas les déclinaisons opérationnelles dont il prévoit qu'elles seront mises au point en cours de mise en œuvre. Ces déclinaisons seraient nécessaires pour apprécier les impacts environnementaux de certaines des mesures envisagées.

Le temps d'élaboration de ce SAGE, tout comme certaines tensions qui subsistent concernant la gouvernance future, montre que les acteurs concernés ont besoin, avant de passer aux travaux de déclinaison opérationnels, de s'appuyer sur un document comme celui présenté ici permettant d'acter les principes et orientations fondatrices pour ces travaux, et que l'objectif d'intégrer toutes les déclinaisons opérationnelles nécessaires était sans doute inaccessible à ce stade¹⁸.

Pour toutes ces raisons, la présente analyse a principalement porté sur l'évaluation environnementale, et les commentaires de l'Ae sur la prise en compte de l'environnement dans ce document ont été faites à l'occasion de cette analyse.

L'Ae recommande de mettre au point très rapidement les déclinaisons opérationnelles du SAGE puis de le réviser au plus vite, pour en consolider les ambitions, et en renforcer, sur cette base, le caractère opérationnel et garantir le respect des échéances de la DCE.

¹⁸ L'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016, portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, ouvre la possibilité que le préfet, après avis ou sur proposition de la commission locale de l'eau, procède à une révision totale ou partielle d'un SAGE, selon la procédure de consultation électronique du public prévue à l'article L. 123-19 du code de l'environnement (article L. 212.9 du code de l'environnement).