

11 MARS 2015

Avis de l'autorité environnementale sur le projet de SAGE Auzance Vertonne et cours d'eau côtiers

L'article L.122-4 du code de l'environnement a introduit la notion 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, et à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

L'avis qui suit 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.

I. Analyse du contexte du projet de schéma

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. 212-3 – 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 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.

Le SAGE est élaboré par une commission locale de l'eau (CLE), composée de représentants des collectivités, des usagers et des services de l'Etat concernés.

Le périmètre du SAGE Auzance Vertonne et cours d'eau côtiers couvre 620 km² et concerne tout ou partie de 32 communes de Vendée.

Il s'agit d'un SAGE considéré « nécessaire » par le SDAGE compte tenu des enjeux en présence. L'arrêté préfectoral fixant son périmètre remonte à 2001 et son élaboration a été particulièrement longue, du fait notamment de la nécessité d'adapter la réflexion suite à l'abandon du projet de barrage sur l'Auzance initialement envisagé.

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, actuellement en cours de révision (le projet de SDAGE révisé étant en phase de consultation publique jusqu'au 19 juin 2015).

II. Analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient

Le rapport environnemental du projet de SAGE Auzance Vertonne est dans l'ensemble clair et pédagogique. Sa structure s'appuie sur l'article R.122-20 du code de l'environnement.

Le dossier indique qu'il s'appuie également sur une note préparatoire à l'évaluation environnementale établie lors de la stratégie collective arrêtée en 2012. Toutefois, ces documents ne sont pas joints.

Quelques points exposés ci-dessous auraient néanmoins gagné à être plus précis.

a) Enjeux et objectifs du SAGE, articulation avec d'autres plans et programmes

La description de l'articulation avec d'autres plans et programmes indique que les POS en vigueur n'auront pas à se mettre en compatibilité avec le SAGE. Or, l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme qui organise les relations de compatibilité au SAGE vise - en l'absence de ScoT - les PLU "et les documents en tenant lieu", ce qui inclut les POS. Le projet de SAGE (PAGD et rapport) serait ainsi à rectifier sur ce point, afin de ne pas induire les communes en erreur.

Il aurait également été intéressant d'évoquer l'articulation du projet de SAGE avec des documents stratégiques tels que le schéma régional des continuités écologiques (SRCE) ou le plan d'actions pour le milieu marin (PAMM) du Golfe de Gascogne, en faisant état de l'avancement de ces documents.

b) Etat initial de l'environnement

Un état initial suffisamment précis est un support indispensable à une évaluation environnementale de qualité.

Le rapport environnemental fait le lien avec les thématiques environnementales autres que l'eau susceptibles d'être impactées par le SAGE. Le scénario tendanciel met en évidence les impacts prévisibles sur la ressource en eau et les milieux aquatiques en l'absence de SAGE.

Au regard des enjeux existants sur le territoire, on regrette que les indications générales apportées sur certaines thématiques ne soient pas systématiquement étayées par des données concrètes permettant ensuite de mesurer si le projet de SAGE répond efficacement aux problèmes identifiés. A titre d'exemples, il aurait été parlant de dresser un bilan cartographié des atteintes physiques aux zones humides et de marais, de localiser les équipements épuratoires collectifs en surcharge et d'indiquer si la retenue de Sorin Finfarine est déjà réservée à l'alimentation en eau potable. De même, le choix de débiter l'état initial de l'environnement par la présentation des activités économiques apparaît surprenant.

c) Justification et analyse des effets du projet

Le rapport environnemental indique, pour chaque objectif identifié, si le SAGE aura un effet positif, sans toutefois analyser si et dans quelle mesure le projet de SAGE exploite au mieux les marges de manœuvre dont il dispose pour préserver l'environnement, ni retranscrire la façon dont l'exercice d'évaluation par itération a pu peser sur le scénario finalement retenu. En cela, il se présente plutôt comme une évaluation a posteriori des choix opérés.

La justification du projet est traitée à partir du scénario tendanciel évoqué ci-avant, avec présentation de scénarios alternatifs thématiques. Dans la mesure où les scénarios 2 et 3 se définissent par rapport au scénario 1 en y ajoutant des mesures supplémentaires, il aurait été utile de présenter l'exhaustivité des 23, 41 et 58 mesures relatives à chacun des 3 scénarios. Ceci aurait également permis de faire le lien avec les 37 dispositions et 17 mesures opérationnelles finalement adoptées au PAGD.

La disposition relative aux prélèvements hors période d'étiage est présentée comme favorable à l'environnement parce que ceux-ci sont moins dommageables à cette période de l'année. Toutefois, l'évaluation environnementale n'envisage pas la comparaison avec les avantages et inconvénients d'un arrêt ou d'un encadrement plus strict des prélèvements destinés à l'irrigation. Le rapport devrait également faire le lien entre cette disposition et les enjeux « occupation des sols » et « paysage » concernés. En l'état, il fait abstraction des ouvrages nécessaires à la mise en œuvre de la disposition projetée, des surfaces non négligeables consommées pour leur aménagement et des impacts paysagers, voire biologiques (en cas d'implantation en zone humide) de tels équipements. Une évaluation plus aboutie aurait pu conduire le rapport à proposer au moins des mesures d'atténuation.

De même, bien que le territoire du SAGE soit largement dépendant des importations d'eau potable en provenance d'autres territoires, le rapport ne démontre pas clairement la capacité de ces territoires à exporter des volumes importants d'eau potable dans le futur, sans porter atteinte à terme à leurs propres ressources et milieux. Des indications auraient été attendues au titre de l'analyse des impacts indirects du SAGE et des cumuls d'impacts.

Enfin, l'analyse des impacts omet de traiter certains items. Par exemple, pour la thématique risques sont attendus les effets potentiels du SAGE en termes d'aggravation ou de meilleure maîtrise des risques et non un simple renvoi vers les types de plans existants par ailleurs. De même, le simple report de la disposition n°10 dans le paragraphe sur les zones humides ne renseigne pas sur sa suffisance.

d) Modalités de suivi :

Concernant les indicateurs de suivi environnemental, le rapport s'appuie essentiellement sur les indicateurs du SAGE liés aux paramètres quantitatifs et qualitatifs à suivre. Le tableau proposé au PAGD fait clairement le lien entre indicateurs, sources des données, périodicité du suivi et dispositions et objectifs du SAGE correspondants.

e) Résumé non technique et méthodes

Le résumé non technique est clair mais il omet d'aborder les méthodes employées pour conduire l'évaluation environnementale.

III. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de plan

L'état des lieux réalisé met en évidence 4 enjeux majeurs autour desquels sont construits les objectifs du projet de SAGE :

- préserver et restaurer les écosystèmes aquatiques,
- sécuriser et gérer la quantité de la ressource en eau,
- améliorer la qualité de l'eau,
- mettre en oeuvre, animer et suivre le SAGE

Du fait des objectifs poursuivis par ce type de schéma, les effets sur l'environnement d'un SAGE ont vocation à être globalement positifs.

Cette appréciation peut toutefois être nuancée dans les cas suivants :

- si la définition des objectifs, des dispositions et mesures du PAGD et des articles du règlement repose sur une identification erronée des enjeux environnementaux,
- s'ils ne semblent pas adaptés à l'atteinte des objectifs déterminés à l'échéance fixée, parce que non cohérents, aléatoires ou mal articulés,
- si les moyens humains, techniques et financiers prévus ne sont pas adaptés à la mise en oeuvre des outils prévus,
- ou si ces derniers ont des conséquences négatives sur d'autres enjeux environnementaux que les enjeux identifiés dans le cadre du SAGE.

Le projet de SAGE traite de tous les enjeux du bassin versant considéré et il est dans l'ensemble compatible avec les orientations et dispositions du SDAGE du bassin Loire-Bretagne, ainsi qu'avec les objectifs de la directive cadre sur l'eau. Il prévoit un ensemble de mesures contraignantes, contractuelles ou incitatives et de communication. Il identifie également des actions à conduire sous l'égide de la CLE pour compléter la connaissance et définir des mesures complémentaires appropriées.

Le PAGD présente de façon claire les principaux éléments de diagnostic du territoire, avec toutefois pour certains items un niveau de précision qui aurait mérité d'être approfondi.

Les objectifs, dispositions et orientations associées sont également clairement présentés. Celles-ci sont priorisées par sous bassin versant, permettant une mise en œuvre progressive des actions.

Ce projet de SAGE prévoit encore des actions de connaissance, préalables à la mise en œuvre concrète d'actions à même de répondre aux enjeux majeurs de ce territoire.

On relève ainsi que la CLE ne s'est, à ce stade, pas saisie de toutes les possibilités confiées au règlement par le législateur dans le cadre des articles L.212-5 et R.212-47 du code de l'environnement.

Ainsi, malgré les pressions sur la ressource en eau particulièrement fortes sur ce territoire, dans l'attente de l'étude prévue sur les volumes prélevables, la CLE ne prévoit dans le règlement ni la répartition de volumes globaux de prélèvement entre les différentes catégories d'utilisateurs, ni règles particulières applicables aux opérations situées en deçà des seuils de la loi sur l'eau entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements.

De plus, si certaines dispositions fixent un échéancier clair de mise en œuvre ou d'engagements de démarches, certaines restent a contrario peu prescriptives, ce qui renvoie à la bonne volonté des acteurs pour définir précisément les actions et un rythme adapté aux objectifs assignés.

A titre d'illustration, la disposition 3 « restaurer la qualité hydromorphologique des cours d'eau par les collectivités » introduit une obligation d'engager des actions dans un délai de 2 ans après l'approbation du SAGE, mais la mesure opérationnelle associée OP1 n'indique pas dans quelle proportion par exemple les travaux d'entretien de la ripisylve et de protection des berges ou encore l'aménagement des points d'abreuvement sécurisés et des points de passage seront à réaliser.

Sur la question des zones humides et des marais rétro-littoraux :

Le dossier indique qu'un travail d'inventaire et d'analyse des principales sources de dégradation et de destruction des zones humides a été mené, au terme duquel les zones humides (hors marais) occupent en moyenne 5,7% (soit 3600 hectares) du territoire des communes du SAGE. Il est néanmoins à regretter que l'inventaire lui-même, ainsi que la carte des zones drainées, ne soient pas produits ou à tout le moins annexés au projet de SAGE.

Dans un souci de transparence, la diffusion et la libre consultation sur internet des inventaires de zones humides réalisés (y compris le périmètre prospecté par sondages à la tarière, la localisation et le résultat des sondages, les fiches descriptives de l'intérêt fonctionnel et biologique des zones recensées) mériteraient de figurer parmi les actions de communication envisagées dans le cadre du SAGE.

Il est également annoncé un second travail visant à hiérarchiser les zones humides recensées, travail qui mobilisera de nouveau des acteurs cités. Vu la technicité de cet exercice, il serait nécessaire de garantir la mobilisation d'une expertise reconnue au sein du groupe d'acteurs regroupant associations, élus, technicien du SAGE et représentants de diverses professions.

Par ailleurs, ce travail utile de hiérarchisation ne devra pas être l'occasion de revoir à la baisse la méthode et les critères qui ont conduit dans un premier temps à la détermination et délimitation de ces espaces, qu'il est important de préserver au regard de leurs fonctions.

En effet, les inventaires de zones humides réalisés sous la responsabilité de la commission locale de l'eau peuvent difficilement être exhaustifs et il aurait été souhaitable, dans un souci de pédagogie, que le SAGE explique pour quelles raisons la mise en œuvre du cahier des charges de l'inventaire ne présente pas la fiabilité et le degré de précision du protocole employé en police de l'eau, issu de l'arrêté modifié du 24 juillet 2008. Par ailleurs, le SAGE aurait pu inviter les collectivités à compléter autant que de besoin les prospections dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme (SCOT, PLU) sur les secteurs de développement, afin de garantir une bonne prise en compte de l'objectif de préservation des zones humides dès la planification, à un stade où la recherche de l'évitement et de la réduction d'impacts est plus aisée.

Sous cette réserve, le SAGE assigne des objectifs clairs de préservation des zones humides aux documents d'urbanisme, étant entendu que le maintien des fonctionnalités des zones humides implique le maintien de leur intégrité physique.

Concernant la gestion quantitative de l'eau :

Alors que le SDAGE l'identifiait comme SAGE nécessaire du fait d'un contexte hydrologique particulièrement difficile, la longue période d'élaboration du SAGE n'a pas permis de conduire une étude des volumes prélevables. Celle-ci permettrait pourtant d'arbitrer les conflits d'usages de la ressource et d'assurer aux cours d'eau des conditions d'écoulement satisfaisantes à l'étiage.

Il apparaît fondamental que le SAGE se saisisse sans plus tarder de cette problématique. Le risque serait de voir s'intensifier les conflits d'usage pouvant représenter des facteurs fortement limitants pour le développement du territoire, notamment le littoral. A terme, le classement possible en zone de répartition des eaux (ZRE) aurait un impact non négligeable pour tous les prélèvements actuels. C'est par l'évaluation, la répartition et enfin la gestion collective de ces volumes prélevables que pourra être sécurisée l'agriculture en place.

Le fait de privilégier et d'encourager le développement de retenues de substitution pour des prélèvements hivernaux doit s'inscrire dans un projet global de territoire, englobant notamment des démarches et réflexions sur la mutualisation par des ouvrages collectifs et des mesures fortes d'économie d'eau, la multiplication de dispositifs individuels pouvant présenter des impacts sur le territoire en termes de consommation d'espaces naturels et agricoles et de perception dans le paysage.

Compte tenu du retard pris dans l'élaboration de ce SAGE, certains objectifs de bon état à l'échéance 2015 fixés par le PAGD apparaissent de fait impossibles à atteindre dans le délai imparti pour certains paramètres au regard du diagnostic et devront par conséquent être réajustés.

Par ailleurs, le SAGE ne fait aucune allusion aux études de détermination des débits minimum biologique réservés des cours d'eau, qui devaient être déterminés au 1^{er} janvier 2014.

Les plans d'eau sont un enjeu majeur pour la gestion de la ressource en eau. En retenant puis permettant la perte d'eau par évaporation ou pompage, l'impact des plans d'eau connectés au réseau hydrographique sur l'hydrologie des cours d'eau est sensible, notamment en étiage. L'article 2 du règlement du SAGE prévoit de ne pas autoriser la création de certains types de plans d'eau sur des bassins versants comprenant au moins 5 plans d'eau par km² ou des réservoirs biologiques listés dans le SDAGE en vigueur. Cette mesure est indispensable pour éviter d'assécher en étiage les cours d'eau du fait des pertes par évaporation qu'engendrent ces plans d'eau. Pour autant, le rapport devrait expliquer le choix de cette valeur seuil afin de pouvoir apprécier si elle est adaptée aux enjeux et analyser si un phénomène dommageable de report sur les autres secteurs est à craindre.

Sur la gouvernance, l'animation et la maîtrise d'ouvrage :

Le SAGE prévoit judicieusement la mise en place d'un observatoire qui permettra le suivi de l'évolution du territoire, et donc l'évaluation des actions menées. Il prévoit également le confortement de la structure porteuse du SAGE, qui paraît indispensable.

Toutefois il ne traite pas de la question de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle des actions, notamment sur les milieux aquatiques, qui permettrait par exemple la mise en place de contrats territoriaux. Au vu de la nécessité pour le territoire d'avancer sur ces questions, il serait pertinent pour la CLE de s'inscrire dans la démarche de structuration de la maîtrise d'ouvrage des milieux aquatiques par l'ajout d'une disposition spécifique.

IV. Conclusion

a) Avis sur le caractère complet du rapport environnemental, la qualité et le caractère approprié des informations qu'il contient

Le rapport environnemental du SAGE est dans l'ensemble clair et pédagogique mais serait à compléter, par l'ajout d'informations permettant de mieux objectiver les dispositions - retenues ou non - afin de s'assurer de la cohérence des choix opérés.

b) Avis sur la manière dont le projet de SAGE prend en compte l'environnement

Le SAGE prévoit un ensemble de dispositions allant dans le sens d'une amélioration des milieux aquatiques et envisage des actions destinées à mettre en œuvre progressivement les objectifs qu'il s'assigne. L'efficacité d'un tel dispositif est fortement tributaire de l'implication de la CLE et de la structure porteuse du SAGE dans sa mise en œuvre effective et son suivi. Dans ce cadre, il apparaît primordial de mener à bien, dans les délais fixés par le SAGE, les études et actions de connaissance nécessaires et annoncées, afin d'en tirer sans tarder des enseignements et de s'engager dans des actions volontaristes, objectivées et suivies, notamment en matière de gestion quantitative de l'eau.

Pour parvenir aux objectifs fixés par le SAGE, la CLE doit s'emparer prioritairement du chantier important relatif à la structuration de la maîtrise d'ouvrage : il est nécessaire de consolider et conforter la maîtrise d'ouvrage opérationnelle à même de porter les actions sur les milieux aquatiques définies par le SAGE.

Conformément à l'article L.122-10 du code de l'environnement, après adoption, l'autorité qui a arrêté le projet de schéma devra notamment mettre à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte des consultations auxquelles il a été procédé, y compris du présent avis

Le Préfet,
Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général
de la Préfecture de la Vendée



Jean-Michel JUMEZ

