



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

Avis délibéré de l’Autorité environnementale sur la révision du schéma d’aménagement et de gestion des eaux (Sage) du Layon-Aubance-Louets (49-79)

n°Ae : 2019-13

Avis délibéré n° 2019-03 adopté lors de la séance du 3 avril 2019

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 03 avril 2019, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) du Layon-Aubance-Louets (49).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Christine Jean, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Annie Viu, Michel Vuillot, Véronique Wormser.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : Eric Vindimian

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président de la Commission locale de l'eau du Sage, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 11 janvier 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 5 février 2019 :

- les directeurs généraux des agences régionales de santé (ARS) des Pays de la Loire et de Nouvelle Aquitaine, l'ARS des pays de la Loire ayant transmis une contribution en date du 02 avril 2019,
- les préfets de département du Maine et Loire et des Deux-Sèvres, le préfet du Maine et Loire ayant transmis une contribution en date du 13 mars 2019 et le préfet des Deux-Sèvres, en date du 25 mars 2019.

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier en date du 5 février 2019 :

- les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de Loire et Nouvelle Aquitaine, la DREAL des Pays de la Loire ayant transmis une contribution en date du 15 mars 2019,
- l'AFB, qui a transmis une contribution en date du 18 mars 2019

Sur le rapport de Marie-Claire Bozonnet et Louis Hubert, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Le présent avis de l'Ae porte sur le projet de révision du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Layon-Aubance-Louets (49-79) élaboré par le syndicat Layon-Aubance-Louets et validé en février 2018 par la commission locale de l'eau.

Le Layon, l'Aubance et le Petit Louet sont des affluents en rive gauche de la Loire. Le périmètre du Sage couvre l'intégralité des bassins versants de ces cours d'eau, soit 1 385 km², et concerne 45 communes de deux départements et deux régions : le Maine-et-Loire (région Pays-de-la-Loire) et les Deux-Sèvres (région Nouvelle-Aquitaine).

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du Sage Layon-Aubance-Louets révisé, dans un contexte de vulnérabilité croissante du fait du changement climatique, sont :

- la gestion quantitative de la ressource en eau, avec réduction des volumes prélevés et respect des débits moyens interannuels,
- la maîtrise des pollutions de toutes origines, mais plus particulièrement diffuses, d'origine agricole (grandes cultures, viticulture et horticulture),
- la poursuite des opérations de restauration de la fonctionnalité des cours d'eau et de déconnection des plans d'eau,
- la préservation des milieux et de la biodiversité notamment en tête de bassin : zones humides, haies et boisements.

Le Sage a vocation à servir de cadre pour la réalisation des projets et la façon dont ils prennent en compte l'environnement.

L'évaluation environnementale n'apporte qu'une plus-value limitée par rapport à la lecture du Sage – plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) et règlement – et ne rend compte que très partiellement de l'analyse qui en est couramment attendue. Cette évaluation et l'insuffisance du bilan du premier Sage ne permettent pas d'en tirer toutes les conséquences ni d'apprécier le niveau d'ambition des objectifs et leur caractère opérationnel, ni de savoir si les mesures du Sage permettront d'atteindre les objectifs du Sdage.

L'Ae recommande principalement de compléter le rapport d'évaluation environnementale en s'attachant à évaluer de façon plus explicite et objective la portée et les effets des dispositions du Sage.

L'Ae recommande de préciser les déclinaisons opérationnelles du Sage pour en consolider les ambitions, en renforcer, sur cette base, le caractère opérationnel et le suivi, et garantir le respect des échéances de la directive cadre sur l'eau.

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

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du Sage et enjeux environnementaux

Le présent avis de l'Ae porte sur le projet de révision du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Layon-Aubance-Louets (49-79) élaboré par le syndicat Layon-Aubance-Louets. Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de Sage.

L'Ae a estimé utile, pour informer le public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du territoire et du contexte général d'élaboration du Sage : cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae qui seront soumis à l'enquête publique, et des renseignements recueillis par les rapporteurs. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le Sage est également fourni.

1.1 Contexte du Sage

Le Layon, l'Aubance et le Petit Louet sont des affluents en rive gauche de la Loire, le Louet étant, quant à lui, un bras de la Loire. Le périmètre du Sage couvre l'intégralité des bassins versants de ces cours d'eau, soit 1 385 km² et concerne 45 communes (pour 95 communes déléguées) de deux départements et deux régions : le Maine-et-Loire (région Pays de la Loire) et les Deux-Sèvres (région Nouvelle Aquitaine).



Figure 1 : Localisation du Sage (source PAGD du Sage)

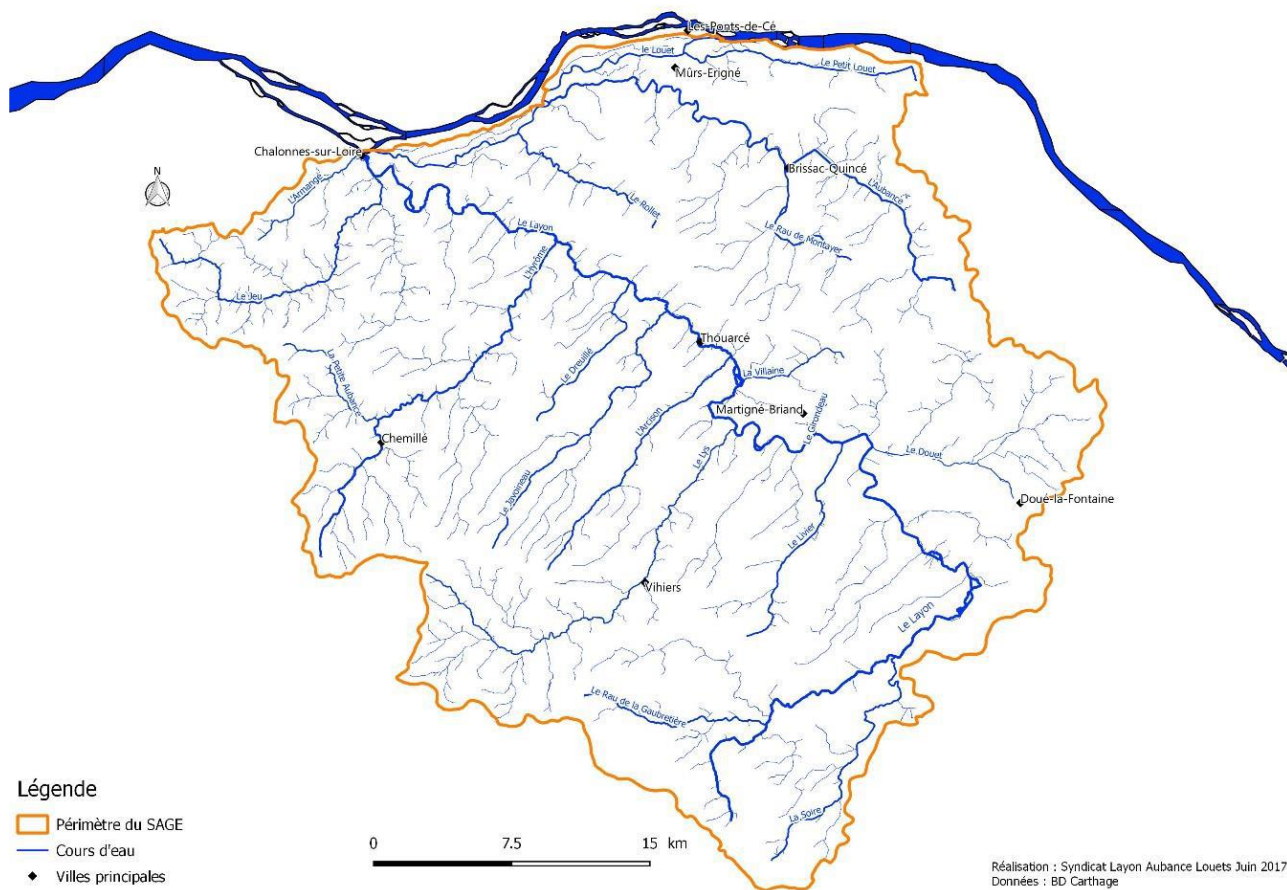


Figure 2 : Carte des cours d'eau du territoire du Sage (source PAGD du Sage)

Selon le code de l'environnement, le Sage fixe les objectifs généraux et les dispositions permettant de satisfaire aux principes de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et d'assurer ses fonctions et usages multiples, la préservation des milieux aquatiques et des potentialités piscicoles.

Les bassins du Layon et de l'Aubance n'avaient pas été identifiés comme territoire de Sage par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Loire Bretagne pour 2010–2015 et 2016–2021.

Toutefois, le Sdage 2016–2021 précise que « sur la Loire, de la confluence Loire–Vienne à la limite amont du Sage Estuaire de la Loire, ainsi que sur la Vienne aval, un ou plusieurs Sage sont « nécessaire(s) » pour atteindre les objectifs environnementaux du Sdage. Ce (ces) Sage peut (peuvent) éventuellement correspondre à une extension des périmètres des Sage existants (en élaboration ou mis en œuvre). »

Un périmètre de Sage avait été arrêté en 1995, la démarche d'élaboration correspondante a été engagée en 2000, sous l'égide de la commission locale de l'eau² (CLE) pour aboutir en 2006 au Sage en vigueur. Le périmètre initial du Sage Layon–Aubance a été étendu, en 2014, par arrêté interpréfectoral, aux bassins versants du Louet et du Petit-Louet. Cette extension est intervenue en cours de révision du Sage, lancée en 2011, ce qui a contribué à allonger la procédure. En effet,

² La commission locale de l'eau (CLE) est une assemblée délibérante qui élabore le projet de Sage, organise la consultation et suit la mise en œuvre ; elle est constituée de trois collèges (collectivités territoriales et établissements publics locaux ; usagers, propriétaires fonciers, organisations professionnelles et associations ; État et ses établissements publics).

un premier projet de révision pour mettre le Sage en conformité avec la loi de décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a été adopté le 14 juin 2013, mais a fait l'objet d'un avis défavorable de la commission d'enquête en septembre 2015. Essentiellement motivé par une insuffisante prise en compte du nouveau périmètre, cet avis défavorable a conduit la CLE à décider, en janvier 2017, de relancer la procédure de révision et de traiter de la compatibilité avec le Sdage Loire Bretagne 2016–2021.

1.2 Présentation du Sage révisé

Le Sage est constitué d'un plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) et d'un règlement, assortis de documents cartographiques.

Le PAGD présente de façon détaillée et didactique la synthèse de l'état des lieux, ainsi que les principaux enjeux de la gestion de l'eau sur le bassin. Il décline ensuite les dispositions du Sage, selon quatre enjeux :

- Gouvernance et organisation,
- Qualité physico-chimique des eaux,
- Qualité des milieux aquatiques,
- Aspects quantitatifs.

Pour chaque enjeu ou sous-enjeu (par exemple « Phosphore », « Nitrates », « Pesticides », s'agissant de l'enjeu qualité physico-chimique des eaux), le PAGD rappelle le contexte et souligne par des encadrés les objectifs généraux retenus par la CLE dans la stratégie du Sage. Partant de ces enjeux et sous-enjeux, le projet de Sage retient 21 orientations (aussi appelées « objectifs »), et expose 57 dispositions qui sont les moyens prioritaires d'atteindre ces objectifs. Un tableau de synthèse récapitule l'ensemble tout en précisant pour chaque disposition retenue : son coût estimé sur 10 ans, son type (mise en compatibilité, acquisition de connaissances, orientation de gestion, programme d'actions, communication, animation), le maître d'ouvrage concerné et le calendrier prévisionnel de mise en œuvre. Pour faciliter la lecture, une synthèse des dispositions et du calendrier est également produite par le maître d'ouvrage. Un dernier tableau présente une batterie de 74 indicateurs de suivi des dispositions du PAGD du Sage.

La présentation par le PAGD des enjeux, orientations/objectifs et dispositions du Sage révisé est nourrie de définitions, explications et rappels réglementaires, ainsi que d'éléments issus du diagnostic et d'études. Chaque disposition est explicitée, et trois d'entre elles renvoient à un article du règlement. Le Sage vise à améliorer la situation sur les enjeux prioritaires issus du diagnostic ; il fixe pour cela dans le PAGD quelques objectifs chiffrés et énonce des orientations et des dispositions pour les atteindre. Si la plupart des orientations se traduisent par une ou plusieurs dispositions, certaines restent très succinctes. Ainsi, l'orientation QE2 (Réduire les sources de phosphore d'origine agricole) se limite à un rappel concernant la disposition 3B-2 du Sdage. Il en est de même de l'orientation QE5 (Limiter les risques de pollution ponctuelle par les pesticides).

Le règlement, très synthétique, rappelle la portée juridique du Sage et comporte quatre articles :

- limiter l'impact des réseaux de drainage ;
- préserver le lit mineur et les berges des cours d'eau ;

- encadrer les prélèvements en période d'étiage sur les bassins du Layon, de l'Aubance et du Rollet ;
- respecter les volumes annuels prélevables.

Deux portent sur la qualité des eaux et des milieux aquatiques, les deux autres sur les aspects quantitatifs.

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° du code de l'environnement, il fait l'objet d'une évaluation environnementale réalisée dans les conditions prévues à l'article R. 122-20 du même code. S'agissant d'un Sage interrégional, l'autorité environnementale compétente pour rendre un avis est l'Ae.

Le projet de révision du Sage du Layon-Aubance-Louets a été validé en février 2018 par la commission locale de l'eau (CLE), assemblée délibérante pour la préparation et la mise en œuvre du Sage³.

Avant enquête publique, il est soumis à l'avis des collectivités locales et chambres consulaires concernées, ainsi qu'au comité de bassin Loire-Bretagne. Ce dernier se prononcera sur sa compatibilité avec le Sdage et sur sa cohérence avec les Sage déjà arrêtés ou en cours d'élaboration dans le groupement de sous-bassins concerné.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du Sage Layon-Aubance-Louets révisé, dans un contexte de vulnérabilité croissante du fait du changement climatique, sont :

- la gestion quantitative de la ressource en eau, avec réduction des volumes prélevés et respect des modules⁴,
- la maîtrise des pollutions de toutes origines, mais plus particulièrement diffuses, d'origine agricole (grandes cultures, viticulture et horticulture),
- la poursuite des opérations de restauration de la fonctionnalité des cours d'eau, et de déconnection des plans d'eau,
- la préservation des milieux et de la biodiversité notamment en tête de bassin : zones humides, haies et boisements.

Le Sage a vocation à servir de cadre pour la réalisation des projets et la façon dont ils prennent en compte l'environnement.

³ La CLE n'ayant pas de personnalité juridique, elle s'appuie sur le Syndicat Layon Aubance Louets qui assure le portage du Sage pour sa mise en œuvre et sa révision. Le Syndicat met à disposition de la CLE une petite équipe (constituée de son directeur et d'une personne chargée de l'animation) qui assure un appui technique, administratif et financier.

⁴ Débits hydrologiques moyens interannuels.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'objectif général d'un Sage est la reconquête de la qualité environnementale des milieux aquatiques ou terrestres humides, en conformité avec le Sdage Loire-Bretagne et son programme de mesures.

C'est un document de planification élaboré à l'échelle d'un périmètre hydrographique cohérent, par la commission locale de l'eau (CLE) et mis en œuvre par celle-ci. Il a une portée juridique forte⁵. Les décisions applicables dans le périmètre du Sage et prises dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le PAGD. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles ou rendus compatibles avec « les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux »⁶. Le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour la réalisation de toute installation, ouvrage, travaux ou activité (IOTA).

Il est proposé à l'issue d'un long processus porté par la CLE, et cherche à établir des orientations les plus consensuelles possibles.

Dans ce contexte, l'évaluation environnementale est l'occasion d'apprécier en quoi les moyens préconisés ou prescrits par le Sage sont adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs affichés, et de mettre en évidence, le cas échéant, les freins à leur mise en œuvre.

Le rapport environnemental validé par la CLE du 15 février 2018 suit formellement le cadre prescrit⁷ mais sans donner le sentiment que la logique de l'évaluation ait été pleinement perçue. Ainsi, il n'apporte qu'une plus-value relativement limitée par rapport à la lecture directe du Sage (PAGD et règlement) et ne permet que très partiellement de rendre compte de l'analyse attendue d'une évaluation environnementale⁸.

2.1 Présentation des objectifs du Sage, de son contenu et de son articulation avec d'autres plans ou programmes

2.1.1 Objectifs et contenu

La présentation des objectifs du Sage s'appuie sur l'évaluation des contrats territoriaux⁹ mis en œuvre lors de la période précédente et sur une évaluation globale réalisée en 2011 par un bureau d'études. Celle-ci présente l'intérêt de s'être fondée sur la perception par les acteurs concernés par la mise en œuvre du Sage, mais en revanche présente la forte lacune de ne pas s'être suffisamment appuyée sur la réalité des résultats observés. La définition des enjeux, reprise à l'identique du chapitre III du PAGD, reste vague et non hiérarchisée et ne donne lieu à aucune analyse. En outre, elle ne correspond pas aux quatre enjeux qui organisent les dispositions du Sage en quatre chapitres.

⁵ Articles L. 212-3 à L.212-11 et R. 212-26 à 47 du code de l'environnement.

⁶ Articles L. 122-1-12, L. 123-1 et L. 124-2 du Code de l'urbanisme.

⁷ Article R. 122-20 du code de l'environnement et cadrage préalable de la DREAL de décembre 2011.

⁸ Notamment, vérifier la cohérence interne du projet de Sage, interroger sa cohérence externe avec le contexte territorial et environnemental, présenter les arbitrages retenus, vérifier l'optimisation de ses bénéfices environnementaux, et interroger d'autres thématiques environnementales sur lesquelles le Sage pourrait avoir des incidences.

⁹ Contrats régionaux de bassins versants conclus avec le conseil régional Pays de la Loire pour les périodes 2010-2012, 2013-2015.

L'Ae recommande de compléter le rapport d'évaluation environnementale par une analyse des enjeux du Sage et des sous enjeux qui leur sont rattachés.

2.1.2 Articulation avec les autres plans, documents et programmes

Le cadrage préalable de l'évaluation environnementale par la Dreal (2011) faisait de la cohérence des objectifs du Sage avec les autres plans et programmes visant la protection de l'environnement, un point central du rapport d'évaluation environnementale.

Le rapport environnemental lui consacre un chapitre et présente un tableau mettant en parallèle les dispositions du Sage avec les orientations et dispositions du Sdage Loire Bretagne de 2015–2021. Il affirme que « *le Sage apparaît compatible avec le SDAGE Loire–Bretagne* » et souligne même que « *les objectifs de qualité de l'eau du Sage (pesticides et nitrates) sont plus ambitieux que ce qui est demandé par le SDAGE* » sans en apporter la démonstration.

L'analyse de compatibilité aurait cependant nécessité de présenter les enjeux majeurs identifiés dans le programme de mesures (PDM) associé au Sdage pour ce territoire, et les actions correspondantes afin d'apprécier jusqu'à quel point le Sage en permet la mise en œuvre. Or l'analyse de la compatibilité avec le PDM se limite à comparer le coût estimé des principales actions et en constater la cohérence des ordres de grandeur, et de mettre au regard des mesures du PDM les numéros des dispositions du Sage, malgré une typologie et une granulométrie différentes des actions. Une approche par masse d'eau (au sens de la DCE et du Sdage) aurait facilité cette analyse.

L'Ae recommande de reprendre l'analyse de compatibilité du Sage avec le Sdage et son programme de mesures et de présenter la contribution du Sage aux mesures énoncées par le programme de mesures sur le territoire, pour chacune des masses d'eau.

La référence au 5^e programme d'actions nitrates et à ses déclinaisons régionales (PAR), conduit l'Ae à relativiser l'appréciation qui est faite d'un Sage qui « *irait dans le même sens, ... en renforçant même certaines orientations* » alors même que le 6^e programme s'applique et que la démonstration de sa prise en compte n'est pas faite. L'Ae rappelle également qu'elle a délibéré un avis sur les PAR dont celui de la région Pays de la Loire¹⁰ et qu'elle avait à cette occasion constaté la faiblesse de certaines mesures concernant les cours d'eau et la compatibilité avec le Sdage, notamment en termes de quantification des flux azotés et d'élargissement des bandes enherbées.

L'Ae recommande d'actualiser et de compléter l'analyse de la prise en compte des enjeux liés aux nitrates, à la lumière de ses avis n° 2015–101 et 2017–93 relatifs aux 6^e programme d'actions nitrates.

La prise en compte du plan de gestion du risque inondations (PGRI) n'est analysée qu'à travers une seule disposition (28) relative à la restauration des éléments tampons du paysage. Elle n'est pas démontrée pour ce qui concerne le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et la trame bleue en particulier.

¹⁰ [Avis délibéré du 7 mars 2018 – révision du programme d'actions régional nitrates Pays de la Loire \(44, 49, 53, 72 et 85\)](#)

La présentation de l'apport du Sage à la mise en œuvre du plan de gestion des poissons migrateurs (PLAGEPOMI) semble optimiste au regard des moyens réels mis en œuvre pour restaurer la continuité écologique.

L'Ae recommande d'actualiser et de compléter l'analyse de la prise en compte par le Sage du PGRI, du SRCE et du PLAGEPOMI.

Pour finir, le rapport environnemental cite les quatre Sage limitrophes (Sèvre nantaise, Evre Thau Saint-Denis, Thouet et Authion¹¹) mais sans faire de commentaire. Une analyse des mesures prises sur ces bassins versants serait nécessaire.

2.2 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du Sage, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

2.2.1 État initial de l'environnement

Le bassin versant présente un caractère rural marqué, (densité de 70 habitants/km² à comparer avec 114 pour l'ensemble du département de Maine-et-Loire), et 89 % de sa superficie est agricole. Situé en rive gauche de la Loire, il est dans la zone de contact entre deux grandes unités géologiques – le Massif Armoricaïn à l'Ouest et le Bassin Parisien à l'Est, ce qui marque la topographie et les paysages. L'agriculture a évolué avec une diminution des surfaces toujours en herbe. Les zones humides ont fortement régressé, mais le dossier n'indique ni la chronique, ni les raisons, ni si ce mouvement se poursuit. Le territoire du Sage comprend près de 4 000 plans d'eau dont 30 % sont alimentés par des cours d'eau.

Le rapport mentionne que les débits d'eau sont faibles, et estime le volume total (agriculture et industrie) prélevé annuellement entre 3,5 à 7 millions de m³, selon les années. Il souligne également que la pression quantitative sur les masses d'eau ne devrait pas se résorber sans la mise en œuvre d'actions, et que le changement climatique pourrait conduire à une situation critique pour les usages et les milieux.

Par référence au bon état visé par la directive cadre sur l'eau¹² (DCE) et à l'état des lieux 2013 sur le bassin Loire-Bretagne, publié en 2015¹³, on retient qu'une seule des treize masses d'eau superficielles est en bon état écologique (la Loire), que sept autres sont en état moyen, quatre en état médiocre, et que le Layon aval (de la confluence avec le Lys à la confluence avec la Loire) est en mauvais état. Le territoire ne produit pas son eau potable du fait de l'altération de la qualité des eaux captées, mais fait appel à la nappe alluviale de la Loire.

Bien que les données sur leur état chimique ne soient pas fournies¹⁴, il ressort du rapport que les principaux facteurs de dégradation des eaux superficielles sont liés aux pesticides, aux nitrates et au phosphore.

¹¹ Sage du bassin-versant de l'Authion sur lequel l'Ae a délibéré un avis le 7 septembre 2016 (n°Ae : 2016-047).

¹² La DCE (directive 2000-60/CE), transposée en droit français par la loi n° 2004-838 du 21 avril 2004, fixe un objectif général d'atteinte, d'ici à 2015, du bon état des différents milieux aquatiques sur tout le territoire européen. L'état des masses d'eau fait référence au dispositif d'évaluation de la qualité des milieux aquatiques défini par la DCE. Pour les masses d'eau superficielles, l'état des masses d'eau est constitué d'un état écologique (ou potentiel écologique pour les masses d'eau fortement modifiées) et d'un état chimique. Pour les masses d'eau souterraines, il est constitué d'un état quantitatif et d'un état chimique.

¹³ L'état des lieux 2016 est en attente de publication. Du fait de ces décalages temporels, la connaissance de la situation actualisée n'est pas accessible.

¹⁴ Au sens de la DCE, on distingue pour les eaux superficielles d'une part les paramètres physico-chimiques « classiques » et les polluants spécifiques, (macro-polluants notamment ou substances dangereuses) qui conditionnent le bon

Les cours d'eau des bassins versants du Layon et de l'Aubance ont été fortement artificialisés par des travaux hydrauliques. La présence de près de 300 ouvrages (clapets, seuils, barrages, etc.) perturbe la continuité écologique et pourrait retarder l'atteinte du bon état pour certaines masses d'eau.

Le potentiel hydroélectrique est qualifié d'insignifiant (potentiel de 381 kw)

Pour la Dreal, c'est l'un des territoires du bassin Loire-Bretagne où la qualité de l'eau est la plus dégradée ; à part la Loire, aucune masse d'eau n'y est en bon état.

L'analyse de l'état initial de la biodiversité se limite aux territoires protégés. Elle recense de nombreuses ZNIEFF¹⁵ (de types I et II) dont beaucoup sont de très petite surface, et trois sites Natura 2000¹⁶ (cf 2.5). Elle se contente de donner la liste des espèces présentes sur ces sites. Les perspectives d'évolution du territoire, sans Sage

L'évaluation environnementale comporte un chapitre intitulé « *Tendance d'évolution des enjeux en l'absence de Sage* » et aborde l'état des différentes composantes¹⁷ de la qualité de la ressource et des milieux, sans que l'évolution de la situation dans le cas où la révision du Sage ne serait pas mise en œuvre n'apparaisse clairement. Elle souligne à plusieurs reprises le manque de connaissances (ZH, fonctionnement des nappes et niveau de prélèvement, etc).

Au final, cette analyse ne donne pas d'élément permettant d'apprécier les raisons justifiant la plus-value du Sage.

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de Sage a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

L'évaluation environnementale comporte un chapitre intitulé « *Exposé des motifs pour lesquels les objectifs du Sage ont été retenus au regard des autres objectifs de protection de l'environnement* ». Il justifie la pertinence du périmètre, qui pourtant a fait débat et donné lieu à contentieux, par les 15 années de travail et de concertation. Pour ce qui est de la stratégie, il compare dans un tableau les scénarios du Sage actuel (2016) avec le Sage révisé (nouveau Sage) et montre objectif par objectif que le Sage révisé permet « *d'aller plus loin* ». Cette affirmation

fonctionnement biologique des milieux et, avec les éléments de qualité et hydromorphologiques, sont constitutifs de l'état écologique, et d'autre part les substances prioritaires et prioritaires dangereuses (pesticides, métaux lourds, polluants industriels, etc.) qui sont constitutifs de l'état chimique. Selon la synthèse Eaufrance n° 12 de juin 2015 on relève que « le nombre de classes [de l'état chimique] étant limité à deux (« bon » ou « non atteinte du bon état » - contre cinq pour l'état écologique), cela entraîne un effet plus catégorique : en cas de doute, les experts privilégient le plus souvent un classement en état « information insuffisante pour attribuer un état » (ou état « indéterminé »). C'est en particulier le choix qu'a fait le bassin Loire-Bretagne en 2013, ce qui explique que 100 % de ses masses d'eau cours d'eau soient en état indéterminé. »

¹⁵ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

¹⁶ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

¹⁷ Qualité physico-chimique des eaux (phosphore, nitrates, pesticides), qualité des milieux aquatiques (hydromorphologie et biologie, zones humides), aspects quantitatifs (gestion et coordination des besoins, sécurisation de l'alimentation en eau potable, inondations).

semble davantage découler de la lecture des objectifs du Sage dont la formulation est ambitieuse que de la réalité opérationnelle de ces objectifs (ainsi par exemple, pour la continuité, il est écrit « - en définissant des objectifs ambitieux de restauration et de renaturation des cours d'eau ou - en définissant des objectifs ambitieux de taux d'étagement¹⁸...»). Il se fonde également sur la comparaison des indicateurs de résultat du Sage de 2006 (reportés en annexe) et des effets du Sage révisé sur les différentes composantes de l'environnement, sans que le raisonnement ni l'analyse ne soient explicitement présentés. Au final, le rapport prend acte du choix de la CLE qui a « opté pour le scénario du Sage révisé, car il semble plus adapté aux enjeux du territoire, et plus à même de donner les résultats attendus, pour des inconvénients qui n'excèdent pas ceux du Sage de 2006 ».

Contrairement à ce qu'indique le titre, il n'aborde pas les autres enjeux environnementaux

L'Ae recommande de compléter l'analyse des objectifs du Sage et des raisons qui ont conduit la CLE à les retenir à ce niveau d'ambition.

Le dossier ne mentionne pas d'alternatives et *a fortiori* pas les raisons qui ont conduit à les écarter.

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre du Sage

Le rapport environnemental présente dans deux tableaux « *les effets attendus de l'application du Sage sur les différents compartiments de l'environnement* », d'une part et la « *synthèse des effets sur les différentes composantes de l'environnement* », d'autre part. Outre le fait que le second tableau est tronqué¹⁹ (tant sur le fichier électronique que l'exemplaire papier), on ne comprend ni la logique ni la portée de ces deux tableaux dont le rapport environnemental tire peu d'enseignements (cf. 2.6).

L'Ae recommande de fournir un tableau de synthèse des effets du Sage non tronqué et d'expliquer la finalité des deux tableaux fournis pour apprécier les effets du Sage sur l'environnement.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le périmètre du Sage intercepte trois sites Natura 2000, essentiellement au nord sur l'axe ligérien (Louet et petit Louet) et l'aval du Layon. La présence de plusieurs espèces prioritaires d'intérêt communautaire dont la Bouvière, le Castor d'Europe, la Loutre d'Europe et le Râle des genêts est signalée sur l'Aubance, le Louet et le Petit Louet, l'aval du Layon et l'Hyrôme.

L'évaluation environnementale présente un tableau de cohérence entre les objectifs de chacun des DOCOB²⁰ et les dispositions du Sage.

Elle conclut pour l'un des sites (FR 5200629) à l'absence d'effets significatifs dommageables. Pour l'autre (FR 5200622), qui concerne le Layon, elle propose de « *prendre en compte les habitats*

¹⁸ Le taux d'étagement correspond à la hauteur de chute cumulée rapportée sur la dénivellation naturelle. Il permet d'apprécier la perte de pente naturelle du cours d'eau liée à la présence d'ouvrages transversaux (barrages).

¹⁹ Les rapporteurs ont pu obtenir une version complétée.

²⁰ La zone de protection spéciale (ZPS) FR 5212002 et le site d'intérêt communautaire (SIC) FR 5200622 ont un document d'objectif (DOCOB) commun.

naturels et espèces d'intérêt communautaire dans la définition des travaux sur les cours d'eau et les zones humides dans la vallée de la Loire, les tronçons aval de la vallée du Layon et de la vallée du Jeu... » pour « éviter, réduire et si possible compenser, s'il y a lieu les effets négatifs du Sage ».

Sur un plan formel néanmoins, ceci ne permet pas de conclure à l'absence d'incidence significative du Sage sur les objectifs de conservation des habitats et des espèces qui ont justifié la désignation des sites.

L'Ae recommande de préciser et de formaliser l'appréciation portée quant aux effets du Sage sur les sites Natura 2000.

2.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets et incidences du Sage

Le rapport environnemental souligne que le projet de Sage est « *par définition, un outil de planification à finalité environnementale* » et que « *ses objectifs sont définis de manière à optimiser le gain environnemental des mesures, en tenant compte des contraintes de faisabilité économique et sociale* ». L'analyse faite à partir du tableau synthétique (cf. 2.4) permet de conclure sur le fait que « *le Sage génère quelques effets négatifs sur certaines composantes de l'environnement* » et propose trois « *mesures pour éviter, réduire et si possible compenser, s'il y a lieu les effets négatifs du Sage* ». Ces mesures concernent la prise en compte des zones humides lors des effacement d'ouvrages, celle des ZNIEFF lors des travaux, et l'absence de remblai.

Outre le fait que le tableau est tronqué, l'absence d'explications sur la méthode utilisée pour apprécier les effets du Sage ne permet pas au lecteur d'apprécier la pertinence des mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

L'Ae recommande d'étoffer substantiellement le rapport environnemental pour mieux permettre d'apprécier la portée et les effets de certaines mesures du Sage révisé et, le cas échéant, la nécessité de mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation.

2.7 Dispositif de suivi

Le suivi du Sage est basé sur une série d'indicateurs (13) choisis parmi les indicateurs (74) listés dans le PAGD. Aucun de ces indicateurs n'est assorti d'une valeur de référence, ni d'un objectif à atteindre, ni d'une fréquence de mesure. Il ne sera donc pas possible de fournir une évaluation de l'amélioration de la qualité des milieux au fur et à mesure du déroulé du Sage.

En outre, ni le PAGD, ni l'évaluation environnementale ne précisent l'usage qui sera fait de ces indicateurs ; il est simplement noté que le Sage a réalisé des tableaux de bord entre 2006 et 2014.

L'Ae recommande de fournir les valeurs initiales des indicateurs, la fréquence des mesures et les objectifs à atteindre.

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique est d'une particulière concision, puisqu'il tient en trois pages et ne comporte aucune illustration ni tableau. Il consiste plus en la description de la démarche d'élaboration du Sage qu'en une synthèse du rapport environnemental.

L'Ae recommande de reprendre le résumé non technique et de le transformer en une synthèse du rapport environnemental, de l'illustrer, et d'y tenir compte des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par le Sage

Les quatre enjeux²¹ du Sage et les 57 dispositions sont cohérents avec les problématiques environnementales du bassin versant et ceux du Sdage. Ils n'appellent pas d'observations de l'Ae.

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.

Il a été signalé à l'occasion de la visite des rapporteurs combien cette révision constitue une avancée significative par rapport au Sage en vigueur, notamment sur la gestion quantitative.

Malgré les échéances reportées, l'obtention de ces résultats n'en constitue pas moins un immense défi par rapport aux pratiques existantes et l'atteinte des objectifs de bon état dépend principalement de la mobilisation des acteurs locaux.

La question suscitée par ce Sage, comme dans d'autres documents de ce type, est celle de l'opérationnalité et de la suffisance des mesures proposées pour atteindre les objectifs fixés. L'insuffisance du bilan ne permet pas de tirer toutes les conséquences du premier Sage notamment pour améliorer l'effectivité du plan et atteindre les objectifs du Sdage.

Le PAGD est très riche en mesures qui consistent essentiellement à soutenir, recommander, sensibiliser ou encourager une gestion des eaux et des milieux aquatiques plus respectueuse de l'environnement.

Le règlement, qui est plus prescriptif, est quant à lui bien plus succinct avec quatre mesures.

L'Ae considère que l'évaluation environnementale du Sage aurait vocation à fournir les éléments factuels, et le plus souvent quantitatifs, qui permettraient d'ajuster les mesures du Sage pour atteindre ses objectifs. Les recommandations que l'Ae a émises dans le chapitre précédent seraient de nature à améliorer l'évaluation environnementale et donc à lui conférer cette capacité à mieux cibler les mesures du Sage.

Dans cette logique, les dispositions du Sage, mieux hiérarchisées, pourraient être revues et précisées.

Elles concernent en premier lieu les actions menées sur les plans d'eau existants, l'élargissement du périmètre d'action pour la limitation des impacts du drainage, la mobilisation des collectivités pour restaurer la continuité et enfin le renforcement de la connaissance pour la préservation des zones humides.

²¹ Gouvernance et organisation, qualité physico-chimique des eaux, qualité des milieux aquatiques, aspects quantitatifs.

L'Ae recommande de mieux hiérarchiser les dispositions du Sage et renforcer son règlement après que l'évaluation environnementale aura pris en compte les recommandations du présent avis.

De façon schématique, le Sage devrait prévoir une série d'objectifs quantifiés pour la reconquête des milieux aquatiques, expliciter comment les mesures permettent de les atteindre, concevoir le dispositif de suivi de façon à vérifier que la trajectoire prévue est bien respectée et prévoir les actions correctives en cas d'écart.

Le présent Sage ne précise pas les moyens opérationnels qui seront mis en œuvre, pourtant nécessaires pour apprécier les impacts environnementaux de certaines des mesures envisagées. En particulier ce projet de révision ne comporte plus, contrairement au premier SAGE, de fiches actions qui seraient de nature à en traduire concrètement les ambitions.

L'Ae recommande de préciser les déclinaisons opérationnelles du Sage pour en consolider les ambitions, et en renforcer, sur cette base, le caractère opérationnel et le suivi et garantir le respect des échéances de la DCE.