Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET COORDONNATEUR DU BASSIN LOIRE-BRETAGNE

LE PREFET,

Orléans, le 19 NOV. 2014

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne 2016-2021 (SDAGE)

Le SDAGE relève du régime des plans, schémas, programmes et autres documents de planification prévu à l'article R.122-17 du code de l'environnement. Il doit, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Le rapport environnemental joint au projet de SDAGE adopté le 2 octobre 2014 par le comité de bassin Loire-Bretagne doit rendre compte de cette démarche.

Pour tous les documents de planification soumis à évaluation environnementale, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, désignée par la réglementation et dite « autorité environnementale », doit donner son avis et le mettre à la disposition du public et de la personne publique responsable du document.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable à celui-ci. Il vise à permettre l'amélioration de sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

I. Présentation du SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021

Le SDAGE est un document de planification à l'échelle du bassin hydrographique Loire-Bretagne, définissant, pour une période de six ans, les grandes orientations pour une gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre pour les masses d'eau de ce bassin.

Ce document constitue l'outil principal de mise en œuvre de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (dite « directive cadre sur l'eau » – DCE). Il est élaboré et adopté par le comité de bassin, puis il est approuvé par le préfet coordonnateur de bassin.

Le projet de SDAGE pour le cycle 2016-2021 conserve en grande partie la structure de la version 2010-2015. Compte tenu de l'existence, désormais, du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne, le chapitre 12 du SDAGE 2010-2015 consacré à ce thème n'a pas été repris.

Le SDAGE, organisé en 14 chapitres, est composé d'orientations fondamentales qui sont déclinées en plusieurs dispositions. Ces dernières peuvent être d'application directe ou nécessiter de faire l'objet d'actions spécifiques dans le programme de mesures qui accompagne le SDAGE et qui constitue un outil de mise en œuvre.

Le processus de révision a conduit à modifier les chapitres dans des proportions différentes :

- les objectifs et échéances ont été révisés au regard des nouvelles données et connaissances disponibles : 9 SAGE nécessaires ont été identifiés, la liste des réservoirs biologiques a été complétée, les objectifs de bon état pour certaines masses d'eau ont été reportés dans les conditions prévues par la DCE, … ;
- les orientations ont fait l'objet d'une actualisation au regard des évolutions réglementaires et de l'état d'avancement des plans, programmes avec lesquels le SDAGE est en articulation ;
- les dispositions ont été précisées en introduisant, le cas échéant, de nouvelles notions ;
- la problématique du changement climatique a été intégrée.

II. Appréciation de la qualité du rapport d'évaluation environnementale

a) Présentation générale, articulation avec les autres plans, schémas, programmes ou documents de planification

Si le SDAGE est un document très technique en soi, le rapport environnemental témoigne d'une volonté de rendre le sujet et les analyses accessibles à un public large. Cette accessibilité serait renforcée par une amélioration de la qualité des cartes fournies.

Dans son introduction, le rapport environnemental résume, de manière pédagogique et complémentaire au développement effectué dans le SDAGE, le contenu et les diverses étapes d'élaboration du schéma.

Conformément aux instructions ministérielles rappelées dans les propos introductifs du SDAGE, celui-ci doit prendre en compte :

- les plans de gestion des poissons migrateurs ;
- les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ;
- les plans de gestion du risque d'inondation (PGRI) ;
- les plans d'actions pour le milieu marin.

Le SDAGE est concerné par trois plans d'actions pour le milieu marin : « Manche – mer du Nord », « mers celtiques », « golfe de Gascogne ». En considérant l'ensemble formé par le SDAGE et le rapport environnemental, la compatibilité avec ces trois plans est démontrée de manière globalement satisfaisante.

La prise en compte par le SDAGE des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) est correctement étudiée, au regard du contexte réglementaire et de l'état d'avancement des SRCE. Il en est de même en ce qui concerne les plans de gestion des poissons migrateurs et le projet de PGRI.

Les liens avec certains documents de planification[1] sont traités très brièvement dans le rapport environnemental. Cette brièveté ne permet pas à un public non initié d'appréhender correctement les leviers d'action du schéma.

L'insertion d'une étude sommaire et exhaustive sur l'articulation entre le SDAGE et les autres plans, schémas et programmes existants aurait utilement complété l'analyse développée dans le rapport environnemental.

b) État initial de l'environnement

Le rapport environnemental présente un état initial par thématique environnementale, avec le souci d'introduire chacune d'entre elles par une explication sur la façon dont le SDAGE est susceptible d'agir significativement ou non sur celles-ci.

Compte tenu de l'ampleur du territoire et de la multiplicité des thématiques, cet état initial aurait gagné en pertinence si les données générales fournies avaient fait l'objet d'un tri au regard, notamment, de la nature du schéma. Des secteurs à fort enjeu auraient ensuite pu être identifiés pour chaque thématique environnementale et représentés spatialement lorsque cela s'avérait possible.

L'état des lieux du bassin Loire-Bretagne[2] établi fin 2013 constitue en soi un état initial de la ressource en eau très détaillé et de grande qualité, très synthétiquement repris dans le rapport environnemental. Afin de permettre une meilleure appréhension des enjeux sur cette thématique par le public, et pour valoriser la qualité des informations qu'il contient, il importe que cet état des lieux soit rendu accessible au public lors de la phase de consultation prévue.

L'analyse de chaque thématique se termine en distinguant :

- les perspectives d'évolution de problématiques clefs dans le cadre d'un scénario au fil de l'eau ;
- des questions importantes traitées par le SDAGE ;
- une liste d'enjeux.

L'absence d'explication du cheminement de l'analyse rend difficile l'appréciation de la démarche ayant conduit à la définition de ces enjeux, au regard des autres informations fournies.

---

1 Schémas des carrières, schémas de gestion et d'aménagement des eaux, plans de prévention des risques d'inondation, schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme.

2 Agence de l'Eau Loire-Bretagne. *État des lieux du bassin Loire-Bretagne établi en application de la directive cadre sur l'eau.* Décembre 2013. 272 p.

Le rapport environnemental propose une analyse prospective de l'évolution de l'environnement sur la base d'un scénario dit « au fil de l'eau », dont une des hypothèses est l'absence totale de SDAGE, ne permettant pas de tenir compte des dynamiques créées par le SDAGE 2010-2015. Il eut été préférable de retenir un scénario avec un SDAGE 2016-2021 identique au SDAGE 2010-2015 afin que le rapport soit en mesure de mettre en exergue les principales évolutions de la version projetée de SDAGE. Il n'apporte pas non plus d'éléments d'appréciation sur la pertinence des réponses apportées.

Finalement, le rapport clôt l'état initial par la liste des enjeux retenus pour l'analyse des incidences du SDAGE sur l'environnement. Il est à noter que certains d'entre eux correspondent à des objectifs ou orientations du schéma en soi (gouvernance, amélioration de la connaissance, sensibilisation, ...). L'évaluation conduite par la suite sur ces enjeux correspond alors, pour partie, à une analyse de la pertinence du schéma et non à celle de ses impacts sur l'environnement.

c) Analyse des incidences potentielles du schéma sur l'environnement

L'autorité environnementale reconnaît la difficulté de conduire l'évaluation environnementale sur le SDAGE Loire-Bretagne étant donnés, notamment, l'ampleur du schéma, la superficie du territoire et sa diversité.

Certains plans, schémas ou programmes préconisés et certaines actions et projets prévus étant eux-mêmes soumis à évaluation environnementale, la prise en compte de l'environnement et l'analyse des effets de ces plans, actions et projets seront assurées à ce stade.

L'analyse des incidences du SDAGE proposée repose sur la base d'un système de notation visant à évaluer l'impact de chaque disposition par rapport à chacun des enjeux définis dans l'état initial.

La méthode comporte des faiblesses dommageables à la solidité de l'évaluation. En effet, outre les critères de notation retenus ne permettant pas de qualifier correctement les incidences, le processus d'agrégation tend à favoriser le nombre de dispositions bénéfiques et non leur pertinence. De plus, le calcul de moyennes est susceptible de dissiper les éventuels impacts négatifs.

Si l'outil mobilisé est intéressant en première clef de lecture, il aurait pu présenter un caractère plus pertinent en intégrant uniquement la qualification positive et négative des incidences au regard des thématiques environnementales (avec la possibilité d'intégrer un élément traduisant l'incertitude parfaitement justifiable étant donnée, entre autres, l'inertie dans l'application des dispositions du schéma). Les priorités environnementales interviendraient alors dans l'appréciation détaillée qui suivrait cette première analyse.

Le processus ne permet pas une appréciation aisée des effets du SDAGE sur l'environnement.

d) Mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Compte tenu de l'analyse faite, le rapport environnemental conclut à l'absence d'incidence significative et, par là, n'indique pas de mesure d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts négatifs relictuels.

Si à l'échelle globale du territoire cette conclusion peut paraître acceptable, une analyse plus précise – comme évoqué précédemment – aurait permis d'indiquer les précautions ou approfondissements spécifiques à développer lors de la mise en œuvre effective des plans, actions ou projets préconisés.

e) Justification des choix

Le SDAGE 2016-2021 s'inscrit dans le contexte réglementaire et en continuité du SDAGE 2010-2015. Si le rapport environnemental expose clairement l'évolution du contexte, il aurait été fort utile, pour la compréhension du public, qu'il illustre plus amplement le processus concerté et évolutif de son élaboration et qu'il indique plus formellement les arbitrages majeurs rendus.

À cette fin, il est recommandé que bon nombre de documents préparatoires à l'élaboration du SDAGE puissent être accessibles au public lors de la phase de consultation.

f) Mesures de suivi envisagées

Le rapport environnemental liste les indicateurs figurant dans le tableau de bord du SDAGE 2010-2015 et indique que celui-ci sera reconduit pour le SDAGE 2016-2021. Il aurait été apprécié que chacun d'entre eux soit brièvement présenté et que les dernières valeurs disponibles soient indiquées.

Parallèlement à l'élaboration du SDAGE, un programme de surveillance est en cours d'établissement. Il aurait été intéressant qu'il soit expliqué en quoi le tableau de bord du SDAGE et ce programme sont en mesure de suivre de manière efficiente l'avancement du SDAGE, l'atteinte de ses objectifs et l'éventuelle prévention des impacts négatifs susceptibles d'apparaître.

g) Description du processus d'évaluation

Le rapport évoque une méthode itérative, ayant constitué un accompagnement stratégique dans l'élaboration du projet de SDAGE. Son contenu ne reflète cependant pas cette intention.

Il est expliqué que l'évaluation des incidences a été réalisée selon deux approches. L'une, matricielle, a effectivement été conduite. L'autre, spatiale, paraît intéressante au vu de sa description mais le rapport n'en comporte aucune trace. Cette étude spatiale, qui prévoyait de croiser les données spatialisées du SDAGE avec celles relatives aux différentes thématiques environnementales, aurait notamment permis de confronter les dispositions envisagées avec les spécificités locales du bassin et d'étudier la pertinence de l'échelle de mise en œuvre envisagée.

h) Résumé non technique

Destiné au lecteur non averti, le résumé non technique constitue une pièce clef du rapport environnemental, et doit permettre d'avoir une vision d'ensemble de la démarche d'évaluation, d'appréhender les principales problématiques environnementales du bassin Loire-Bretagne, et présenter les principales conclusions du rapport sur les incidences du schéma et leur prise en compte.

Le résumé non technique figurant dans le rapport environnemental ne répond pas à ces attentes.

III. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de SDAGE

L'objectif du SDAGE est l'atteinte du bon état des eaux pour l'ensemble des masses d'eau, obligation découlant de la DCE qui ouvre néanmoins des possibilités de dérogations techniques et temporelles qui doivent être justifiées. Par nature, il prend donc en compte de manière très pertinente cette priorité environnementale.

Malgré les lacunes et imperfections du rapport environnemental pointées précédemment, l'analyse du SDAGE par l'autorité environnementale lui permet d'indiquer que ce schéma aura des effets bénéfiques directs et indirects sur l'environnement compte tenu de ses objectifs propres, des liens évidents entre les orientations et dispositions du schéma, notamment sur :

- la ressource en eau, qualitativement et quantitativement ;
- la diversité biologique ;
- la faune et la flore, particulièrement celles inféodées aux milieux aquatiques ;
- la préservation des zones humides ;
- la santé humaine.

Compte tenu de la spécificité du SDAGE et de ses cibles, il peut être considéré que ses effets directs sur l'air et le bruit soient par nature neutres ou imperceptibles.

Ses éventuels effets négatifs sur le patrimoine culturel, architectural et archéologique et les paysages peuvent être considérés comme suffisamment encadrés par les réglementations en vigueur et notamment les évaluations environnementales exigibles dans les démarches ultérieures.

Par ailleurs, à la lecture du SDAGE et compte tenu des travaux préparatoires, associant de très nombreux acteurs du territoire concerné et qui ont été portés à sa connaissance, l'autorité environnementale est en mesure de considérer qu'une démarche d'évaluation environnementale a effectivement été menée au regard, notamment, de l'éclairage apporté sur :

- le processus progressif d'élaboration ;
- les principales problématiques liées à la gestion de l'eau dans le bassin, au travers des « questions importantes » et sur les réponses qui y ont été apportées par le SDAGE .

IV. Conclusion

Tout en regrettant l'insuffisante qualité du rapport environnemental, l'autorité environnementale conclut que :

- le projet de SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021 prend en compte l'environnement de manière adaptée compte tenu de son ampleur thématique et géographique ;
- l'état des lieux établi fin 2013, les divers travaux d'élaboration menés et le projet de SDAGE démontrent de manière évidente qu'un processus itératif a sous-tendu l'élaboration de ce schéma, révélant une véritable démarche d'évaluation environnementale.

Au vu de la complexité des sujets traités par le schéma, l'autorité environnementale recommande que soient élaborés et rendus aisément accessibles au public :

- une synthèse reprenant notamment le préambule du SDAGE et résumant correctement le rapport environnemental ;
- un glossaire facilitant la compréhension par le public des diverses notions ;
- un document annexe au SDAGE, focalisé sur la portée des dispositions et ce qu'il implique pour les documents et programmes inférieurs, pour chaque acteur du territoire, afin de faciliter l'intégration du schéma dans les politiques publiques et sa pleine mise en œuvre.

Préfet de la Région Centre
Préfet du Loiret

Michel JAU