

Autorité environnementale
Préfet de l'Hérault

Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)
Lez Mosson Etangs palavasiens
présenté par la Commission Locale de l'Eau (CLE)
du SAGE Lez Mosson Etangs palavasiens

Avis de l'autorité environnementale
sur le dossier présentant le projet de SAGE
et comprenant le rapport environnemental

Au titre des articles L.122-4 et suivants du code de l'environnement (évaluation environnementale)

N° : 2014-000991

Avis émis le 16 MAI 2014

308/14

DREAL LANGUEDOC-ROUSSILLON
520 allées Henri II de Montmorency
34064 Montpellier Cedex 02
www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Service en charge de l'Autorité Environnementale : DREAL LR - Service Aménagement / Division Évaluation Environnementale

Vous m'avez transmis le 17/02/2014, pour avis de l'autorité compétente en matière d'environnement prévu à l'article L.122-4 du code de l'environnement, le projet de SAGE Lez Mosson Etangs palavasiens déposé par la Commission Locale de l'Eau du SAGE Lez Mosson Etangs palavasiens.

L'autorité environnementale dispose d'un délai de 3 mois à compter de cette date pour donner son avis sur ce programme, soit au plus tard le 17/05/2014.

Il est rappelé (Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001) que l'objectif de l'évaluation stratégique environnementale des plans et programmes est « d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable ».

Le présent avis a été préparé après consultation de l'agence régionale de santé et du préfet du département concerné.

L'avis de l'autorité environnementale est un avis simple. Il devra être porté à la connaissance du public et être joint au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente de consultation du public. Il sera également publié sur le site Internet de la préfecture de département et sur celui de la DREAL.

Il est rappelé ici que pour tous les plans ou programmes 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 l'opportunité du plan mais sur la qualité du rapport environnemental présenté par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable au plan ou programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Les SAGE ¹ sont des documents d'orientations et de prescriptions qui fixent, au niveau d'un sous-bassin (unité hydrographique), 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. Ils sont établis par une Commission Locale de l'Eau (CLE) représentant les différents acteurs du territoire.

Afin d'être rendus conformes aux évolutions du cadre réglementaire associé à la LEMA ainsi qu'au Grenelle de l'environnement et compatibles avec le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin Rhône Méditerranée (SDAGE RM) approuvé fin 2009, les SAGE sont soumis à révision. La révision du SAGE Lez Mosson Etangs palavasiens a été engagée en 2010.

¹ Loi sur l'eau du 03/01/1992, Directive Cadre sur l'Eau (DCE) du 23/10/2000, nouvelle Loi sur l'Eau et les Milieux aquatiques (LEMA) du 30/12/2006, CE articles L 212-3 à 6

Avis détaillé

1. Contexte et présentation du projet de SAGE

Le périmètre du SAGE Lez Mosson Étangs palavasiens, fixé par arrêté préfectoral du 17 février 2014, est situé administrativement sur le département de l'Hérault. Il correspond aux bassins versants des fleuves côtiers méditerranéens du Lez (30%) et de la Mosson (70%), étendu aux bassins versants des étangs palavasiens, à l'exception des communes qui ne figuraient pas dans le périmètre initial du SAGE (arrêté préfectoral du 28 septembre 1994). Il couvre 746 km² et intéresse 22 masses d'eau superficielles dont 18 masses d'eau de type cours d'eau, 2 masses d'eau de transition (étangs palavasiens est et ouest), une masse d'eau artificielle (canal du Rhône à Sète entre le seuil de Franquevaux et Sète) et une masse d'eau côtière (Frontignan-Pointe de l'Espiguette) et 6 masses d'eau souterraines.

2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Autorité environnementale

Le SAGE Lez Mosson Étangs palavasiens couvre un territoire caractérisé par une extension urbaine concentrée essentiellement autour de Montpellier et son agglomération et compte au total 420 000 habitants permanents, auxquels s'ajoutent 70 000 personnes en période estivale.

La préservation quantitative de la ressource, très majoritairement utilisée pour l'Alimentation en Eau Potable (AEP) de l'agglomération de Montpellier, est un enjeu fondamental. Le karst constitue en effet une ressource en eau importante mais très vulnérable. Les 6 masses d'eau souterraines présentes sur le territoire du bassin-versant sont classées comme ressources majeures pour l'alimentation en eau potable actuelle et future par le SDAGE RM 2010-2015.

Le territoire est traversé par de nombreuses infrastructures de transport d'est en ouest (voie ferrée et autoroute notamment). Ces réseaux d'infrastructures font d'ailleurs l'objet d'un renforcement qui impacte potentiellement tous les types de milieux naturels et leur fonctionnement (le déplacement de l'A9, le contournement Nîmes Montpellier et les perspectives de ligne nouvelle Montpellier Perpignan).

Les zones artificialisées qui couvrent actuellement 17 % du territoire sont en constante augmentation. La pression démographique (6 000 nouveaux habitants par an sur le territoire du SAGE) et ses conséquences en termes d'impacts sur la disponibilité de la ressource et de rejets (assainissement ou pluviaux) constituent un enjeu majeur sur cet espace.

En raison du très fort risque d'inondation par débordement de cours d'eau (crue centennale du Lez à Montpellier estimée à 900 m³/s), le Lez a subi une succession d'aménagements, depuis son entrée à Montpellier jusqu'à son débouché en mer, qui ont largement contribué à limiter son espace de mobilité. Par ailleurs, Lez et Mosson possèdent une densité très importante de seuils et barrages qui compartimentent leur cours (25 ouvrages sur le Lez et 20 sur la Mosson).

Les 6 étangs littoraux qui couvrent une superficie de 34 km² constituent également un élément de richesse et de fragilité du patrimoine aquatique du périmètre du SAGE. Ils sont dans un état globalement médiocre vis-à-vis de l'eutrophisation.

Le chabot du Lez, espèce emblématique et endémique du fleuve, est recensée dans sa partie amont.

3. Qualité du rapport environnemental

Il est attendu du rapport environnemental qu'il montre l'efficacité environnementale et les limites du SAGE.

Il doit aussi constituer le compte rendu de la démarche itérative et interactive que représente le processus d'évaluation environnementale (EE) et retracer, à ce titre, l'ensemble des remarques formulées et des corrections apportées au SAGE à l'issue de ce processus.

A cet égard, il n'est pas fait mention d'un travail itératif mené afin d'échanger sur les enjeux et effets du SAGE sur l'environnement. De plus, il n'est pas mentionné si l'EE a, ou non, contribué à l'amélioration de la prise en compte des facteurs environnementaux dans le processus de décision et entraîné, de ce fait, une évolution de la stratégie du SAGE.

Le rapport environnemental contient l'ensemble des rubriques énumérées à l'article R122-20 du code de l'environnement (CE), à l'exception des "solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan". L'exposé des solutions alternatives et/ou complémentaires au SAGE qui auraient pu être mises en œuvre ou qui existent pour répondre aux enjeux identifiés aurait permis de présenter la plus-value du SAGE.

De même, le rapport ne présente pas de synthèse des différents chapitres et n'établit pas de liens entre eux. À l'image du résumé non technique, les analyses et conclusions apparaissent généralistes et auraient utilement dû traduire les spécificités du SAGE sur ce territoire.

1 - Présentation générale et articulation avec les autres programmes ou documents de planification pouvant interférer

Le rapport présente les 5 principaux enjeux du SAGE, à partir desquels la stratégie a été élaborée en 5 objectifs généraux déclinés de façon opérationnelle en 100 dispositions.

L'autorité environnementale relève qu'il ne procède pas à son analyse et ne précise pas si les objectifs du SAGE sont complets et cohérents au regard des enjeux de la gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques sur le périmètre du SAGE.

Le rapport établit, pour chacune des 8 orientations fondamentales du SDAGE Rhône Méditerranée 2010-2015, un lien avec les objectifs généraux du SAGE susceptibles d'interagir. Il conclut à la pleine compatibilité du SAGE avec le SDAGE Rhône Méditerranée.

L'autorité environnementale considère que l'analyse de la compatibilité avec le SDAGE, telle que présentée, demeure un exercice essentiellement descriptif. Une analyse opérationnelle de la compatibilité et la démonstration de la contribution annoncée du SAGE aux objectifs du SDAGE, auraient nécessité de s'intéresser aux différentes dispositions du SDAGE ainsi qu'aux masses d'eau, en rappelant leurs objectifs d'état écologique, chimique et quantitatif, contextualisés au regard des pressions à l'origine des risques de non-atteinte de ces objectifs sur le territoire du SAGE :

- reconquête du bon état de certaines masses d'eau, notamment les masses d'eau de transition ainsi que les 13 cours d'eau en état écologique moyen à mauvais,
- application du principe de non dégradation, notamment sur les 5 cours d'eau en bon état écologique,
- objectifs de réduction des substances dangereuses et du registre des zones protégées (ressources karstiques AEP, eaux de baignade, zones humides au sein de Natura 2000).

Le rapport présente succinctement différents plans et schémas que le SAGE doit prendre en compte mais sans conclure quant à leur prise en compte, ou non, par ce dernier.

La même démarche est menée pour ce qui concerne les documents d'urbanisme dont le rapport d'évaluation environnementale dresse les grandes lignes de manière simpliste.

L'autorité environnementale aurait apprécié que soient précisés les éléments d'information et dispositions du SAGE qui doivent être intégrés par les documents d'urbanisme et en quoi et comment le SAGE encadre la gestion des eaux à travers ces documents.

2 - Description de l'état initial de l'environnement

De façon générale, l'analyse de l'état initial apparaît comme une énumération descriptive. Elle ne donne pas une vue d'ensemble des données environnementales du territoire et peine à mettre en évidence ses principales caractéristiques environnementales et les interactions et dynamiques fonctionnelles entre ces dernières. La mise en évidence des caractéristiques des milieux, des usages et des pressions qui s'exercent sur le territoire aurait permis de lister les principaux risques pesant sur les différents compartiments environnementaux et de hiérarchiser les enjeux.

La présentation très succincte des perspectives d'évolution du territoire n'est pas valorisée en ce qui concerne les impacts de ces évolutions sur les enjeux pré-identifiés.

Certaines informations sont erronées ou partielles, c'est notamment le cas de Natura 2000 : la liste des espèces, habitats et oiseaux d'intérêt communautaire par site Natura 2000 n'est pas citée, il manque la ZPS étang de Mauguio (site FR9112017), les contrats Natura 2000 hors zones agricoles et forestières ne sont pas mentionnés, l'état d'avancement des DOCOB et les structures opératrices/animatrices n'est pas à jour.

3 - Justification des choix

Le rapport présente les choix de stratégie du SAGE.

L'autorité environnementale estime que, si le rapport présente bien les motifs qui ont présidé au choix de la stratégie, il ne produit aucun élément d'analyse critique sur ces motifs et les choix opérés et n'apporte pas la démonstration que la solution retenue est la plus favorable à l'environnement.

4 - Analyse des incidences du SAGE sur l'environnement (incluant l'évaluation des incidences Natura 2000)

Concernant l'évaluation des incidences Natura 2000, le rapport environnemental estime que les dispositions du SAGE auront des incidences positives (ou neutres) sur ces sites mais ne conclue pas sur l'absence d'effets significatifs dommageables sur les espèces et les habitats qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000.

Même si un effort est fait pour mettre en lien les objectifs et actions des DOCOB avec les objectifs généraux du SAGE, l'autorité environnementale considère que l'évaluation des incidences Natura 2000 manque de précision puisqu'elle n'explique pas en quoi les dispositions du SAGE sont favorables aux différents habitats ou espèces. En outre, cette évaluation aurait nécessité d'être conduite site par site, même si l'étang de Mauguio ou les étangs palavasiens font l'objet d'un DOCOB commun pour le Site d'Intérêt Communautaire (SIC) et la Zone de Protection Spéciale (ZPS).

Deux enjeux mériteraient d'être développés en ce qui concerne :

- 1) la ZPS Plaine de Fabrègues-Poussan, avec les impacts du projet Aqua Domitia sur l'avifaune et ses habitats d'espèces, et en particulier le risque de changement de pratiques culturales induit par l'irrigation. Ce projet est d'ailleurs signalé dans le DOCOB comme ayant des « incidences potentielles » sur l'avifaune.
- 2) le SIC Le Lez, dont l'un des objectifs généraux du DOCOB (non mentionné dans le rapport environnemental) consiste à « assurer une quantité d'eau favorable aux espèces à fort enjeu » en particulier au Chabot du Lez, et notamment par « le maintien permanent d'un débit biologique minimum ». Même si le SAGE ne fixe pas de valeur de débit biologique, son impact sur l'état de conservation de cette espèce endémique du Lez doit être analysé en détail.

Enfin, l'évaluation des incidences Natura 2000 doit, conformément à l'article R414-23 alinéa III et IV du code de l'environnement, conclure si le SAGE a un effet significatif dommageable sur l'état de conservation des habitats et espèces susceptibles d'être affectés.

Le rapport évalue les effets globaux du Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) sur l'ensemble des composantes environnementales identifiées et conclut à l'absence d'impact négatif de chacun des objectifs. Il relève toutefois, et cela apparaît d'ailleurs contradictoire avec l'analyse qui précède, le risque d'effets négatifs de certaines dispositions relatives à la protection contre les inondations sur les paysages. L'autorité environnementale constate que les mesures d'évitement et de réduction des impacts présentées n'abordent pourtant pas cette problématique.

S'agissant d'un programme visant la recherche d'un équilibre durable entre protection des milieux aquatiques et satisfaction des usages, l'autorité environnementale aurait apprécié que le rapport, au-delà de l'évaluation globale qualitative des effets du SAGE, s'attache à en évaluer l'efficacité et le degré d'ambition, en confrontant les objectifs du SAGE et les moyens mis en œuvre pour les atteindre, et au regard des objectifs du SDAGE et des pressions exercées par les activités humaines sur le territoire.

5 - Critères, indicateurs et modalités de suivi

Le rapport ne produit aucune analyse et ne propose aucun indicateur pour renforcer le suivi environnemental.

L'autorité environnementale considère ce paragraphe comme insuffisant. Elle rappelle que, pour être opérationnel, le dispositif de suivi du SAGE, basé sur des indicateurs de réalisation et de résultats, doit comprendre une situation de référence, une valeur objectif, une fréquence de renseignement, ainsi que la méthode de calcul, les sources de données, et un responsable.

4. Prise en compte de l'environnement par le projet de SAGE

L'autorité environnementale s'attache à analyser la contribution du SAGE à la gestion équilibrée du bassin-versant Lez Mosson Étangs palavasiens à travers les principales thématiques regroupées ci-après.

Préservation des zones humides et des milieux aquatiques, préservation et restauration hydromorphologique des cours d'eau

Pour sa stratégie de préservation des zones humides et d'une partie de l'espace de bon fonctionnement des cours d'eau, le projet de SAGE s'appuie sur un inventaire et une cartographie des zones humides validés en juin 2011 par la CLE et la définition de l'espace minimum de bon fonctionnement d'un cours d'eau.

La nécessaire compatibilité des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), Plan Locaux d'Urbanisme (PLU) et décisions administratives prises dans le domaine de l'eau avec l'objectif de préservation des zones humides et de l'espace minimum de bon fonctionnement des cours d'eau fixé au sein du PAGD, apporte une garantie d'efficacité optimale du SAGE pour assurer cette préservation, rendant ainsi tangible le principe de non dégradation.

L'autorité environnementale note avec intérêt l'inscription, à cet effet, d'une règle visant à la préservation des zones humides et renforçant le caractère prescriptif du PAGD.

Le projet de SAGE prévoit d'identifier les secteurs prioritaires pour la mise en œuvre de mesures compensatoires, sur la base d'un diagnostic fondé notamment sur l'état des cours d'eau et des zones humides, l'inventaire des zones humides, les enjeux environnementaux et humains, ainsi que les possibilités de maîtrise foncière.

Si l'identification de secteurs propices à la mise en œuvre de mesures compensatoires constitue un des moyens de mise en œuvre de la stratégie de préservation, l'autorité environnementale considère que ce travail mériterait d'être réalisé, comme cela a été fait sur les zones d'expansion des crues, de manière concomitante avec l'identification :

- des secteurs sur lesquels le SAGE promeut une stratégie proactive de restauration des zones humides ou de restauration hydromorphologique des cours d'eau, incluant une priorisation d'intervention. La cartographie des zones humides et leur hiérarchisation selon leur valeur et par priorité d'action constituent en effet une information à valoriser dans le cadre de cet exercice.
- des secteurs sur lesquels les enjeux de préservation justifient la mise en place d'outils de protection, techniques (type plan de gestion), juridiques (type Zones humides d'intérêt environnemental particulières (ZHIEP), Arrêté de Protection de Biotope (APB)) ou fonciers (acquisition).

Pour la problématique de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, le projet de SAGE n'établit pas de stratégie et renvoie à l'étude globale des ouvrages hydrauliques transversaux du bassin versant lancée en 2011.

L'autorité environnementale relève que le projet de SAGE, comme le SAGE validé en 2003, développe peu cette problématique, qui constitue pourtant une composante essentielle de la restauration du bon état des masses d'eau. Elle estime qu'une stratégie de restauration de la continuité écologique des cours d'eau, à articuler avec les enjeux de restauration hydromorphologiques, aurait vocation à figurer dans le SAGE, et que la déclinaison de cette stratégie passe par l'engagement d'études précises sur les ouvrages définis à enjeux écologiques, afin de définir les aménagements à réaliser.

L'intégration du bon fonctionnement des milieux aquatiques et humides à la gestion des risques d'inondation

L'autorité environnementale note avec intérêt que le projet de SAGE propose, sur la base d'études, une première cartographie permettant de prendre en compte des zones d'expansion de crues (ZEC) qu'il distingue entre ZEC à reconquérir et ZEC à préserver.

Elle relève avec intérêt cette distinction et estime que cette information mériterait d'être valorisée au sein du SAGE sous la forme d'une véritable stratégie de reconquête de ces espaces, en lien avec la stratégie mise en œuvre sur les espaces de bon fonctionnement du bassin-versant afin de coordonner les efforts et prioriser les moyens à l'échelle du bassin-versant. Elle recommande de poursuivre la déclinaison de ces résultats par la priorisation des secteurs de ZEC à reconquérir, au regard de leur intérêt fonctionnel, des contraintes techniques, des enjeux humains, etc., et par l'identification, dès à présent, des outils opérationnels à même de concrétiser cette reconquête.

Afin d'assurer une totale compatibilité avec le SDAGE, elle estime nécessaire que le PAGD (disposition B2-4) précise que les compensations sur ces zones devront être réalisées en transparence (c'est-à-dire en volume et en ligne d'eau).

L'autorité environnementale note par ailleurs que la définition des ZEC dans le SDAGE est plus large que celle proposée dans le SAGE, et qu'elle recoupe notamment les zones inondables non urbanisées définies par les plans de prévention des risques inondation (PPRI). Elle recommande dès lors la mise à jour de la cartographie des ZEC (cartes 13 et 14) au regard des PPRI actuellement approuvés, et la prise en compte de ces dernières dans la cartographie des ZEC à préserver, a minima lors d'une prochaine révision, pour mettre en cohérence le SAGE et le SDAGE.

L'autorité environnementale rappelle qu'une stratégie locale de gestion des inondations sur le périmètre du SAGE doit intégrer, outre les politiques de l'eau, les politiques d'aménagement et d'urbanisme dans le cadre d'une démarche concertée avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment la Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM). Par ailleurs, sur ce territoire densément urbanisé qui constitue une part importante du territoire à risque important d'inondation (TRI) de Montpellier-Lunel-Mauguio-Palavas, il apparaît nécessaire de rechercher une articulation avec les bassins versants adjacents, notamment en termes de connaissance, de gouvernance et de préparation à la crise.

L'élaboration d'une stratégie pour la résorption des déséquilibres quantitatifs et le partage de la ressource disponible

Le projet de SAGE indique que la CLE sera chargée de valider, dans la concertation, les résultats de l'étude des «volumes prélevables» ainsi que les résultats de l'étude sur le karst Mosson et sur le karst Lez.

L'autorité environnementale estime nécessaire que le projet de SAGE distingue d'une part les données correspondant aux besoins des milieux aquatiques et à l'évaluation de la ressource disponible, et d'autre part les choix en termes de partage de la ressource disponible entre usagers et de recours à des ressources de substitution.

Par ailleurs, l'autorité environnementale s'interroge sur l'absence d'intégration au SAGE des résultats connus de l'étude sur les volumes prélevables du karst Mosson, à savoir les niveaux piézométriques de référence et le volume prélevable global. Elle recommande qu'ils soient intégrés au SAGE.

Enfin l'autorité environnementale note avec intérêt la mise en place d'un observatoire de l'eau et des milieux aquatiques, constitué notamment d'un tableau de bord de la ressource en eau et des prélèvements, qui offrira une source d'information sur laquelle s'appuyer, en particulier pour évaluer l'efficacité des règles de partage de la ressource et des outils de gestion mis en place dans le cadre du plan de gestion de la ressource en eau (PGRE).

Enfin, les dispositions du projet de SAGE portant sur l'organisation du retour à une gestion équilibrée de la ressource en eau à l'échelle du bassin-versant (objectif C1) mériteraient d'être complétées par un échéancier précis des principales étapes à venir.

 Le Préfet

Le Directeur Régional Adjoint
de l'Environnement, de l'Aménagement
et du Logement Languedoc-Roussillon


Philippe MONARD

Glossaire

AEP	Alimentation en eau potable
APB	Arrêté de Protection de Biotope
CLE	Commission Locale de l'Eau
DCE	Directive Cadre sur l'Eau
DOCOB	Document d'Objectif
IOTA	Installations, Ouvrages, Travaux, et Activités ayant une influence sur l'eau ou le fonctionnement des écosystèmes aquatiques.
LEMA	Loi sur l'Eau et les Milieux aquatiques
PAGD	Plan d'Aménagement et de Gestion Durable
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SIC	Site d'Intérêt Communautaire
SLGRI	Stratégie Locale de Gestion des Risques d'Inondation
ZEC	Zones d'Expansion de Crues
ZHIEP	Zone humides d'intérêt environnemental particulières
ZPS	Zone de Protection Spéciale