



PREFET DE LA REGION PAYS DE LA LOIRE

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire

Nantes, le 18 FEV. 2015

Avis de l'autorité environnementale sur le projet de schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire

L'article L.122-4 du code de l'environnement a introduit la procédure d'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement. Cette procédure d'évaluation environnementale 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. Elle assure par ailleurs une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux. L'analyse porte sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport et sur la prise en compte de l'environnement par le programme.

1 – Le contexte

Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) est un outil d'aménagement du territoire visant à maintenir et restaurer les continuités écologiques à l'échelle d'une région. Il fait partie du dispositif national « Trame verte et bleue » (TVB), qui a pour objectif d'enrayer l'érosion de la biodiversité principalement liée à la fragmentation des espaces de vie des espèces sauvages du fait notamment de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisation. Il s'agit donc d'identifier, d'une part, les espaces de vie favorables aux espèces (remarquables et ordinaires) et de ménager les possibilités pour ces espèces d'accomplir les déplacements indispensables à leur biologie. Ainsi le SRCE des Pays de la Loire se fixe 3 objectifs, rappelés en page 14 : identifier les composantes de la trame verte et bleue régionale, identifier les enjeux de préservation et y répondre à travers l'élaboration d'un plan d'actions et d'outils permettant la mise en œuvre opérationnelle.

2 – Les enjeux environnementaux identifiés par l'autorité environnementale

Le SRCE est, par nature, un schéma à vocation environnementale. Il n'aura a priori aucun impact dommageable sur l'environnement. L'absence d'incidence négative dispense le schéma d'une réflexion sur la mise en œuvre de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation de ses impacts. Toutefois, des points de vigilance peuvent être déclinés pour définir des pistes de progrès, notamment dans son articulation avec d'autres plans et programmes tel que le schéma régional climat, air, énergie (SRCAE).

L'avis de l'autorité environnementale vise donc principalement à apprécier les ambitions du SRCE au regard des enjeux du territoire en matière de continuités écologiques, et sa capacité à les mettre en œuvre. Il s'agit notamment d'évaluer la bonne adéquation entre ses objectifs et ses propositions d'actions, ainsi que la pertinence et la cohérence des mesures envisagées.

Le SRCE Pays de la Loire a choisi une méthode privilégiant une large concertation, tant dans l'élaboration de la méthode d'identification des éléments de la trame verte et bleue, que dans la définition du plan d'actions stratégique. Si ce parti pris vise une meilleure appropriation de la TVB par les acteurs concernés, il présente le risque d'une perte de précision pouvant rendre ensuite plus difficile sa déclinaison au niveau local.

3 – Qualité et prise en compte de l'environnement par le SRCE

3-1 – Organisation et contenu du rapport environnemental

Le rapport a été établi selon la note d'appui relative à la démarche d'évaluation environnementale des SRCE établie par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) en novembre 2012.

S'il faut saluer le souhait d'exhaustivité, sur un plan purement formel, la longueur du rapport (équivalente à celle du SRCE), ne facilite pas son appropriation par le plus grand nombre. Par ailleurs, des éléments importants d'analyse sont renvoyés en annexe, ce qui fragilise parfois la démonstration.

Comme le souligne la note d'appui visée supra, l'évaluation environnementale du SRCE, au-delà de la contribution à la bonne information du public et d'une aide à la définition d'un schéma prenant en compte l'ensemble des champs de l'environnement, doit éclairer l'autorité administrative qui arrête le schéma sur la décision à prendre. Ainsi, l'évaluation environnementale ne doit pas être une évaluation des impacts une fois le projet établi, mais une évaluation intégrée de façon itérative au cours de l'élaboration du schéma. Le rapport environnemental doit ainsi restituer les choix effectués et les optimisations apportées au projet de schéma.

En l'espèce, l'évaluation a été conduite à partir du plan d'actions transmis le 15 septembre 2014 (cf. p.90), soit en fin de démarche. Sans méconnaître la difficulté inhérente à l'exercice dans le cadre des plans et programmes, et au fait que la soumission à évaluation environnementale des SRCE est intervenue après le lancement des travaux, la démarche mise en œuvre ne semble pas avoir permis de bénéficier pleinement du caractère itératif de l'exercice, qui aurait pu conduire à faire évoluer le SRCE. Le rapport d'évaluation environnementale se montre en effet parfois explicitement critique envers les choix opérés dans le SRCE. Il serait souhaitable de revoir l'articulation entre les deux documents, par exemple sous forme de réponse aux critiques du rapport, en présentant les éventuelles limites et difficultés rencontrées lors de l'élaboration du SRCE.

3-2 – État initial de l'environnement

En s'appuyant sur les données disponibles, et notamment le profil environnemental régional (PER), l'état initial dresse l'état actuel de la situation et les tendances des différentes thématiques environnementales en Pays de la Loire : occupation du sol, ressources, patrimoine naturel et paysager, risques, pollutions et nuisances. L'utilisation du PER est préconisée par la méthodologie nationale et l'exercice est, globalement, bien mené. Certains résultats auraient mérité un rendu cartographique, plutôt que sous forme d'histogrammes ou de tableaux, et les cartographies, lorsqu'elles existent, de bénéficier d'un rendu à une plus grande échelle. Par ailleurs, certaines illustrations s'avèrent peu lisibles.

3-3 – La méthodologie d'identification des éléments de la trame verte et bleue

Remarques générales

La méthode d'identification des continuités régionales en Pays de la Loire a privilégié la concertation avec tous les acteurs du territoire, y compris dans sa construction. Un groupe de travail transversal (GTT) a été constitué et s'est réuni entre 2011 et 2014 pour échanger sur les méthodes et identifier les données à collecter. Cette organisation, qui associe en amont les acteurs locaux, visait à faciliter l'appropriation du schéma et cette spécificité de la démarche est à souligner.

Malgré cela, la compréhension de la méthodologie retenue par le SRCE n'est pas toujours aisée, bien que le schéma de la page 51 tente d'en synthétiser les principales étapes.

Les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques

A l'échelle nationale, la trame verte et bleue doit permettre de préserver en priorité les espèces sensibles à la fragmentation relevant d'un enjeu national. Le SRCE indique qu'une liste d'espèces pour lesquelles la région possède une responsabilité en terme de conservation des populations a été dressée pour chacune des régions. Pour les Pays de la Loire, il est précisé que cette liste a été complétée avec les espèces déterminantes des régions limitrophes et des espèces complémentaires. Un travail a été mené pour récolter et analyser les données concernant les espèces déterminantes pour la TVB à l'échelle de la région.

Le SRCE a retenu cinq sous-trames pertinentes pour les Pays de la Loire : milieux boisés, milieux bocagers, milieux humides, cours d'eau et annexes et milieux littoraux. La caractérisation de chaque sous-trame a ensuite été réalisée en s'appuyant uniquement sur des données homogènes disponibles sur l'ensemble de la région. Clairement assumé par le schéma, ce choix a cependant pour conséquence d'écarter des données d'espèces et d'habitats, utiles à la définition et à la caractérisation des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. Le SRCE indique que certaines de ces données ont toutefois été utilisées en complément pour la définition de ces réservoirs et de ces corridors, mais sans les préciser, ce qui ne facilitera pas la déclinaison aux échelles infra-régionales, et notamment leur prise en compte dans les documents d'urbanisme. Il précise que les ateliers participatifs ont permis de pallier le manque de données. Toutefois, le recours à la seule méthode d'interprétation visuelle et aux dires d'experts induit une potentielle hétérogénéité qui aurait dû conduire à une justification plus argumentée.

À partir de ces cinq sous-trames, une analyse spatiale de la région, découpée en mailles orthogonales, a été effectuée sur la base de données homogènes. Les mailles ont été classées en plusieurs niveaux pour chaque sous-trame : les niveaux 1 et 2 ayant des caractéristiques de réservoirs et les mailles 3 et 4 de corridors. La méthodologie de hiérarchisation des mailles est présentée sous forme de schéma pour chaque sous-trame mais s'avère difficile à appréhender, notamment dans le cas de la sous-trame bocagère. D'ailleurs, cet exercice de hiérarchisation des mailles n'a pas été réalisé sans difficultés, comme le rappelle le SRCE.

Le fait d'intégrer la sous-trame bocagère dans l'analyse a conduit à intégrer des espaces bocagers en tant que réservoir de biodiversité ou « corridor territoire » ce qui est pertinent par rapport aux enjeux dressés dans l'état initial de l'environnement, présentant le bocage comme un enjeu régional fort. L'étendue et la nature même de ces réservoirs et de ces « corridors territoires » particuliers ne permet pas au SRCE d'avoir une orientation simple sur la totalité des espaces concernés. La responsabilité de leur prise en compte est ainsi confiée aux acteurs des territoires qui devront les décliner spatialement mais aussi par des degrés de protection en adéquation avec les enjeux à qualifier à des échelles plus précises.

L'identification des éléments fragmentant

Le SRCE a retenu trois sources de fragmentation à l'échelle régionale pour, d'une part qualifier l'état de dégradation des réservoirs de biodiversité, et, d'autre part, les corridors à préserver et ceux à remettre en bon état : les surfaces artificialisées, les infrastructures linéaires de transport et les obstacles ponctuels de type barrage ou seuils sur les cours d'eau. Les méthodes d'identification sont clairement exposées par le SRCE. En ce qui concerne la fragmentation linéaire, le SRCE s'est appuyé sur le seul critère densité du trafic pour le réseau routier, et a écarté les critères de largeur de voies et « équipement » (présence de clôtures). Compte tenu du contexte régional à fortes affluences touristiques saisonnières, des compléments auraient pu être menés pour les cas des 2x2 voies dont la moyenne annuelle de trafic n'est pas forcément représentative.

Synthèse

L'autorité environnementale souligne la complexité de la méthode retenue qui, bien que rendue possible par le cadrage national sur les SRCE, nécessite clarté, rigueur et transparence quant aux données initiales utilisées et aux choix opérés pour le classement des mailles. Il ressort de l'évaluation environnementale que le recueil et la valorisation des données sur les espèces et les habitats est une limite de ce premier SRCE. Il convient donc d'améliorer la connaissance pour les démarches à venir. Si le SRCE identifie bien cet enjeu dans son plan d'actions, il pourrait mieux définir l'organisation de la capitalisation des données géographiques à l'échelle régionale. Au regard du constat initial sur le manque de données, ce point apparaît essentiel.

3-4 – L'analyse de l'évaluation des incidences

Analyse des incidences sur l'environnement

L'analyse des incidences est réalisée à une échelle régionale, en reprenant les thématiques environnementales développées dans l'état initial. La restitution est synthétique, avec, pour chaque thème, un rappel des principaux enjeux et une évaluation synthétique des impacts.

Le rapport d'évaluation environnementale indique que « dans le cadre particulier des plans et programmes, et spécifiquement pour ce qui concerne le SRCE Pays de la Loire, les actions définies par le porteur de

projet peuvent manquer d'éléments de précision : méthodes, outils moyens et spatialisation et peuvent rendre l'évaluation des incidences incertaine ».

L'évaluation environnementale conclut à juste titre que le SRCE n'impacte aucun des grands enjeux environnementaux de manière négative et aucune mesure d'évitement ou de réduction n'est proposée. Il souligne néanmoins un point de vigilance sur le risque de colonisation accélérée des espaces naturels par les espèces invasives, que le maintien et la restauration des fonctionnalités peuvent favoriser. Il préconise un suivi de ces problématiques dans le cadre de la mise en œuvre. Le maintien ou la restauration de la fonctionnalité des réseaux de mares, des zones humides, des annexes hydrauliques et des têtes de bassin versant est, à juste titre, pointé comme un enjeu et repris dans le plan d'actions stratégique. Toutefois, le tableau de synthèse du rapport environnemental récapitulant les impacts du SRCE sur les composantes environnementales (p.104) pointe le caractère indéterminé de l'incidence de cette action de maintien et restauration des réseaux de mares et de zones humides et l'identifie comme un point de vigilance. C'est d'ailleurs la seule action qui est ainsi repérée. Cela aurait mérité une explication, s'agissant d'éléments déterminants au niveau régional.

Analyses des incidences sur Natura 2000

Le rapport d'évaluation environnementale propose un exposé sommaire de l'analyse des incidences Natura 2000, faisant l'économie de l'analyse par typologie de grands types de milieux naturels à enjeux, pourtant préconisée par la méthodologie nationale. Le SRCE a intégré les sites Natura 2000 dans sa trame verte et bleue et la plupart des sites ont été assimilés à des réservoirs de biodiversité ce qui est pertinent au regard de leur objectif de préservation. De plus, le SRCE Pays de la Loire peut contribuer à renforcer la cohérence du réseau Natura 2000 en répondant à la directive européenne « habitats » qui préconise l'éventuelle mise en réseau des sites en encourageant la gestion d'éléments du paysage et relais (bois, étangs...). Il conclut que le SRCE n'a pas d'incidences négatives notables sur les sites Natura 2000. Il est pourtant souligné une mesure possiblement négative, sur les espèces invasives notamment. Cet aspect figure bien dans le plan d'actions stratégique, mais uniquement par le suivi d'indicateurs. La traduction opérationnelle de cette action reste à approfondir.

Il rappelle également que certains sites Natura 2000 n'ont été que partiellement pris en compte par le SRCE, car ils contenaient des habitats qui ne correspondaient à aucune des sous-trames identifiées par le schéma. Ce point aurait mérité d'être mieux justifié, notamment en indiquant que ces sites non retenus sont à caractère maritime et donc non concernés par le périmètre de ce document. Ainsi, contrairement à ce que suppose l'évaluation des incidences, le SRCE prend bien en compte la totalité des sites Natura 2000 de son territoire d'action. À ce stade, un complément permettrait d'éclairer le propos et de lever ces ambiguïtés.

3-5 – Justification des choix et cohérence interne et externe

Justification des choix : le plan d'actions stratégique

Le rapport d'évaluation environnementale retrace les choix opérés lors de l'élaboration du SRCE. Il rappelle la volonté d'association large des acteurs du SRCE et indique que le processus de validation des choix est collectif. Cette méthode permet de faciliter l'appropriation du schéma à tous les niveaux.

L'analyse produite dans le rapport environnemental met en doute le caractère opérationnel du plan d'actions stratégique. Sont pointés dans ce rapport le manque de spatialisation et le caractère général des actions proposées par le SRCE. L'autorité environnementale constate en effet que si les enjeux sont bien repérés, les actions proposées par le SRCE reposent assez largement sur la responsabilité des acteurs qui auront à le décliner. De ce fait, l'accompagnement des collectivités aux étapes à venir de mise en œuvre et le suivi des effets seront primordiaux. Il est regrettable que l'analyse figurant dans le rapport environnemental et rappelée ci-avant n'ait pas contribué à enrichir le plan d'actions stratégique du fait du calendrier. Sans méconnaître les difficultés liées à l'échelle du schéma, à la subsidiarité des documents et à la méthode de co-élaboration, le SRCE pourrait à ce stade mieux justifier le niveau d'ambition de certaines actions.

Le SRCE renvoie à des fiches par unité écologique (UE) qui complètent le plan d'actions stratégique. Ces 34 fiches ont été choisies en fonction des caractéristiques écologiques et socio-économiques et sont restituées par département. Le rapport d'évaluation environnementale précise que « *s'inscrivant dans la ligne directrice choisie, en souhaitant laisser de la liberté aux différents acteurs du territoire, les préconisations des fiches UE sont indicatives et n'entrent pas donc pas dans le plan d'actions stratégique. Ainsi elles ont été conçues dans le but d'accompagner chacun des territoires à s'approprier la thématique*

des continuités écologiques en rassemblant et en synthétisant les données à une échelle locale ». Ces fiches ne sont pas constitutives du dossier de consultation du SRCE et il conviendra de préciser leur statut par rapport à celui-ci, d'autant plus qu'il renvoie vers elles dans la fiche action de l'amélioration et de la valorisation de la connaissance à la page 158.

Analyse des cohérences internes et externes

S'agissant de la cohérence interne, le rapport d'évaluation souligne que la totalité des enjeux identifiés sont couverts par une ou plusieurs actions, mais indique que « du fait de l'imprécision du plan d'actions, des doutes demeurent quant à l'opérationnalité de celui-ci, aucune action n'est spatialisée, ni réellement explicitée. Ainsi, il n'existe pas d'actions visant directement la restauration des corridors présentés dans la cartographie d'objectifs de la trame verte et bleue ». Fort de ce constat, la démarche d'évaluation environnementale aurait dû conduire à ajuster le plan d'actions stratégique pour mieux spatialiser les objectifs ou, a minima, à mieux justifier des choix opérés ou limites rencontrées.

Si le lien avec les autres plans et programmes est abordé par le rapport environnemental, les points de conflits ne sont pas toujours repérés, et lorsqu'ils le sont, les outils de vigilance mobilisables dans les projets à venir ne sont pas forcément précisés (cf. par exemple développement de l'éolien préconisé par le SRCAE et le risque potentiel de fragmentation des corridors).

3-6 – Les méthodes de suivi

S'agissant du suivi, une première « collection » d'indicateurs, classés par type (état des continuités, pression ou menace et réponses aux actions de préservation) a été établie dans le cadre de l'élaboration du plan d'actions stratégique. Dans le cadre de l'évaluation environnementale, d'autres indicateurs de suivi ont été proposés pour s'assurer de l'opérationnalité du SRCE (prise en compte des continuités régionales dans les projets de territoire et documents d'urbanisme, suivi de l'évolution des surfaces urbanisées), et suivre l'évolution de la propagation des espèces invasives. Le rapport établit à quelle fréquence, sous quelle forme et à destination de quel public l'ensemble des indicateurs est publié et renseigné. Les moyens nécessaires à leur mise en œuvre auraient gagné à être précisés. Dans certains cas, il semble que ce soit la disponibilité des données plus que la pertinence de l'indicateur qui ait prévalu dans le choix. Par contre, au regard des manques de données identifiées, l'indicateur de suivi du nombre de données dans Géopal est pertinent, même si le SRCE n'induit aucune obligation de renseignement pour les collectivités et les porteurs de projets.

Par ailleurs, le choix des indicateurs de suivi suscite des questions, notamment sur la cohérence entre les indicateurs d'état, de pression et de réponse. Par exemple, un indicateur de réponse retenu est le linéaire de haies restaurées et financées par la région, les départements ou via les fonds européens. Dans l'objectif de suivre l'évolution des continuités, cet indicateur se révèle pertinent, d'autant que le bocage est intégré, pour partie, en tant que réservoir de biodiversité. Cependant, le SRCE prévoit de suivre ni le linéaire de haies existantes en indicateur d'état, ni le linéaire détruit en indicateur de pression. Le suivi est donc partiel et les données utiles pour le prochain SRCE resteront lacunaires. Il conviendrait donc de renforcer le travail ébauché sur les indicateurs de suivi devant justement servir à tracer la déclinaison opérationnelle du SRCE. Cet enjeu est d'autant plus fort que les actions sont générales et non spatialisées.

3-7 – Résumés non techniques

Le SRCE comporte deux résumés non techniques : celui qui concerne le SRCE et celui du rapport environnemental intégré à l'étude d'impact. Le premier est clair et concis, il permet au grand public de comprendre les intentions du SRCE, ainsi que les grandes étapes de son élaboration. Il aurait pu cependant mettre plus l'accent sur la cartographie produite dans le cadre de ces travaux. Le résumé non technique du rapport environnemental est quant à lui synthétique, et aborde tous les volets du SRCE. Il peut cependant se révéler complexe pour le grand public.

4 – Conclusion

Le rapport environnemental présenté ne répond pas complètement aux attentes de l'autorité environnementale : si l'exercice permet d'éclairer les choix opérés par le SRCE et ses éventuelles limites, le rapport se pose en évaluation a posteriori et le schéma ne semble donc pas avoir pleinement profité de la démarche itérative qui doit permettre le dialogue entre les documents.

L'élaboration du SRCE a permis de mobiliser un grand nombre d'acteurs ce qui a conduit à enrichir les données existantes par une connaissance nouvelle « à dire d'experts », non encore totalement consolidée sur la thématique de la trame verte et bleue à l'échelle régionale. Si la méthodologie est parfois complexe à appréhender pour le grand public, l'autorité environnementale souscrit à cette démarche d'association des différents acteurs pour la construction du schéma, qui en a enrichi le contenu et visait à faciliter son appropriation par les acteurs impliqués. Il conviendra toutefois d'être plus précis sur la consolidation de cette connaissance, ainsi que sur la nécessaire gouvernance régionale à mettre en place pour la compléter. En effet, ce premier SRCE régional fait le constat d'un nombre limité de données homogènes exploitables à l'échelle de la région. Il conviendra donc dans les années à venir de compléter et d'organiser la connaissance sur le sujet. C'est un enjeu dans l'optique du prochain SRCE.

L'exercice d'évaluation environnementale met en lumière les limites inhérentes à la nature du SRCE tel qu'il est fixé par la réglementation. La prise en compte par les documents d'urbanisme rend indispensable l'appropriation du schéma par les acteurs locaux, en particulier les collectivités. Son efficacité dépendra donc largement de la capacité des maîtres d'ouvrage du SRCE à accompagner sa mise en œuvre.

S'agissant d'un document de planification à visée environnementale, le SRCE contribue par définition à une meilleure prise en compte de l'environnement. Toutefois, les orientations définies par ce schéma ne bénéficieront à l'environnement que si les plans et programmes en matière d'urbanisme les déclinent concrètement à l'échelle locale. Sur ce point, même si le choix de rester très large et général est assumé, le SRCE aurait gagné à être plus précis sur le contenu du plan d'actions stratégique dans les secteurs à enjeux, pour renforcer son caractère opérationnel. La poursuite du travail engagé sur les indicateurs ainsi que leur suivi est primordial afin de rendre compte de l'effectivité des actions et le cas échéant d'apporter des mesures correctives.

Le préfet de la région Pays de la Loire



Henri-Michel COMET