



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale de Bretagne
sur le schéma de mise en valeur de la mer
du golfe du Morbihan (56)**

N° : 2019-007330

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe de Bretagne, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 10 octobre 2019, à Rennes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du schéma de mise en valeur de la mer du golfe du Morbihan (56).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Chantal Gascuel (audioconférence), Alain Even, Antoine Pichon, Aline Baguet.

Était présente sans voix délibérative : Audrey Joly, chargée de mission auprès de la MRAe.

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.

La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) de Bretagne a été saisie, par le préfet du Morbihan et pour avis de la MRAe, de la révision du schéma de mise en valeur de la mer du golfe du Morbihan (56), l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 10 juillet 2019.

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

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-21 II du code de l'environnement, la DREAL de Bretagne a consulté, par courriel du 10 juillet 2019, l'agence régionale de santé, délégation territoriale du Morbihan et le préfet .

Sur la base de la DREAL de Bretagne, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

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

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. 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.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Avis

1. Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) est un outil de planification à valeur réglementaire visant à aménager, protéger et mettre en valeur le littoral et la mer, sur un espace maritime et littoral très imbriqué et en conciliant les différents usages de cet espace. Etabli par les services de l'État à l'issue d'une large concertation avec tous les acteurs, il fixe les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral et détermine la vocation générale des différentes zones, notamment les zones affectées au développement portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisir. Le premier SMVM du golfe du Morbihan, adopté par arrêté préfectoral le 10 février 2006, avait pour ambition, tout en protégeant le patrimoine naturel riche et fragile du Golfe, de favoriser le développement d'un ensemble d'activités concurrentes et de réguler les conflits d'usages sur le plan d'eau et sur le littoral.



1.2 Enjeux

La révision du SMVM du golfe du Morbihan s'inscrit dans le contexte d'enjeux environnementaux forts. Les milieux naturels, diversifiés et revêtant une portée internationale pour certaines espèces (oiseaux migrateurs en particulier), le paysage qu'il ambitionne de préserver, sont sous la pression d'usages variés¹, de flux polluants² et d'une dynamique démographique forte. Le confinement des eaux du Golfe, accentué pour sa partie est, est à l'origine de la richesse de ses milieux naturels et de sa valeur paysagère, mais il contribue aussi à sa sensibilité (faible renouvellement des eaux, concentrations ou cumuls de pressions...).

Au regard des éléments fournis par le dossier, les enjeux identifiés par l'Ae sont ceux de la préservation de la biodiversité (milieu « eaux » compris), du paysage, de la maîtrise des nuisances, de la santé, du changement climatique et de la sécurité (risques et déplacements).

1.3 Présentation du projet de révision

Le périmètre du SMVM est défini par les territoires des 19 communes qui sont riveraines du golfe du Morbihan³. Il est ainsi entièrement inclus dans celui du parc naturel régional du golfe du Morbihan, de création plus récente et est également opérateur des sites Natura 2000 du schéma.

Le SMVM a un statut de document d'urbanisme et doit mentionner les projets d'équipements littoraux en précisant leurs caractéristiques et les prescriptions s'y rapportant.

La révision du SMVM, qui sera applicable sur une période de 10 années, est construite sur la base de 3 enjeux ainsi dénommés :

- « Faire de la gestion durable des écosystèmes et des ressources marines du Golfe une composante du développement socio-économique du territoire » ;
- « Gérer de façon intégrée l'espace et les ressources » ;
- « Anticiper et intégrer les transitions écologique, énergétique, économique et sociétale sur le territoire du Golfe ».

Le résumé non technique de l'évaluation présente le contenu type d'un SMVM mais ne décrit pas le schéma du Golfe en particulier. Il ne développe pas de lien entre SMVM et chartes, schémas, plans susceptible de le compléter ou de lui servir de base puisqu'il se limite à une affirmation de « cohérence » et fournit peu d'information contextualisée (points de vigilances particuliers mis en évidence par la confrontation des actions aux enjeux). Il ne remplit donc pas en totalité sa fonction attendue, qui est une prise de connaissance complète du schéma par le grand public. La démarche consultative et l'importante concertation engagée sous l'égide de garants depuis la décision de révision du SMVM vient atténuer cette remarque.

Le bilan du SMVM en vigueur depuis 2006 n'est pas joint au dossier.

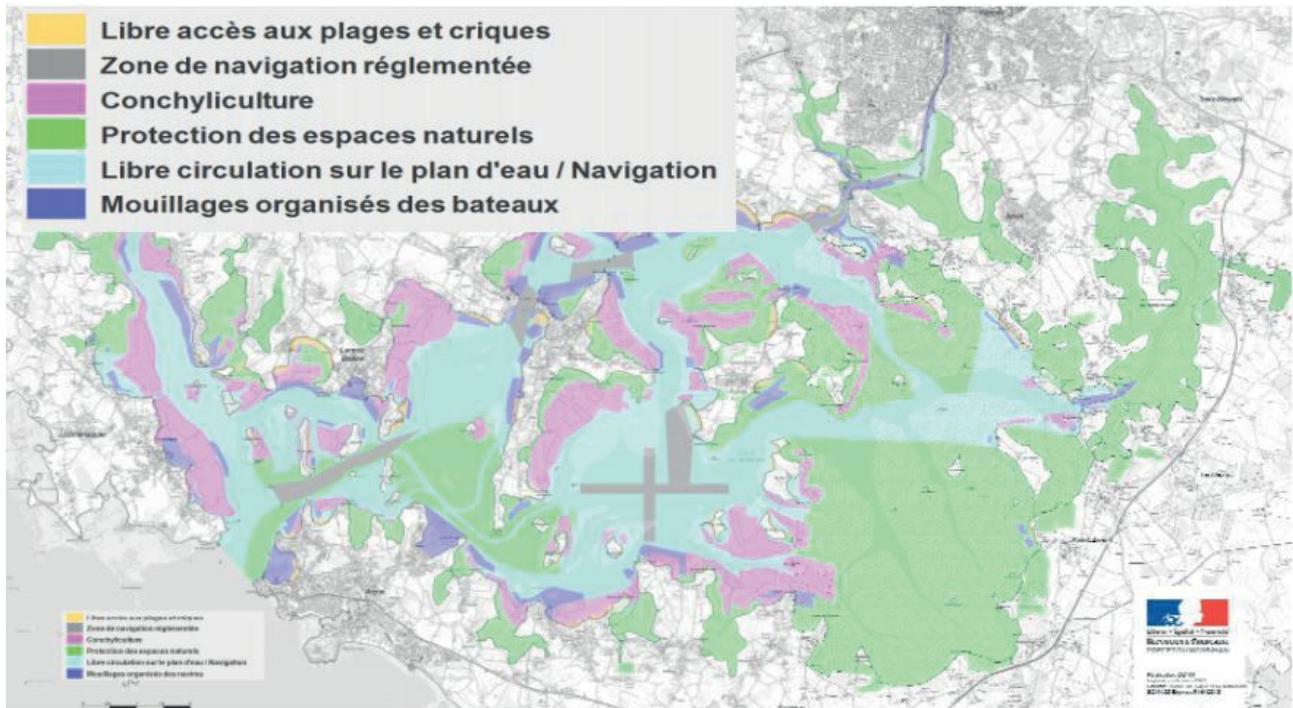
L'état initial de l'environnement est placé au sein du projet de révision du SMVM au lieu de faire partie du document d'évaluation environnementale qui n'en présente pour sa part qu'une synthèse. **Ce point fragilise la lecture de la démarche de l'évaluation.**

L'Ae relève que le dossier ne présente pas de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation car l'évaluation n'a pas identifié d'incidence négative au projet de révision du SMVM.

1 Navigations et mouillages, conchyliculture, pêche, loisirs nautiques et littoraux...

2 Cf. qualité des assainissements des eaux pluviales et usées au vu d'une acceptabilité des milieux jugée comme limitant le développement urbain, influence des pratiques agricoles sur le développement d'algues vertes...

3 Le document précise que seules les façades littorales de Locmariaquer, Arzon, Saint-Gildas-de-Rhuys et Sarzeau sont concernées.



Carte du zonage des vocations prioritaires de l'espace maritime (source : dossier)

Sur le plan de la forme, les diagrammes illustrant les différents volumes du dossier ne sont pas tous lisibles (exemple de la gouvernance mise en place pour le projet de révision). La carte du zonage des vocations prioritaires de l'espace maritime, inclus dans le périmètre du schéma, pourra être améliorée dans sa présentation (figuré discret du périmètre, libellés incomplets des zones maritimes, l'une des teintes ne fait pas l'objet d'une désignation et les tiretés des concessions ne sont pas explicités).

L'Ae recommande de réviser le contenu du résumé non technique pour qu'il serve à une appréciation complète du SMVM, de joindre au dossier une synthèse du bilan du SMVM actuel et d'améliorer les illustrations du dossier et notamment la carte du zonage des vocations prioritaires.

2. Analyse du projet et de la qualité de l'évaluation environnementale

L'Ae relève l'ampleur et la richesse des réflexions menées en amont et celle de l'effort de restitution que constitue le dossier. L'Ae observe une difficulté à lire la portée et la complémentarité du projet avec l'existant et notamment son environnement institutionnel, législatif et réglementaire, de nombreuses actions étant à présent menées par le parc régional naturel du golfe du Morbihan ou relevant des prérogatives du SAGE ou encore de celle d'un plan de gestion des déchets...

Cet environnement donne toute son importance à la présentation d'un scénario « zéro », c'est-à-dire permettant de visualiser le devenir des objectifs visés par le schéma, en l'absence de schéma, afin de mettre en évidence sa plus-value. Cet exercice n'est pas présenté par le dossier.

Celui-ci analyse toutefois les liens entre SMVM et plans et programmes susceptibles de le concerner, le SMVM devant être de nature à mettre de la cohérence « terre-mer » en matière de planification sur cet espace où le littoral et la mer sont si imbriqués :

- dans le détail, le lien avec le plan d'action pour le milieu marin (PAMM) du golfe de Gascogne et le document stratégique de façade Nord-Atlantique-Manche-Ouest tend à démontrer une action plus aboutie du SMVM, notamment au travers de l'appréciation des effets de cumul des usages sur les milieux. Cependant l'action concernée semble imprécise et l'objectif visé non atteint ;

- le conventionnement Etat-PNR qui permet de confier certaines actions au parc régional⁴ n'est pas suffisamment décrit pour leurs contenus et moyens futurs **malgré le rôle clé de la charte du Parc et des actions qu'il mène ;**

- la cohérence entre projet et dispositions du SDAGE et du SAGE principal du périmètre du SMVM (SAGE « golfe du Morbihan et de la Ria d'Étel »), au-delà de la répartition des missions déjà discutée, rappelle la nature des pressions et risques à considérer et présente l'intérêt de rappeler les limites du SAGE actuel, sans bien sûr éluder l'importance des autres sources de dégradation des eaux marines ou estuariennes. La répartition des missions entre les deux schémas n'est pas explicite, alors que le besoin de synergie existe par exemple sur le plan des suivis de la qualité de l'eau ;

- la cohérence des actions avec la teneur du schéma des structures des exploitations de culture marines du Morbihan n'est pas présentée (sa révision est en cours, le projet finalisé étant toutefois disponible). L'Ae relève à ce titre que l'action « Améliorer les pratiques de l'activité conchylicole en lien avec la biodiversité et les paysages » **permet un niveau de protection tangible par rapport aux dispositions du schéma des cultures qui n'impose pas, dans sa forme actuelle, d'éviter les milieux sensibles ;**

- le porteur du projet de SMVM⁵ indique que les données et orientation du PGRI du bassin Loire-Bretagne ont servi à la révision du SMVM tout en considérant que l'enjeu inondation-submersion du Golfe est de nature secondaire au regard des autres enjeux. La mise à profit et la transcription des données disponibles en matière de risque naturel ne sont toutefois pas apparentes, les secteurs soumis à érosion (évolution éventuelle du trait de côte) et besoins en champs d'expansion devraient notamment être accessibles pour leur prise en compte par la planification communale ou intercommunale.

Plus largement, la manière dont les collectivités pourront s'emparer du projet pour construire leurs projets d'urbanisation n'est pas clairement exprimée alors que la portée réglementaire du schéma est théoriquement suffisante puisqu'il « peut prescrire des sujétions particulières, portant sur des espaces maritime, fluvial et terrestre, si elles sont nécessaires à la préservation des milieux naturels ». Le SMVM est en effet opposable aux documents d'urbanisme et a donc la capacité d'orienter l'aménagement et l'urbanisation des espaces littoraux.

L'Ae recommande de procéder à la formalisation d'un scénario « zéro » afin de faciliter la lecture de la plus-value qui sera apportée par le SMVM révisé vis-à-vis du contexte institutionnel et réglementaire qui concerne le golfe du Morbihan.

Sur le plan méthodologique,

le périmètre du schéma n'est, par sa construction initiale, pas adapté à la résolution des problématiques qu'il vise. À défaut de l'étendre à la totalité des bassins-versants influant les eaux et milieux qu'il souhaite protéger, il conviendrait de :

– se donner les moyens d'évaluer la qualité de l'eau reçue par le littoral ou d'en examiner la faisabilité (selon l'importance relative des rejets diffus et localisés) ;

– de confirmer, pour les communes qui ont les deux « façades » maritimes (Golfe et océan), que le périmètre inclut a minima la bande des 100 m, les espaces remarquables du littoral et les espaces proches du rivage .

Pour le périmètre retenu par le porteur du projet de SMVM, l'Ae a porté son attention sur le socle du projet et de son évaluation, la méthode d'évaluation employée et les modalités de suivi du schéma.

Le dossier (état initial et actions) révèle un fort besoin en connaissance de l'environnement, susceptible de fragiliser ou de limiter la portée du schéma compte-tenu de son terme à 10 ans (l'application du principe

4 Réalisation d'un observatoire des paysages, suivis naturalistes, guide de l'éconavigation...

5 La direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) du Morbihan.

de précaution, souvent lisible dans le projet, pouvant trouver ses limites faces aux enjeux économiques portés par les acteurs dans le Golfe). La possibilité de mobiliser des moyens d'étude pour la qualification de l'état des milieux naturels, de leur fonctionnement et des pressions qu'ils subissent doit donc être particulièrement mise en avant.

Dans le détail des observations, l'état initial fait état de l'importance des « bruits de fonds » ou symptômes alarmants tels que l'effet sonore de la navigation, le flux en azote issu des terres agricoles du bassin-versant du Golfe⁶, la dégradation de la qualité des coquillages élevés, l'impact du mouillage et celui des pratiques conchylicoles sur les fonds et les espèces marines.

Par contre, la capacité épuratoire des milieux naturels, vraisemblablement utilisée, n'est pas estimée. L'état des lieux ne livre pas de données croisées entre usages, milieux, états des milieux et milieux potentiels⁷ pour justifier le zonage des vocations prioritaires, document maître du SMVM. Celui-ci ne documente pas la pratique de la pêche professionnelle, en théorie limitée compte tenu des interdictions existantes de certaines pratiques de pêche (interdiction du chalut dans la bande des 2 milles⁸). Enfin, l'état initial ne présente pas non plus de données paysagères pour orienter l'aménagement du littoral malgré son niveau d'enjeu (renommée du Golfe, dispersion de l'urbanisation, risques de banalisation selon les besoins et moyens disponibles pour les activités, équipements...)⁹.

La préservation de la santé est largement reliée à la qualité de l'eau, de manière directe ou indirecte via les chaînes alimentaires et constitue un point d'attention fort compte-tenu des risques de rejets d'effluents divers, des macro-déchets signalés, de carénages sauvages, des besoins en dragages pouvant favoriser l'essor d'un phytoplancton toxique, des effets des dépôts d'algues vertes... mais l'état initial ne caractérise pas la situation actuelle (incidents ou accidents sanitaires, fréquence des ramassages d'algues, connaissance des secteurs pollués ou sensibles).

Sur le plan de la sécurité, l'analyse renseigne peu les risques inhérents à la navigation maritime alors que les actions envisagées montrent qu'ils sont potentiellement forts (cf. réglementation des vitesses, mesures propres à la conchyliculture en eau profonde).

En définitive, il est difficile de faire la part des limites de la connaissance de celle d'une recherche de concision. **Cette distinction est attendue compte-tenu de l'importance d'une bonne compréhension du fonctionnement global du Golfe.**

L'évaluation des incidences se traduit par le croisement des 41 actions du schéma avec 20 enjeux « environnementaux » qui regroupent des enjeux de nature différente (comme le risque, la santé, la biodiversité et changement climatique entremêlés dans le macro-thème milieu « physique ») et apparaissent sans niveau de priorisation.

Ce document, compte tenu de sa spécificité, ne peut être assimilé à une évaluation environnementale stratégique habituelle des plans programmes ; 14 de ces 20 enjeux peuvent être reliés aux 6 enjeux fondamentaux précités et un recentrage sur les actions portées par le seul SMVM permettrait de la simplifier pour réaliser une évaluation des incidences, qui croise portée potentielle des actions et niveaux d'enjeux (ces 2 aspects n'étant pas appréciés à ce stade de l'évaluation menée). La nature très variable des sous-actions limite aussi l'intérêt de la méthode utilisée, l'évaluation requérant, comme indiqué plus haut, une mise en relief de toutes les actions requises au plan de la connaissance.

L'évaluation des incidences du zonage des vocations (ou usages) prioritaires appellerait un exercice particulier passant par une appréciation de l'ampleur des interfaces entre vocations différentes, des risques

6 À ce titre, il rappelle utilement les ambitions limitées du SAGE en matière d'objectifs de réduction des teneurs en azote pour les eaux de surface.

7 Référence à l'étude ayant permis d'identifier un « potentiel » pour les herbiers à zostères.

8 Mille (ou Nautique) : unité de mesure de longueur utilisée en navigation maritime et aérienne, égale par convention à 1 852 mètres.

9 Ainsi le guide envisagé pour l'encadrement des installations conchylicoles à terre risque de perdre de la pertinence sans cette première étape de qualification spatialisée des enjeux paysagers.

d'interaction et des effets de cumul possibles, notamment entre :

- mouillages, navigation et espaces naturels (herbiers en particulier, effets sonores des déplacements sur la faune aquatique) ;
- conchyliculture et espaces naturels (effets d'asphyxie possible des fonds, effets des rehaussements de parcs par apports de débris coquilliers...).

La méthodologie propre à l'évaluation des incidences devrait être révisée et complétée.

Le dossier indique enfin que les modalités de suivi du schéma seront précisées ultérieurement. Même si le schéma et son mode de gouvernance prévoient des points d'étape réguliers sur de nombreuses thématiques ou actions, **il conviendra de remédier à cette lacune pour les incidences notables avant le stade de l'enquête publique.**

L'esprit général du projet et l'ambition de sa portée, attendue dans un environnement riche d'institutions et d'instances professionnelles aux postures et intérêts diversifiés, appelle une priorisation des types d'actions à entreprendre (connaissance).

L'Ae recommande que le SMVM justifie son périmètre, mette en avant les besoins en connaissance complémentaires et les moyens disponibles en ce sens afin de démontrer la plus-value qu'il pourra apporter pour la gestion durable des espaces concernés.

3. Prise en compte de l'environnement

Quelques éléments particuliers, relatifs aux enjeux environnementaux de l'eau et de la biodiversité, ont retenu l'attention de l'Ae (espèces, milieux, continuités écologiques) :

Sur le plan des milieux (eaux comprises)

Le schéma a permis d'établir l'insuffisance des dispositifs de récupération des eaux usées pour les bateaux de plaisance (2 installations à terre pour l'ensemble du Golfe) et la sous-utilisation des aires de carénages au regard de l'importance de la flotte du Golfe. Le dossier mentionne pour la plaisance une capacité d'accueil du Golfe estimée de 7 000 bateaux. Le raisonnement suivi pour cette estimation n'est pas argumenté sur des critères environnementaux, l'impression du lecteur pouvant être la simple prise en compte de l'existant initial pour fixer ce chiffre.

La prise en compte d'une problématique de gestion des sédiments des chenaux de navigation est intéressante mais les extractions, mouvements, dépôts de tous types de sédiments (chenaux, ports, remises en état de concession, effet des dragues) ne sont pas pris en compte comme un risque de pollution. Les apports de débris coquilliers pour l'entretien des concessions peuvent aussi être analysés sous l'angle d'une artificialisation des fonds.

Sur le plan des espèces

L'Ae relève l'ampleur des actions menées pour une gestion durable de la ressource halieutique¹⁰, avec l'objectif de mieux connaître et de valoriser les sites favorisant la reproduction des espèces ainsi que les continuités sous-marines. L'encadrement des pratiques de pêche susceptibles d'affecter des fonds à enjeux est également présentée.

L'ambiance acoustique n'est pas qualifiée malgré l'ampleur du risque pour les espèces aquatiques ou l'effet sur les oiseaux : elle serait plus immédiatement accessible que celle de la connaissance de la sensibilité des espèces (sauvages ou élevées) aux nuisances sonores et permettrait l'application d'un principe de précaution ou servirait de base à la mise en place d'une navigation plus respectueuse de l'environnement, action prévue par le schéma (notamment pour les zones de courant fort, appelant plus de puissance motrice alors que l'espace de fuite pour les espèces se trouve limité).

¹⁰ Espèces maritimes exploitées (animales et végétales).

La question du dérangement de l'avifaune, groupe à forte valeur patrimoniale pour le golfe du Morbihan, est déjà prise en compte par les actions du PNR, opérateur Natura 2000. L'Ae suggère de renseigner la prise en compte du développement de l'usage des drones ainsi que les interactions, positives ou négatives, entre oiseaux et usages du Golfe telles que la conchyliculture et la pêche.

Pour les continuités écologiques terrestres, il est difficile d'apprécier si le projet vise à conforter ou corriger les coupures d'urbanisation prévues par les SCOT concernés. Compte-tenu des prérogatives du schéma cet aspect concerne davantage la thématique du paysage.

La qualité de l'analyse a mis en avant la question de l'appréciation des différentes pressions exercées sur les milieux (eaux comprises). Un effort sensible en matière de connaissance, dont la charge devra être pensée entre partenaires (dont le PNR), est nécessaire pour permettre l'appréciation de la portée environnementale du schéma.

La présidente de la MRAe de Bretagne,



Aline BAGUET