



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Pays de la Loire
Schéma des structures des exploitations
de cultures marines sur le littoral de la Vendée (85)**

n°MRAe 2020-4875

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire a examiné par échanges dématérialisés le projet de révision du schéma des structures des exploitations de cultures marines sur le littoral de la Vendée (85).

Conformément au règlement intérieur de la MRAe adopté le 10 septembre 2020, chacun des membres délibérants 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.

Ont ainsi délibéré sur cet avis Thérèse Perrin, Vincent Degrotte et Daniel Fauvre.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par le préfet de la Vendée pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 17 août 2020.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, ont été consultés par courriel de la DREAL le 1^{er} septembre 2020 le délégué territorial de l'agence régionale de santé de la Vendée, dont la réponse du 15 septembre 2020 a été prise en compte, et le préfet maritime de l'Atlantique.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents 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 ou du document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Synthèse

Les schémas des structures des exploitations de cultures marines sur le littoral visent à définir la politique d'aménagement des exploitations de cultures marines afin de garantir la viabilité économique des entreprises tout en tenant compte des aspects environnementaux, sanitaires et d'usage. La révision du schéma intéressant le littoral de la Vendée a été lancée en 2019.

Le rapport environnemental s'appuie, à juste titre, sur des documents de référence tels que le « référentiel technico-économique (RTE) des activités de cultures marines » produit par l'Agence des Aires Marines Protégées (AAMP) et sur le Plan d'Action pour le Milieu Marin (PAMM) du Golfe de Gascogne, à partir desquels il identifie des enjeux d'ordre physique, chimique ou biologique pour lesquels le projet de schéma prévoit des mesures d'évitement et de réduction des effets des cultures marines sur l'environnement marin.

Cependant, le rapport ne répond pas pleinement aux exigences de l'article R.122-20 du code de l'environnement, tant du fait d'un traitement insuffisant de certaines thématiques étudiées que d'une restitution incomplète de la démarche d'évaluation.

Ainsi, la MRAe estime nécessaire que le dossier fasse l'objet de compléments, pour être en mesure d'assurer la compatibilité des activités de cultures marines rendues possibles par le projet de schéma avec la préservation des enjeux environnementaux de ce territoire (dans et hors aires marines protégées) et d'offrir une meilleure lisibilité aux professionnels.

La MRAe recommande notamment pour cela :

- de réviser les enjeux environnementaux en se référant aux documents de gestion en vigueur sur le territoire (DOCOB, DSF, plans de gestion) ;
- d'analyser les interactions des activités avec les enjeux environnementaux de manière précise et spatialisée afin d'appréhender correctement leurs effets et d'ajuster le projet de schéma en conséquence, y compris en intégrant au volet réglementaire des mesures d'évitement, de réduction et de compensation détaillées, issues de cette nouvelle analyse ;
- d'apporter des précisions concernant certaines pratiques et règles, relatives notamment à la gestion de l'envasement et à l'accès aux concessions ;
- d'éviter une rédaction tendant à faire reposer l'interprétation de certaines règles sur les agents instructeurs des demandes de concessions de cultures marines faute d'en fixer clairement le contenu ;
- de décrire plus précisément les quatre projets présentés et d'évaluer leurs effets sur le milieu marin et à terre, en permettant à son niveau de vérifier leur acceptabilité environnementale.

Avis détaillé

Le présent avis de la MRAe porte sur l'évaluation environnementale du projet de révision du schéma des structures des exploitations de cultures marines (SSECM) sur le littoral de la Vendée, élaboré conjointement par le comité régional de la conchyliculture des Pays de la Loire et la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de la Vendée. 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 schéma révisé.

1 Contexte et présentation du projet de schéma des structures des exploitations de cultures marines sur le littoral de la Vendée

1.1 Les schémas des structures des exploitations de cultures marines

Initialement encadrées par le décret n°83-228 du 22 mars 1983 modifié fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines, les dispositions des schémas départementaux des structures des exploitations de cultures marines figurent, depuis le décret n°2014-1608 du 26 décembre 2014 relatif à la codification de la partie réglementaire du livre IX du code rural et de la pêche maritime, aux articles D.923-6 à 8 du même code.

Ce type de schéma porte la politique d'aménagement des exploitations de cultures marines sur le domaine public maritime de la façade littorale d'un département et, plus particulièrement, a vocation à définir en fonction notamment de critères hydrologiques, biologiques, économiques et démographiques :

- des bassins de production homogènes ;
- une dimension de première installation que doit atteindre tout nouvel exploitant par l'obtention d'une concession ou de plusieurs concessions de manière concomitante dans un même bassin ;
- une dimension minimale de référence correspondant à la surface dont devrait disposer une entreprise moyenne de type familial pour être viable dans le bassin considéré ;
- une dimension maximale de référence par bassin prenant en compte les différents modes d'exploitation existants dans le bassin concerné ;
- les priorités au regard desquelles sont examinées les demandes de concession en cohérence avec les objectifs énoncés à l'article D.923-6 ;
- si nécessaire, par bassin de production et par secteur géographique approprié et en fonction des capacités trophiques¹ du secteur en cause, des dispositions propres à favoriser une meilleure répartition des eaux salées nécessaires aux productions biologiques ;
- des règles propres à assurer la meilleure croissance des cultures marines, incluant notamment des normes de densité des cultures ;

1 Capacité du milieu à nourrir les organismes vivants.

- dans les aires marines protégées, des dispositions propres à assurer le respect des prescriptions applicables dans ces aires.

L'article D.923-8 prévoit également la possibilité d'élaboration, sous conditions, de projets d'aménagement ou de réaménagement des zones de cultures marines dans un secteur donné, en vue d'améliorer la productivité des concessions et la rentabilité des entreprises.

Le schéma s'applique à toutes les autorisations d'exploitations de cultures marines du département situées sur le domaine public maritime (DPM) ainsi que sur la partie des fleuves, rivières, étangs et canaux où les eaux sont salées, à l'exception des autorisations de piscicultures marines. Il ne s'applique pas non plus aux équipements situés sur le domaine terrestre.

La durée de validité du schéma n'étant pas réglementée et la durée maximale des autorisations d'exploitations marines pouvant se monter à 35 ans, les choix opérés dans le schéma sont susceptibles de se réaliser et, le cas échéant, d'impacter l'environnement, sur un pas de temps très important.

1.2 Présentation du projet de schéma pour le littoral vendéen

Le département de la Vendée est actuellement doté d'un schéma arrêté le 3 janvier 2011, modifié par arrêtés en 2012 et 2015, qui a vocation à être abrogé par le projet de schéma, objet de la présente évaluation environnementale. Ce précédent schéma² n'avait pas fait l'objet d'une évaluation environnementale préalablement à son adoption.

La révision est motivée par la volonté d'encadrer l'ensemble des activités de cultures marines qui se sont développées sur le DPM, de permettre et d'encadrer une éventuelle diversification suite aux épisodes importants de surmortalités d'huîtres et de moules observés, d'édicter des mesures particulières au sein des aires marines protégées et de faciliter les démarches des professionnels.

Le dossier reçu se compose :

- du projet d'arrêté préfectoral portant schéma des structures des exploitations de cultures marines sur le littoral de la Vendée, arrêté qui a vocation à conférer à terme une opposabilité réglementaire au projet de schéma (version de juillet 2020) qui lui est annexé. Cette annexe constitue le volet réglementaire du projet de schéma. Elle est organisée en 7 articles intitulés : dispositions générales, définition du territoire et des productions associées, règles d'attribution des concessions, obligations des bénéficiaires et sanctions, diversification et projets, caractéristiques techniques par bassins de production, et dispositions relatives à l'environnement. Ce document comporte lui-même 9 annexes ;
- de l'évaluation environnementale du projet de schéma et du résumé non technique de cette dernière, dans leur version de juillet 2020.

2 La MRAe n'a pas connaissance de la date d'approbation du premier schéma en Vendée.



Figure 1: Localisation des activités de cultures marines sur le DPM (carte extraite du dossier)

Le littoral vendéen est essentiellement concerné par la culture d’huîtres et de moules, qui occupent à elles deux environ 600 hectares de surfaces concédées, réparties entre 4 000 concessions localisées principalement au nord et au sud.

Le projet de schéma identifie 5 bassins de production homogènes (qui peuvent eux-mêmes se subdiviser en bancs, dotés de modalités d’exploitation particulières). Le mode de définition des bassins, à partir de critères de productivité liée à la qualité phyto-planctonique et de méthodes d’élevage, a conduit les auteurs du projet de schéma à y inclure la totalité du domaine public maritime de la façade départementale, soit une étendue nettement plus large que les secteurs de production existants. Le bassin n°4 n’accueille pas de cultures marines à ce jour.

Dans l’emprise des bassins dénommés Île d’Yeu et Large, le schéma prévoit de subordonner toute production conchylicole autre que l’ostréiculture et la mytiliculture en suspension³ à des expérimentations préalables. Les trois autres bassins peuvent accueillir d’autres types de coquillages (coque, palourde, lavagnon, pétoncle, bigorneau et ormeau). Des expérimentations encadrées, visant une diversification des techniques et espèces, peuvent également y être menées.

3 Les trois grandes techniques de culture courantes et autorisées dans le département étant : l’élevage au sol (coquillages semés au sol), en surélévation (tables à huîtres ou pieux de bouchots) ou en suspension (coquillages suspendus dans des paniers ou sur des filins dans la colonne d’eau (cf. description pages 37 à 43 du projet de schéma).

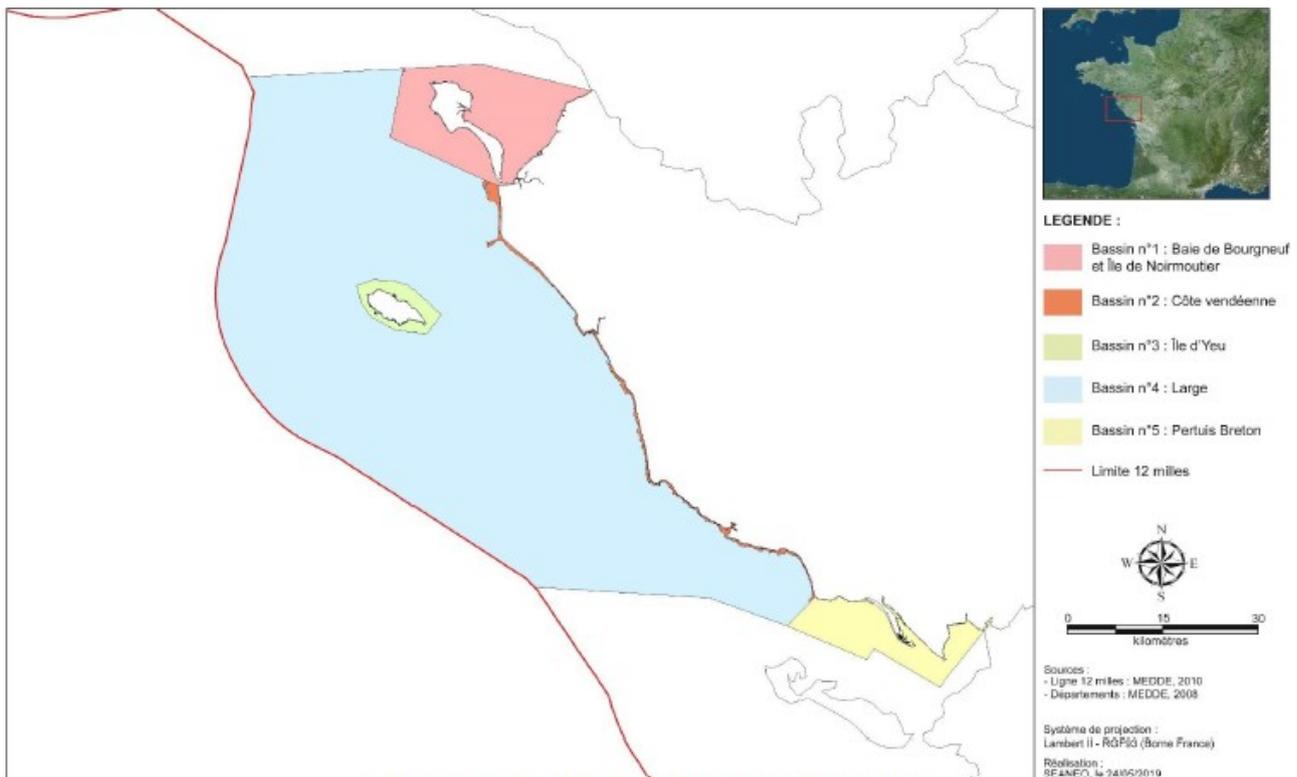


Figure 2 : Localisation des bassins de production homogènes.

Carte extraite du dossier

Outre la définition de règles de dimensions, d'attribution et de modalités d'exploitation par secteurs, le projet de schéma identifie 4 projets particuliers dans le sud du département dont l'un serait déjà en cours. 3 dans le bassin du Pertuis Breton et 1 dans le bassin Large : agrandissement du champ de filières, relocalisation des zones de bouchots situées au lieu-dit Les Orses-Les Jaux vers la pointe de la Roche, projet d'agrandissement du lotissement ostréicole de la Muette ; création d'un champ expérimental de filières au large de Jard-sur-Mer dans le cadre d'une compensation de l'abandon des bouchots du Pertuis breton.

En dehors des projets particuliers énumérés ci-dessus, le projet de schéma ne remet pas en cause les zones de production préexistantes. L'ancienneté moyenne des concessions vraisemblablement régies suivant les critères des schémas antérieurs n'est pas précisée. La présentation du schéma gagnerait à préciser la dynamique de développement de ces activités (nombre des exploitations, durée de vie, renouvellement des exploitations, évolutions des cultures et pratiques).

Le projet de schéma cartographie sur trois secteurs les enveloppes au sein desquelles des concessions de cultures marines existent à ce jour et subordonne, uniquement en Baie de Bourgneuf, l'octroi de nouvelles concessions en dehors de ces enveloppes à la réalisation de plans collectifs de réaménagement, de lotissement ou de remembrement, non définis à ce stade.

L'article VII du projet de schéma, intitulé « dispositions relatives à l'environnement » fait obligation aux porteurs de projets de s'assurer de la conformité de leur demande aux enjeux environnementaux, notamment les habitats marins et les espèces sensibles et/ou protégés situés au droit ou à proximité de l'emprise du projet, afin d'éviter leur dégradation et leur disparition.

Les mesures destinées à éviter et à réduire les impacts du projet de schéma sur l'environnement, y compris au sein des aires marines protégées, ne figurent pas dans le corps du projet de schéma mais dans des annexes 7 et 8, sous la dénomination de mesures de gestion. Le projet de schéma ne comporte pas de mesures de compensation.

L'annexe 7 dénommée « synthèse des mesures et des dispositifs de suivi (...) », prévoit 12 mesures de réduction et d'évitement.

Afin d'aider les porteurs de projet, l'annexe 8, à visée expressément informative, liste de façon plus ou moins détaillée et par bassin de production :

- les modes d'exploitation autorisés ou existants, avec des discordances inexpliquées vis-à-vis du tableau figurant à l'article II du projet de schéma, qui a pour finalité de préciser les espèces et techniques autorisées dans le département (exemple : la palourde y est autorisée en surélévation en baie de Bourgneuf, ce qui n'est pas le cas dans l'annexe 8),
- la réglementation applicable telle que l'existence d'un SDAGE ou d'un SCoT⁴, sans plus de détail,
- les enjeux dits « environnementaux et paysagers » identifiés au sein des différents bassins de production⁵ (et à terre pour ce qui concerne le paysage), les interactions et la nature des impacts potentiels des activités de cultures marines sur ces enjeux, les mesures préconisées et dispositifs de suivi.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de schéma identifiés par la MRAe

Le département de la Vendée dispose d'un linéaire côtier important, qui offre un potentiel intéressant pour le développement des activités économiques liées à la mer et constitue un patrimoine écologique et paysager d'une grande richesse, objet de mouvements sédimentaires important dans certains secteurs (Pointe d'Arçay, notamment). De nombreux sites protégés et/ou d'intérêt communautaire y sont recensés ainsi que plusieurs sites classés. Les caractéristiques du territoire font que les espaces terrestres situés à l'amont des secteurs du domaine public maritime de la Vendée sur lesquels se concentrent à ce jour les cultures marines constituent également des secteurs à fort intérêt patrimonial, déjà exposés à une pression d'aménagement importante.

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les principaux enjeux environnementaux du projet de schéma identifiés par la MRAe sont :

- la préservation de la qualité des eaux littorales sur les secteurs concernés ;
- le maintien du bon état de conservation des habitats littoraux identifiés au sein des différents bassins de production, en particulier les bancs de maërl, les herbiers de zoostères, les champs d'algues, les récifs d'hermelles et les principales zones fonctionnelles identifiées pour l'avifaune marine, reconnus au niveau international et européen ;

4 Information erronée concernant deux SCoT, à ce jour inexistant (Sud Vendée littoral toujours en élaboration et Nord Ouest Vendée dont l'application a été suspendue par le préfet de la Vendée).

5 L'absence de légende du code couleur et des informations figurant dans la colonne niveau d'enjeu serait à rectifier en vue de faciliter la compréhension des futurs porteurs de projets.

- la maîtrise des pollutions (y compris déchets) et de la dissémination d'espèces invasives ;
- la maîtrise des impacts potentiels tenant au lien terre/mer (accès aux concessions, transport des productions, aménagement de bâtiments, de cales, nuisances éventuelles, interactions avec les territoires voisins) et l'évaluation des interactions avec les phénomènes hydro-sédimentaires ;
- le maintien de la qualité des paysages.

2 Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le contenu du rapport environnemental du projet de schéma est défini à l'article R.122-20 du code de l'environnement.

Le rapport indique, sans plus de détail, que l'évaluation environnementale a été réalisée à un stade avancé de la rédaction du projet de schéma (dont la révision a été lancée en février 2019) mais qu'elle a néanmoins permis d'intégrer les enjeux environnementaux. Le dossier est dans l'ensemble présenté de façon claire mais, si sa structure s'appuie formellement sur l'article R.122-20 du code de l'environnement, il ne répond pas totalement aux exigences de ce dernier en termes de contenu, certains aspects et thématiques étant insuffisamment traités. Ce dernier point sera précisé dans les parties à suivre.

2.1 L'articulation du projet de schéma des structures des exploitations de cultures marines avec les autres plans et programmes

Cette partie du rapport de présentation a vocation à analyser si le projet de schéma s'inscrit en cohérence avec les différents documents avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

Le rapport décrit l'articulation du projet de schéma avec les schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne (SDAGE), les cinq schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) couvrant le littoral de la Vendée, le plan d'action pour le milieu marin (PAMM) du golfe de Gascogne, le document stratégique de façade, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire, le plan de gestion du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la Mer des Pertuis, les programmes d'actions et de prévention des inondations (PAPI), et la stratégie départementale de gestion du domaine public maritime. Il fait aussi état du schéma régional de développement de l'aquaculture marine (SRDAM) en cours d'élaboration.

L'exercice est mené de façon pédagogique. Toutefois, le rapport omet d'indiquer, tel que requis à l'article R.122-20 du code de l'environnement, quels autres plans ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale.

L'analyse serait plus parlante si elle était illustrée par les dispositions spatialisées de certains documents, tel que des extraits cartographiques illustrant les choix préalablement réalisés par le préfet de la Vendée en matière de partage du domaine public maritime entre l'activité de cultures marines et les autres usages, dans le cadre de la stratégie départementale de gestion du domaine

public maritime. Le paragraphe sur les documents d'urbanisme ne précise pas où s'arrête, côté mer, le périmètre de compétence des SCoT en vigueur, dépourvus de volet maritime. Il ne cartographie pas les coupures d'urbanisation et espaces remarquables identifiés, en explicitant dans quelles limites les cultures marines et leurs équipements connexes peuvent ou non y être autorisés par les documents d'urbanisme locaux, et n'analyse pas si la configuration des communes offre des possibilités d'implantation d'équipements connexes terrestres nécessaires aux exploitants, concordantes avec les implantations sur le domaine public maritime rendues possibles dans le projet de schéma.

Le rapport devrait également expliquer au moins brièvement pour quelles raisons le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Loire-Bretagne (PGRI) et les plans de prévention des risques littoraux, dont les objectifs et dispositions intéressent potentiellement le projet de schéma et les équipements connexes, n'ont pas été retenus dans l'analyse.

Outre l'utilité de rectifier l'état d'avancement des SCoT, l'approbation intervenue début 2019 d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets⁶ impliquerait d'analyser la cohérence du projet de schéma avec ce nouveau document.

La MRAe recommande d'enrichir l'analyse par des illustrations cartographiques des dispositions spatialisées des plans en vigueur, de décrire l'articulation du projet de schéma avec le plan régional de prévention et de gestion des déchets et de vérifier les interactions éventuellement possibles entre le projet de schéma et les plans existants en matière de risques naturels.

2.2 Description de l'état initial de l'environnement

L'article R.122-20 du code de l'environnement prévoit que le rapport environnemental comporte (...) « 2° Une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné, les perspectives de son évolution probable si le plan, schéma, programme ou document de planification n'est pas mis en œuvre, les principaux enjeux environnementaux de la zone dans laquelle s'appliquera le plan, schéma, programme ou document de planification et les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou document de planification. »

Le dossier décrit l'environnement physique, chimique, biologique et paysager des bassins de production. Le choix de ne pas traiter d'autres thématiques environnementales n'est pas expliqué au dossier, notamment les risques naturels, le réchauffement climatique, la consommation et l'artificialisation d'espace y compris l'existence d'installations lourdes (du type bassins en béton) sur le domaine public maritime, l'existence éventuelle de friches sur le DPM et à terre suite aux phénomènes de surmortalité et à leurs conséquences économiques, ou à des phénomènes exceptionnels de submersion. Ces phénomènes de surmortalités sont apparemment imputables à l'introduction de microbes pathogènes ou parasites. Toutefois, le dossier n'explique pas dans quelle mesure les pratiques culturelles peuvent contribuer ou non à l'ampleur du phénomène et si des réponses peuvent éventuellement être apportées par bassins, voire par bancs. Il est également attendu qu'il présente et cartographie les mesures d'inventaire et de protection existantes situés dans la zone d'effets - en mer et à terre - du projet de schéma (par exemple, les périmètres des ZNIEFF et des sites classés ou inscrits, concernés par le projet de schéma et les enjeux de

⁶ Le plan régional de prévention et de gestion des déchets approuvé se substitue aux plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux, aux plans départementaux de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics et au plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux.

protection spécifiques à chacun d'entre eux), et décrire les perspectives d'évolution probable de l'environnement si le schéma n'était pas mis en œuvre, en fournissant des éléments de comparaison de l'évolution probable de l'environnement dans l'hypothèse d'un scénario de maintien du schéma actuel et d'un scénario théorique de non renouvellement des concessions de cultures marines, incluant une remise en état du domaine public maritime.

Le rapport estime également, de façon inappropriée, que le rapport n'a pas vocation à évaluer l'influence des 4 projets particuliers inscrits dans le schéma. Il présente uniquement une « étude de cas » pour l'un d'entre eux, établie suivant la même trame générique que le reste du dossier. Or, cette partie du rapport a bien vocation à fournir des éléments permettant d'apprécier et prévenir les principaux impacts que ces volets particuliers du schéma peuvent avoir sur les enjeux locaux identifiés.

La MRAe recommande d'enrichir l'analyse de l'état initial de l'environnement et de ses perspectives d'évolution dans la zone d'effets du projet de schéma - en mer et à terre - en étudiant les interactions éventuelles entre l'activité de cultures marines et la prévention des risques naturels, l'adaptation au réchauffement climatique, l'artificialisation d'espace et les phénomènes de surmortalités.

La MRAe recommande également de développer l'évaluation environnementale des 4 projets particuliers inscrits au schéma afin de vérifier leur acceptabilité environnementale.

2.3 L'explication des choix retenus

L'article R.122-20 du code de l'environnement prévoit que le rapport environnemental comporte (...) « 3° Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2° ;

4° L'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan, schéma, programme ou document de planification a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ; »

Le dossier ne dissocie pas ces deux parties. Il indique en introduction que la révision du schéma a été engagée en février 2019 notamment parce que le schéma en vigueur n'encadre pas toutes les activités de cultures marines qui se sont développées sur le DPM, et cite l'exemple de la culture d'algues. Sauf erreur, le projet de schéma révisé n'est pas renseigné sur cette dernière, y compris pour les concessions éventuellement en cours d'exploitation.

La MRAe recommande de préciser dans cette partie du rapport dans quelle mesure le projet de schéma encadre la culture d'algues.

Le dossier indique également que la révision du schéma vise à permettre et encadrer une éventuelle diversification suite aux épisodes importants de surmortalités d'huîtres observés depuis 2008, et depuis 2014 s'agissant des moules et à édicter des mesures particulières au sein des aires marines protégées. L'un des objectifs avancés est également de faciliter les démarches des professionnels en les dispensant de certaines études réglementaires.

La partie du rapport dénommée « justification des choix (...) et alternatives possibles » est très resserrée.

Le dossier fait état de la rareté des espaces susceptibles d'accueillir des activités de cultures marines et des difficultés de partage de l'espace avec les autres activités.

Suit un tableau, organisé autour de 7 enjeux préalablement jugés importants. Le dossier y explique en termes généraux comment le projet de schéma les prend en compte, une dernière colonne étant consacrée aux motifs pour lesquels le projet a été retenu et aux alternatives éventuellement envisagées.

L'approche retenue conduit à omettre d'expliquer les choix structurants du projet de schéma. Il en est ainsi de la justification scientifique ou technique concrète du périmètre des cinq bassins de production identifiés localement, ou du choix de subordonner à la réalisation de plans collectifs de réaménagement l'octroi de nouvelles concessions en dehors des enveloppes préexistantes en Baie de Bourgneuf. De même, les règles techniques d'exploitation par bassins (telles que les densités admises par exemple) ne sont pas argumentées, ni en quoi elles évoluent ou non vis-à-vis du schéma en vigueur.

L'enveloppe des bassins de productions homogènes identifiés étant très large, la rareté de l'espace évoquée au dossier devrait être illustrée par une superposition entre les espaces propices aux cultures marines, les secteurs dont les conditions ou enjeux environnementaux ne permettent pas l'implantation de cultures marines et les espaces réservés à d'autres usages.

Certaines explications du tableau sont source de confusion. À titre d'exemple, l'interdiction annoncée d'exploitation des concessions présentes au droit des herbiers à zoostères n'est pas pleinement concordante avec la mesure M4 du projet de schéma qui prévoit uniquement une interdiction de nouvelles concessions, doublée d'un programme de suivi des interactions liées aux concessions exploitées.

L'un des objectifs de la partie justification des choix étant d'expliquer pour quelles raisons les alternatives étudiées n'ont pas été retenues, il n'est pas logique qu'à plusieurs reprises, le rapport juge les dispositions prises satisfaisantes, tout en recommandant de se référer aux alternatives (non mentionnées, annoncées comme étant présentées dans les fiches par bassins) visant à mieux prendre les enjeux concernés en compte.

La MRAe recommande de clarifier la justification des choix et de mieux expliciter comment ont été opérés les choix d'édiction de règles, au regard notamment des alternatives étudiées et de leurs effets respectifs sur l'environnement.

2.4 L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du projet de schéma des structures des exploitations de cultures marines sur l'environnement, et des mesures pour les éviter, les réduire et les compenser

L'article R.122-20 du code de l'environnement prévoit que le rapport environnemental comporte (...) « 5° L'exposé :

a) Des effets notables probables de la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement, et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages.

Les effets notables probables sur l'environnement sont regardés en fonction de leur caractère positif ou négatif, direct ou indirect, temporaire ou permanent, à court, moyen ou long terme ou encore en fonction de l'incidence née du cumul de ces effets. Ils prennent en compte les effets

cumulés du plan, schéma, programme avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification ou projets de plans, schémas, programmes ou documents de planification connus ».

Au cas présent, l'évaluation est limitée dans son champ d'analyse du fait de l'absence de traitement de certaines thématiques environnementales, signalée au paragraphe 2.2 du présent avis.

De plus, les auteurs du rapport ont fait le choix de mener l'évaluation des incidences à partir de facteurs de pression génériques sur le milieu marin, sans réaliser l'exercice de croiser les zones aménageables et les zones à enjeux en matière d'habitats et d'espèces ou autres sur le littoral vendéen. Cet exercice fait également défaut pour les opérations spécifiquement identifiées dans le projet de schéma.

L'évaluation environnementale du projet de schéma vise à analyser et évaluer les effets que les activités de cultures marines sont, dans leur ensemble, susceptibles d'avoir sur l'environnement afin de les limiter et de permettre la préservation de ces enjeux environnementaux présents dans les différentes zones de production. Il est donc nécessaire de décrire les différents types d'activités de cultures marines en spatialisant et détaillant les techniques utilisées ou possibles d'une part, et d'autre part de préciser les enjeux environnementaux existants (habitats marins, espèces à enjeux de préservation, sites classés etc.). Pour ce faire il est nécessaire de décrire de manière précise les enjeux environnementaux en présence : nature et niveau des enjeux environnementaux dans les secteurs concernés, analyse des interactions existantes entre ces enjeux et les activités susceptibles d'être accueillies afin d'évaluer technique par technique et zone par zone les impacts et de proposer des mesures visant à éviter, réduire puis compenser les impacts attendus.

Il serait pertinent :

- d'identifier les enjeux environnementaux et leurs niveaux de priorité à partir des documents de gestion des aires marines protégées (AMP) présentes au sein de chaque secteur concerné (DOCOB des sites Natura 2000, plans de gestion des parcs naturels terrestre et marin et des réserves naturelles nationales) et, en dehors de ces AMP et à défaut de plan de gestion existant, à partir des enjeux évalués dans le Document stratégique de façade (DSF) NAMO, le niveau d'enjeu le plus élevé entre celui retenu dans le document de gestion de l'AMP (ou des AMP lorsque plusieurs AMP se superposent) ou dans le DSF, devant être retenu ;
- d'analyser les interactions sur la base d'un croisement d'informations géographiques entre les enjeux, les activités et les matrices d'impacts potentiels.

En l'état, l'évaluation des impacts se limite à des « impacts potentiels » en s'appuyant sur les interactions décrites dans la bibliographie entre les différentes activités de cultures marines et l'environnement. Elle devrait être contextualisée au regard du territoire et des enjeux environnementaux, et être spécifique aux techniques et zones de production décrites dans le projet de schéma.

Un travail de croisement doit donc être mené afin d'évaluer précisément les effets sur l'environnement des différentes cultures et techniques de production existantes ou rendues possibles par le projet de schéma. Ce travail doit passer par une représentation cartographique des zones de production, des aménagements connexes (accès aux concessions, etc.) et des enjeux environnementaux concernés (habitats Natura 2000, zones d'alimentation ou reposoirs d'oiseaux, de nourricerie pour les espèces marines à enjeux, etc.).

L'article VI prévoit les dispositions permettant la diversification de l'activité de cultures marines. Il semble logique que celle-ci puisse s'adapter aux conditions changeantes du milieu et à l'évolution des techniques de production. Cependant, les effets sur l'environnement de cette possible diversification (nouvelles zones exploitées, nouvelles techniques de production) devraient également être évalués dans le rapport.

Il conviendrait également, en fonction des impacts réévalués, de proposer des mesures ERC détaillées et adaptées et de les intégrer aux règles de production décrites dans l'article VI du projet de schéma. Le fait de faire figurer les dispositions dites relatives à l'environnement en annexe d'une annexe, au milieu d'éléments de justification qui devraient figurer dans le rapport environnemental, tend à les faire apparaître comme de moindre importance que les autres règles applicables.

Le projet de schéma ne comporte pas de mesures de compensation. Le dossier met en avant la difficulté de transposer en mer les mêmes mesures qu'à terre, l'acquisition foncière y étant exclue, et les actions de restauration jugées plus difficiles à mettre en œuvre, avec une efficacité incertaine. Ce raisonnement n'est pas vraiment convaincant :

- d'une part, le dossier devrait d'abord qualifier les impacts résiduels après recherche d'évitement et de réduction, et s'il y en a, rechercher des pistes de compensation à ces impacts ;
- d'autre part, l'État étant gestionnaire du domaine public maritime, la propriété foncière n'est pas nécessaire pour y mettre en œuvre des mesures compensatoires par les parites prenantes du schéma.

Le volet d'étude d'incidences Natura 2000 prend également une forme d'analyse générique, à partir des seuls enjeux identifiés dans le volet relatif aux milieux marins, et n'est pas individualisée et conclusive à l'échelle de chacun des sites Natura 2000 concernés.

La MRAe recommande d'une part ,de décliner l'analyse des impacts à une échelle infra-départementale appropriée et tenant compte des enjeux spécifiques des secteurs concernés (spatialisation des impacts) et d'autre part, de justifier de manière approfondie l'absence de mesure de compensation après évitement et réduction des impacts.

2.5 Le suivi des effets du schéma

Le rapport environnemental doit présenter « *les critères, indicateurs et modalités-y compris les échéances-retenus* :

- a) *Pour vérifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés au 5° et le caractère adéquat des mesures prises au titre du 6° ;*
- b) *Pour identifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées ;» .*

Le projet de schéma prévoit dans son article I des points réguliers avec la profession et un suivi annuel par les services de l'État de la mise en œuvre du plan sur différents paramètres environnementaux. Les modalités d'information du public sur les conclusions de ce suivi ne sont pas précisées par le schéma.

L'annexe 7 de l'article VII du projet de schéma identifie 8 « dispositifs de suivi », sans en préciser les indicateurs et modalités. Certains indicateurs figurent dans l'annexe 8 informative. Aucun d'entre eux ne comporte d'état zéro ou d'objectif chiffré.

Si les mesures et dispositifs retenus apparaissent cohérents avec certains impacts potentiels identifiés, pour certains items le dossier se limite à énoncer une thématique de suivi avec un niveau de précision insuffisant pour répondre aux exigences réglementaires rappelées ci-dessus (par exemple, le respect des cheminements de circulation), en omettant de préciser les indicateurs et modalités de suivi (y compris à qui incombe le suivi, sa restitution et à quelles échéances).

Les « dispositifs de suivi » des effets sur l'environnement du projet de schéma est largement orienté vers l'acquisition de connaissance sur les enjeux environnementaux et les interactions des activités de cultures marines avec ces derniers. Ces mesures peuvent participer plus largement à répondre aux objectifs opérationnels définis par le plan d'action pour le milieu marin (PAMM) et par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) qui ambitionne l'atteinte du bon état écologique de l'ensemble des masses d'eaux littorales. La réalité d'un défaut de connaissance est toutefois difficile à mesurer, faute de mobilisation préalable de la connaissance issue des DOCOB, concernant par exemple les zones à enjeux fonctionnels importants pour les oiseaux au niveau des vasières intertidales. De plus, sur ce point, la mesure M8 consiste à exclure toute nouvelle implantation mais le dispositif de suivi prévoit au contraire de mettre en place des structures d'élevage pour confirmer ou infirmer l'impact.

Par ailleurs, le projet de schéma ne prévoit aucun suivi des phénomènes de surmortalité bien que cela peut constituer un enjeu sanitaire important, appelant potentiellement des mesures d'évitement et/ou de réduction dans le schéma, à travers par exemple les densités de productions admises sur les secteurs exposés si cela est pertinent. Il ne prévoit également aucune mesure ni suivi de ses effets à terre (consommation d'espace pour les bâtiments et leurs abords, lieux de circulation, augmentation des fréquentations...). De même, les interactions des structures d'exploitation des cultures marines avec les phénomènes hydro-sédimentaires ne sont pas documentées et le projet ne prévoit pas d'en faire un suivi particulier.

L'indication suivant laquelle « afin de ne pas compromettre un projet de développement de cultures marines (...) les indicateurs seront mis en œuvre sur les composantes de l'environnement marin présentant un enjeu fort ou modéré et susceptibles d'être influencées par une activité de cultures marines », assortie d'un logigramme d'instruction des demandes insuffisamment commenté, semble traduire une confusion entre les mesures encadrant la délivrance d'autorisations et le suivi des effets du plan, qui n'est théoriquement pas de la responsabilité des porteurs de projets.

La MRAe recommande de clarifier la stratégie de suivi et d'évaluation du schéma et de reprendre les critères, indicateurs et modalités de suivi sur la base de l'analyse des incidences probables complétée.

2.6 Le résumé non technique

Le résumé non technique est assez clair mais incomplet : à l'image de l'évaluation environnementale, il ne résume qu'une partie des thématiques et chapitres attendus à l'article R.122-20 du code de l'environnement. Le document annonce par exemple une caractérisation de l'environnement physique, chimique et biologique présent sur les périmètres des bassins de production, mais omet de présenter les aspects relatifs à la qualité de l'eau. Il ne présente qu'une

partie des impacts et n'étudie que partiellement l'articulation du schéma avec les autres plans et programmes.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique, de façon à lui permettre de jouer pleinement son rôle de facilitation de l'appropriation du contenu du rapport par le public.

2.7 Présentation des méthodes utilisées

La présentation des méthodes utilisées pour établir le rapport met en évidence que les auteurs du rapport ont mené une compilation de données environnementales, d'études et de guides généraux pré-existants et concluent sur cette base à un déficit de connaissance sur certaines thématiques. La MRAe relève qu'il n'a pas été estimé utile de conduire d'analyse de terrain dans le cadre de la présente révision.

3 Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de schéma des structures des exploitations de cultures marines sur le littoral de la Vendée

Le projet de schéma indique dans son article I viser l'objectif de garantir la viabilité économique des entreprises tout en tenant compte des aspects environnementaux, sanitaires et d'usage. Il s'agit donc d'analyser si le projet de schéma est source de pressions environnementales et dans quelle mesure il fait en sorte de les maîtriser en adaptant la teneur des règles qu'il définit aux enjeux identifiés localement, ce qui n'a pas été effectué de façon satisfaisante à ce stade.

La MRAE relève que cette maîtrise des impacts environnementaux peut avoir un bénéfice de premier ordre sur la viabilité économique des activités de cultures marines tant celles-ci dépendent du bon état des milieux dans lesquelles elles se développent.

3.1 Lisibilité du projet de schéma

Si le projet de schéma est dans l'ensemble clairement structuré, les annexes 1 à 3 localisant les bancs, lieux de dépôt, de stationnement et chemins de circulation pour l'accès aux concessions sur les secteurs du Payré, du sud Vendée et en Baie de Bourgneuf, y compris les périmètres d'exclusion pour cette dernière, sont insuffisamment lisibles : les échelles de présentation⁷ ne permettent pas une identification claire et uniforme du traitement des enjeux environnementaux. De même, le choix de ne matérialiser les accès terrestres que pour le secteur Sud Vendée n'est pas justifié, et les lieux de dépôt et de stationnement annoncés en légende des annexes 2 et 3 ne sont pas identifiables sur les cartes correspondantes.

La MRAe insiste sur l'importance de présenter un dossier lisible et d'argumenter les choix. Sur la forme, la MRAe recommande d'ajouter dans le sommaire du projet de schéma la liste de ses annexes, ceci étant d'autant plus important que ces dernières ont une portée réglementaire.

⁷ Notamment en Baie de Bourgneuf où même les noms des bancs ne sont pas reconnaissables et ne permettent pas de croiser la carte avec les indications et n° de bancs figurant au sein des articles.

3.2 Aspects réglementaires

L'article VI du projet de schéma, intitulé « dispositions relatives à l'environnement », se réfère à un rapport environnemental de mai 2020 consultable sur demande auprès de la DDTM et de la CRC.

La MRAe rappelle que seul le rapport environnemental joint au dossier, daté de juillet 2020, fait partie intégrante du dossier de schéma et que le dossier de consultation du public n'a pas à renvoyer vers des versions de travail antérieures.

Cet article prévoit ensuite, sans en préciser les fondements réglementaires, que « les demandes de création ou d'agrandissement concernant des espèces et techniques autorisées dans le schéma des structures évalué ne feront plus l'objet d'évaluations environnementales individuelles » et, que ces demandes, même comprises dans un site Natura 2000, « ne feront pas l'objet d'évaluation individuelle d'incidences Natura 2000⁸ », excepté les demandes d'expérimentation.

Le rapport environnemental précise de son côté que seuls les concessions constitutives d'aménagements légers en espace remarquable au titre de la loi Littoral entrent dans le champ des études d'impact au cas par cas. Un bref rappel de l'état de la jurisprudence⁹ relative à l'application de l'article R.122-2 du code de l'environnement aux projets de cultures marines serait utile à la compréhension.

La MRAe rappelle l'obligation pour tout projet de respecter les articles R.122-2 et R.414-19 du code de l'environnement définissant respectivement le champ d'application des études d'impacts et celui des évaluations d'incidences Natura 2000, textes auxquels le projet de schéma n'est pas habilité à déroger. Elle recommande, en conséquence de clarifier le fondement et la portée réglementaires de l'article VI du projet de schéma.

3.3 Qualité des eaux et risques sanitaires

La qualité des eaux s'envisage notamment sous l'angle de leur classement sanitaire que le projet de schéma prévoit de réviser « annuellement et en tant que de besoin » (selon les termes du dossier), et qui conditionne les modalités de mise à disposition pour la consommation humaine. Le classement permettant la consommation humaine va de A, permettant une mise à disposition directe, à C, impliquant un reparcage de longue durée ou une transformation avant mise sur le marché. Les données figurant dans l'annexe 8 de l'article VII du projet de schéma font aussi état de « zones non classées », sans explication sur le sens de cette indication qui peut être différent selon qu'il renvoie à une absence d'analyses ou à des résultats d'analyses trop mauvais pour entrer dans les catégories A à C.

Le projet de schéma prévoit des règles d'exploitation visant à éviter de dégrader la qualité de l'eau, telles que l'interdiction d'usage de tout produit chimique ou combustible.

L'activité conchylicole est grandement tributaire de la qualité des eaux des bassins versants situés à l'amont des zones de production. Elle doit également cohabiter avec d'autres usages (zones de baignade et de mouillage, rejets en mer de stations d'épuration par exemple) susceptibles d'impacts sanitaires.

8 Le dossier ne précise pas s'il s'agit par exemple de ne pas conduire d'analyse au-delà du I de l'article R. 414-23 du code de l'environnement, ou d'une dispense plus large.

9 Voir notamment le jugement du TA Rennes n°1403987 du 10 juillet 2015 et l'arrêt de la CAA de Nantes n°17NT02153 du 18 décembre 2018, intéressant deux projets situés sur le littoral breton.

Le rapport déplore des problèmes de qualité de l'eau sur certains secteurs. Ceci a par exemple engendré il y a quelques années l'installation, non évoquée au dossier, de cuves de purification sur le domaine public maritime de la commune de l'Aiguillon-sur-Mer. Pour renforcer la cohérence avec les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, le rapport mériterait de faire état des causes et des possibilités d'une activation accrue des leviers existants en vue de prévenir des déclassements de la qualité de l'eau et de rétablir les conditions d'un classement en A, afin de mieux cerner les arbitrages réalisés dans le département entre la prévention des déclassements et la gestion de leurs conséquences.

3.4 Milieux naturels

Les principaux enjeux identifiés dans le rapport concernent les bancs de maërl, les herbiers de zoostères, les champs d'algues, les récifs d'hermelles et les principales zones fonctionnelles identifiées pour l'avifaune marine.

L'article V encadre la diversification de techniques et d'espèces (limitée aux seules espèces indigènes et/ou localement présentes), conditionnée à une phase d'expérimentation de 5 ans maximum visant à s'assurer de son acceptabilité y compris environnementale et à la consultation d'organismes compétents pour avis. Le projet de schéma prévoit également l'obligation de ramener à terre les espèces prédatrices, compétitrices et exotiques envahissantes présentes sur les installations.

La rédaction des dispositions du projet de schéma relatives aux milieux naturels serait toutefois à clarifier. En l'état, elle tend à faire reposer l'appréciation de certaines règles sur les agents instructeurs des demandes de concessions de cultures marines au lieu de fixer clairement les règles applicables. Par exemple, l'interdiction d'implanter de nouvelles concessions « à proximité » des herbiers de zoostères et des massifs d'hermelles n'est assortie d'aucune distance minimale.

L'article IV.5. relatif à l'accès aux concessions et à la circulation sur l'estran devrait par ailleurs être précisé au regard des enjeux environnementaux propres aux secteurs concernés, avec le cas échéant des mesures ERC proportionnées aux enjeux et activités sur chaque secteur, étant rappelé le manque de lisibilité des cartes en l'état du dossier.

Les règles applicables concernant les pratiques visant à limiter l'accumulation de sédiments marins à l'intérieur des concessions (usage de laveurs, cerclage, dragage, enlèvement des structures si nécessaire à certaines périodes de l'année et dans certains secteurs, etc...) pourraient être précisées au sein de l'article IV.4. Les effets et mesures ERC qui en découlent sont ainsi à préciser.

La MRAe recommande de préciser les mesures générales de protection des milieux naturels afin d'en garantir la préservation dans le cadre du schéma et de ne laisser aux titres de concession que l'appréciation des ajustements à l'échelle de chaque exploitation.

3.5 Déchets

Les zones d'exercice d'une activité conchylicole ainsi que les secteurs situés dans leur zone d'effets, parfois très large du fait des courants marins et des marées, peuvent être impactées par des déchets et des résidus divers d'anciennes exploitations, jusqu'à plusieurs années après la fin d'activité (plastiques dans le milieu marin, dépôts aléatoires de coquilles, de morceaux de structures et de matériels sur des plages...).

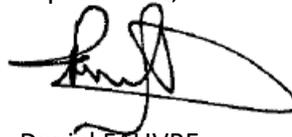
Le projet de schéma encadre l'entretien courant des concessions et le nettoyage des parcs en fin d'exploitation mais fait le choix de ne pas interdire l'usage du plastique au motif du coût actuel des

matériaux bio-sourcés. Le rapport environnemental considère dans ce contexte le fait de « favoriser » la recherche et le développement comme une mesure de réduction intéressante. Toutefois, il ne précise pas de quelle manière il compte procéder concrètement et ne prévoit pas d'indicateur chiffré pour évaluer les quantités de déchets issus de l'activité conchylicole. La possibilité pour la profession de s'appuyer sur les comptages réguliers effectués, par exemple lors des opérations de ramassage de déchets organisées sous l'égide d'associations d'usagers du milieu marin, et sur les données des collectivités en charge de l'entretien des plages mériterait d'être étudiée.

Le projet de SSECM 85 pourrait proposer un plan de gestion des déchets issus de l'activité (poches, filets mytilicoles, coupelles de captage, déchets organiques, etc.) favorisant la réduction à la source, leur recyclage et leur valorisation dans des filières dédiées.

Nantes, le 17 novembre 2020

Pour la MRAe des Pays-de-la-Loire, par délégation,
le président,



Daniel FAUVRE