

Europe Écologie Les Verts Pays de la Loire
58 rue Fouré
44 000 NANTES
Contact : pdl@eelv.fr / 02 40 35 29 53



Madame Brigitte CHALOPIN
Présidente de la Commission d'enquête
Mairie de Notre-Dame-des-Landes
13 rue Pierre Civel
44 130 NOTRE-DAME-DES-LANDES

Objet : contribution d'Europe Écologie Les Verts Pays de la Loire à l'enquête publique concernant les deux dossiers « Loi sur l'eau » du barreau routier et de la plateforme aéroportuaire d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes.

Pièce jointe : Fiche d'aide à la lecture du SDAGE Loire-Bretagne - Application de la disposition 8B-2 du SDAGE Loire-Bretagne sur les zones humides.

Madame la Présidente,

Europe Écologie Les Verts Pays de la Loire vous prie de bien vouloir recevoir par la présente sa déposition concernant les deux dossiers « Loi sur l'eau » du barreau routier et de la plateforme d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Nous tenons d'emblée à préciser que nous avons préparé une seule contribution, concernant à la fois le barreau routier et la plateforme aéroportuaire. Les arguments développés valent donc pour les deux dossiers soumis à enquête publique, dont vous avez la charge.

Notre examen des dossiers concernera en particulier le volet « droit de l'eau » et la manière dont les textes de base sont pris en compte ou non dans les éléments que nous avons consultés. Ce choix est guidé par la nécessité de circonscrire notre travail, tellement il y aurait de choses à dire sur d'autres aspects, notamment celui relatif aux espèces protégées dont certaines sont oubliées ou non sérieusement prises en compte, ou encore sur la méthodologie soi-disant scientifique mise en avant par le pétitionnaire pour évaluer les mesures compensatoires, lesquelles mériteraient d'être expertisées par un tiers. D'autres acteurs bien plus compétents que nous sur ces aspects pointus pourront vous faire part de leurs doutes sérieux sur ces sujets ; ou du moins poser les bonnes questions concernant les trop nombreuses zones d'ombre du dossier.

Au préalable, nous tenons à rappeler que la politique de l'eau, et par conséquent le droit de l'eau, a son histoire et ses raisons d'être qui s'enchevêtrent tant au niveau de l'Union européenne, de la France, que du bassin hydrographique Loire – Bretagne. En ce qui concerne les zones humides, **le droit de l'eau actuel s'est construit sur la base d'un constat alarmant : la disparition de deux tiers des zones humides à l'échelle européenne le siècle dernier ; la disparition de 50% de la surface des zones humides en France rien qu'entre 1960 et 1990.** L'urbanisation, la « modernisation » de l'agriculture ces 60 dernières années avec ses drainages et assèchements, les grands aménagements et leurs remembrements, les recalibrages de cours d'eau... Autant de facteurs qui ont poussé les zones humides en France, comme ailleurs dans le monde, dans un goulot d'étranglement avec, entre autres conséquences, la disparition des services rendus par ces milieux : fourniture d'une eau de qualité et en quantité par une épuration naturelle et une restitution en période d'étiage, zone d'expansion des crues et prévention des inondations, habitats riches en biodiversité...

Pour toutes ces raisons, dès 1992, la France impose la protection des zones humides par des textes législatifs (loi sur l'eau), renforçant par la même les dispositions de la précédente loi de 1964. Un acquis qui n'a pas été facile à obtenir, tellement la question de l'eau est sensible et les conflits d'usage importants. Mais un choix a été fait car nécessaire au regard des enjeux liés aux zones humides et aux services qu'elles rendent.

En 2000, l'Union européenne reconnaît à son tour l'importance des milieux humides en soulignant, dans la directive-cadre sur l'eau, leur intérêt pour atteindre le bon état ou potentiel écologique de l'eau et des milieux aquatiques d'ici 2015. En 2005, puis 2006, la politique française d'aménagement du territoire et de préservation et gestion de l'eau a été renouvelée par la loi relative au développement des territoires ruraux (DTR) et celle sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) créant de nouveaux outils réglementaires. Une construction lente, dont le dernier épisode en date est celui des lois « Grenelle ».

Autant de textes qui posent aujourd'hui un principe : **les zones humides, essentielles à la préservation de l'eau et des milieux aquatiques, identifiées comme biens communs de la nation dans le Code de l'environnement, doivent être préservées.** Si jamais pour une raison d'intérêt public supérieur et dans l'impossibilité de trouver une alternative, une atteinte devait être portée à ces zones, le projet en cause devra se faire à bilan écologique neutre, en intégrant des mesures compensatoires.

Ainsi, l'article L. 211-1-1 du Code de l'environnement, inséré suite à la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, prévoit explicitement que :

« La préservation et la gestion durable des zones humides définies à l'article L. 211-1 sont d'intérêt général. Les politiques nationales, régionales et locales d'aménagement des territoires ruraux et l'attribution des aides publiques tiennent compte des difficultés particulières de conservation, d'exploitation et de gestion durable des zones humides et de leur contribution aux politiques de préservation de la diversité biologique, du paysage, de gestion des ressources en eau et de prévention des inondations notamment par une agriculture, un pastoralisme, une sylviculture, une chasse, une pêche et un tourisme adaptés. »

* *
*

Dans la présente contribution, il nous a par conséquent semblé dans un premier temps essentiel de nous pencher sur les caractéristiques du site envisagé pour implanter le nouvel aéroport, un écosystème naturel complexe de têtes de bassins de cours d'eau et d'une mosaïque de zones humides d'intérêt national et européen, et de mieux comprendre les conséquences réglementaires que cela emporte (I). Puis, dans un second temps, nous avons souhaité approfondir les conditions auxquelles le projet doit se conformer pour répondre à ces exigences, à l'aune des éléments soumis à enquête publique (II).

* *
*

I. Des têtes de bassins versants exceptionnelles dont le régime est clairement défini

Ceci a longtemps été discuté pour évaluer l'impact du projet de nouvel aéroport à cheval sur les bassins versants de la Loire et de la Vilaine, mais c'est aujourd'hui un fait établi et qui fait consensus : le site choisi est constitué en grande partie (98 %) de zones humides. En effet, l'application de l'arrêté du 1^{er} octobre 2009 modifiant l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides montre l'omniprésence des zones humides dans l'emprise des deux projets soumis à enquête publique. Un nombre important de sondages a été réalisé (desserte routière - 162 sondages ; plateforme aéroportuaire - 1 162 sondages ; programme viaire – 325 sondages) et tous confirment le caractère humide de la zone.

Plus qu'une mosaïque de zones humides banale, le site concerné constitue une entité à part entière. Depuis 60 ans, le bocage humide et les cours d'eau de l'immense plateau de Notre-Dame-des-Landes ont été préservés. Il représente **un écosystème unique et entier exceptionnel** aujourd'hui, on parle même de « **château d'eau** » de la Loire-Atlantique. En effet, de par l'imbrication des têtes de bassins versants, de ses multiples cours d'eau, l'importance des connexions étroites des sols, du sous-sol et du bocage dans la circulation et l'apport en eau des rus, des ruisseaux, des rivières et des fleuves, les zones humides de Notre-Dame-des-Landes sont presque uniques en France, riches des liens naturels et corridors biologiques entre les deux grands bassins fluviaux que sont la Loire et la Vilaine.

Et ce plateau humide bocager n'est pas une simple zone humide, c'est plus précisément un complexe de **têtes de bassins versants**, dont la particularité a été soulignée à maintes reprises. C'est ainsi que le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne 2010 - 2015 consacre un chapitre entier à ce milieu et le décrit en ces termes (**SDAGE, chapitre 11, page 93**) :

*« A l'extrême amont des cours d'eau, les têtes de bassin représentent notre capital hydrologique. **Elles constituent un milieu écologique à préserver, habitat d'une grande biodiversité et zone de reproduction de migrants. Elles conditionnent en quantité et en qualité les ressources en eau de l'aval mais sont insuffisamment prises en compte dans les réflexions d'aménagement en raison d'un manque de connaissance sur leur rôle.***

*Souvent de bonne qualité, ces zones sont cependant fragiles et peuvent très vite se dégrader en raison des activités économiques qui s'y installent. **Les impacts des diverses activités humaines (agriculture, sylviculture, urbanisation, tourisme...) sont mal connus et souvent sous-estimés.** La solidarité de bassin est donc essentielle, en*

particulier à l'amont de prises d'eau couvrant des besoins stratégiques pour l'alimentation en eau potable et dans les zones humides reconnues en termes de protection des milieux écologiques. »

Or, le caractère de zone humide, *a fortiori* quand une tête de bassin versant est en jeu, emporte un certain nombre de conséquences. En effet, comme rappelé en introduction et face au constat de destruction massive de zones humides, les législateurs tant communautaire que français ont entendu adopter des dispositifs permettant la préservation de ces milieux remarquables. Ces dispositifs trouvent leur expression concrète dans les SDAGE et les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), en application de **l'article L. 212-1 du Code de l'environnement**, lui-même fruit de la transposition de la **directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau**.

En l'occurrence, le **SDAGE Loire-Bretagne 2010 - 2015** a été adopté par le comité de bassin Loire-Bretagne le 15 octobre 2009 et arrêté par le Préfet coordonnateur le 18 novembre 2009. Il fixe les objectifs qualitatifs et quantitatifs pour un bon état de l'eau à l'horizon 2015 et indique les moyens pour y parvenir exprimés sous la forme d'orientations et de dispositions. Ce document de planification a une portée juridique forte, comme le précise l'article L. 212-1-XI du Code de l'environnement :

« Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. »

Cette précision peut sembler un peu triviale, mais certains éléments du dossier ainsi qu'une doctrine de l'État diffusée récemment pourraient laisser penser que le SDAGE n'a pas une portée juridique aussi claire que ce qu'exprime pourtant littéralement la loi.

Sur le terrain d'emprise des projets soumis à enquête publique, deux SAGE mettent en œuvre le SDAGE et déclinent ses orientations et dispositions : le SAGE Estuaire de la Loire et le SAGE Vilaine. Ces documents sont assez différents, tout en affirmant clairement le caractère central de la préservation des zones humides. Les SAGE devant être conformes au SDAGE, nous avons préféré creuser l'étude de la conformité du projet au SDAGE.

Ainsi, le SDAGE consacre le chapitre 8 à la préservation des zones humides. Les rôles fondamentaux qu'elles jouent (dépollution, régime des eaux, biodiversité...), leur régression, leur préservation, leur restauration et leur récréation y sont clairement identifiées comme des enjeux majeurs :

« Les zones humides jouent pourtant un rôle fondamental à différents niveaux :

*- Elles assurent, sur l'ensemble du bassin, des **fonctions essentielles d'interception des pollutions diffuses, plus particulièrement sur les têtes des bassins versants** où elles contribuent de manière déterminante à la dénitrification des eaux. **Dans de nombreux secteurs la conservation d'un maillage suffisamment serré de sites de zones humides détermine le maintien ou l'atteinte de l'objectif de bon état des masses d'eau fixé par la directive européenne à l'horizon 2015.***

- Elles constituent un **enjeu majeur pour la conservation de la biodiversité**. De nombreuses espèces végétales et animales sont en effet inféodées à la présence des zones humides pour tout ou partie de leur cycle biologique.

- Elles contribuent, par ailleurs, à réguler les débits des cours d'eau et des nappes souterraines et à améliorer les caractéristiques morphologiques des cours d'eau. Les zones humides situées dans les champs d'expansion des crues constituent des paysages spécifiques et des zones privilégiées de frai et de refuge.

Leur préservation, leur restauration et leur récréation, là où elles s'imposent, **sont donc des enjeux majeurs**. Ces enjeux nécessitent de **supprimer les aides publiques d'investissement aux activités et aux programmes de nature à compromettre l'équilibre biologique des zones humides**, notamment celles qui encouragent le drainage et l'irrigation. »

Au sein de ce chapitre 8, la disposition 8B-2 définit les conditions à respecter lorsque la destruction d'une zone humide ne peut être évitée :

« Dès lors que la mise en œuvre d'un projet conduit, **sans alternative avérée**, à la disparition de zones humides, les mesures compensatoires proposées par le maître d'ouvrage doivent prévoir, dans le même bassin versant, la récréation ou la restauration de zones humides **équivalentes sur le plan fonctionnel et de la qualité de la biodiversité**. **A défaut**, la compensation porte sur une surface égale à au moins 200 % de la surface supprimée. La gestion et l'entretien de ces zones humides **doivent être garantis** à long terme. »

Ainsi, à la lecture de ce **texte à valeur réglementaire**, l'instruction d'un projet amené à détruire une ou plusieurs zones humides devrait permettre de répondre aux exigences d'une **grille de lecture échelonnée sur quatre niveaux** : absence d'alternative, priorité à des mesures à fonctionnalités et biodiversité équivalentes sur le même bassin versant, compensation à 200 % si cet objectif n'est pas atteint et enfin garantie à long terme de la gestion et de l'entretien des zones de compensation.

C'est d'ailleurs ce que précise un document paru dès novembre 2010, réalisé sous la responsabilité de la commission administrative de bassin pour le ministère de l'Écologie (MEEDDM), l'Office nationale des eaux et milieux aquatiques (ONEMA) et l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, intitulé : « *Fiche d'aide à la lecture du SDAGE LOIRE-BRETAGNE - Application de la disposition 8B-2 du SDAGE Loire-Bretagne sur les zones humides* »¹.

* *
*

¹ Disponible à l'adresse suivante :

http://www.donnees.centre.developpement-durable.gouv.fr/SDAGE/fiche_lecture/SDAGE_Fiche_lect_2_cle58dc63.pdf.

Ce document à l'attention des services instructeurs précise de manière pédagogique la mise en œuvre concrète de l'article 8B-2. Étrangement, comme nous allons l'exposer ci-dessous, ce n'est pas la logique qui semble avoir guidé les pétitionnaires, dont l'État lui-même, dans le montage des dossiers connexes actuellement soumis à enquête publique.

* *
*

II. Les conditions réglementaires pour des autorisations « loi eau » non réunies

D'après l'article 8B-2 du SDAGE Loire-Bretagne, l'étude d'une demande d'autorisation de réaliser les travaux nécessaires à un projet destructeur de zones humides doit donc se faire dans le cadre d'un raisonnement échelonné en quatre étapes que nous avons souhaité suivre pour voir à quelle conclusion aboutir.

II-1. Existe-t-il une alternative au projet qui permettrait d'éviter la destruction d'une zone humide ?

Cette question est posée comme un préalable à l'étude de la demande d'autorisation par l'article 8B-2. Préalable qui est en parfaite cohérence avec l'ensemble du SDAGE et des enjeux qui y sont inscrits en matière de zones humides. En effet, le principe du droit applicable est bien l'interdiction de porter atteinte à des zones humides.

Sur ce point, les pétitionnaires apportent les réponses suivantes :

« Un recensement des zones humides a été réalisé selon les critères de l'arrêté du 1er octobre 2009 : selon le critère pédologique, la quasi-totalité de l'emprise de la desserte routière peut être considérée comme zone humide. L'ensemble du site d'étude s'inscrit globalement dans un écosystème de milieux humides de tête de bassin versant. Les réseaux de mares existants hors emprise seront par ailleurs renforcés par la création de deux mares pour une mare détruite, conformément aux engagements de l'État. Malgré une conception recherchant le moindre impact sur les milieux humides, la destruction d'une partie d'entre eux.

*Sur le site déclaré d'utilité publique, il n'existe ainsi pas d'alternative avérée. »
(Dossier de la desserte routière, page 235)*

« L'ensemble du site de la concession s'inscrit globalement dans un écosystème humide de tête de bassin versant. Dès lors, la mise en place du projet, et malgré une optimisation des emprises travaux, ne peut s'affranchir d'une disparition de ces milieux au sein de l'emprise travaux.

*Sur le site déclaré d'utilité publique, Il n'existe ainsi pas d'alternative avérée. »
(Dossier de la plateforme aéroportuaire, pièce G, page 8)*

A la lecture de ces deux passages, nous avons été étonnés par la compréhension qu'avaient les pétitionnaires de l'esprit et de la lettre du SDAGE. Selon eux, l'alternative n'a été envisagée qu'en termes de conception du projet, et non en termes d'emplacement.

Or, lorsque l'article 8B-2 précise « sans alternative avérée », la recherche d'alternatives n'est nullement limitée. Certes, le projet a été déclaré d'utilité publique en 2008. Mais nulle part la déclaration d'utilité publique ne mentionne que son adoption emporte *de facto* un régime spécifique pour les demandes d'autorisations à venir, notamment au regard du droit de l'eau. Elle concerne d'ailleurs exclusivement les procédures d'expropriation, ainsi que la mise en conformité de certains Plans Locaux d'Urbanisme. Les dossiers actuels doivent donc être appréciés au regard des exigences du SDAGE.

Dans ces conditions, **les pétitionnaires auraient à notre sens, au regard des enjeux qui ont été identifiés au cours de la réalisation de l'étude d'impact, dû s'interroger sur des alternatives réelles au projet actuel.** Celles-ci existent et n'ont malheureusement jamais été débattues tellement les inconditionnels de Notre-Dame-des-Landes s'accrochent au projet de nouvel aéroport version DATAR 1963. Rien à ce sujet n'est mentionné dans le document. Il n'en a d'ailleurs jamais été question dans aucune des procédures qui ont jalonné ce projet d'infrastructures.

Les dossiers devraient *a minima* préciser les options qui ont été envisagées sur le site même, au lieu de se contenter du constat d'une couverture quasi-totale du plateau de Notre-Dame-des-Landes par des zones humides. **Sans ces précisions, comment savoir que la réflexion a même été menée ?**

Aucune indication n'apparaît à notre connaissance dans les documents soumis à enquête publique. Au-delà de cette précision, les pétitionnaires devraient expliquer aux citoyens, mais aussi à l'administration de manière argumentée, les motivations qui ont guidé leur choix.

Ainsi, il nous semble que les pétitionnaires ne répondent pas à la question qui leur était posée : « Existe-t-il une alternative au projet qui permettrait d'éviter la destruction d'une zone humide ? »

II-2. La récréation ou restauration de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la qualité de la biodiversité dans le même bassin versant.

Comme le SDAGE le précise, le plateau de Notre-Dame-des-Landes n'est pas une simple juxtaposition de zones humides. C'est une entité à part entière, qui repose sur une imbrication complexe de fonctionnalités. Les pétitionnaires ont réalisé une étude des têtes de bassins versants... en 2011. Cette année, à la différence de 2012, a été notoirement marquée par une faible pluviométrie, et le pétitionnaire reconnaît lui-même que deux des trois cours d'eau concernés n'ont pu être étudiés.

L'État note toutefois :

« (...) nous nous sommes attachés à décrire précisément les petits ruisseaux en tête de bassin qui alimentent les trois cours d'eau principaux (l'Hocmard, le Gesvres, le Plongeon). C'est ce petit chevelu qui sera directement concerné par l'aménagement.

Ces petits cours d'eau qui drainent des zones humides de plateau en tête de bassin versant présentent un intérêt majeur en termes d'alimentation du réseau hydrographique principal plus en aval. Leur fonctionnement hydrologique et hydraulique est typique d'une zone de source.

L'ensemble des cours d'eau qui sont décrits ci-après ont fait l'objet d'une reconnaissance systématique de terrain (parcours à pied de l'ensemble du linéaire) (cf. méthodologie explicitée au chapitre suivant).

Sept têtes de bassins versants ont été définies dans le secteur nord et deux dans le secteur sud (...). » (Dossier de la plateforme aéroportuaire, pièce C, page 22)

Au-delà de ces éléments descriptifs, on trouve un résumé des éléments relatifs aux mesures compensatoires dans le texte ci-dessous, repris quasi à l'identique dans l'autre dossier :

*« S'agissant des mesures compensatoires, **il est ici proposé une démarche de compensation**, avec ses mesures d'accompagnement, privilégiant la récréation et la restauration de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la qualité de la biodiversité **au sein des bassins versants impactés**. L'objectif est ainsi de recréer, restaurer ou améliorer les fonctionnalités majeures de cet écosystème, sur le plan hydrologique (soutien d'étiage, régulation des nutriments, rétention des toxiques, interception des matières en suspension) et écologique (qualité de la biodiversité), notamment à proximité de fonds de thalwegs et cours d'eau en tête de bassins versants ou situés dans les cœurs de bocage près du projet.*

Les réseaux de mares existants hors emprise seront par ailleurs renforcés par la création de deux mares pour une mare détruite, conformément aux engagements de l'État.

*Les pratiques de gestion extensives **seront** privilégiées. Les clauses de gestion pour les zones humides recrées ou restaurées **seront** contractualisées par le biais de conventions avec les exploitants agricoles lorsque les parcelles sont exploitées. L'accompagnement des exploitants et la recherche de l'acquisition des terrains **permettront** de pérenniser les mesures. Pour les parcelles non exploitées qui **feront** l'objet d'une restauration et d'une gestion conservatoire de milieux humides remarquables, l'acquisition sera recherchée. **La mise en œuvre** des mesures compensatoires **sera** pilotée par un opérateur spécifique tout comme **la gestion conservatoire de ces mesures sur trente ans**.*

***Le futur conservatoire régional des espaces naturels**, les syndicats de bassin versant et les associations environnementales qui le souhaitent seront associés au suivi des mesures compensatoires.*

*En conséquence, la démarche de compensation des zones humides, intégrant des engagements spécifiques de moyens et de résultats ainsi qu'un dispositif de contrôle et de suivi, **visé à aboutir à un bilan global positif** pour le milieu.*

Le suivi de l'efficacité des mesures compensatoires, sous le contrôle de l'observatoire environnemental chargé d'évaluer l'efficacité et la pérennité des mesures compensatoires, et du comité scientifique mis en place par le préfet et chargé de contrôler les travaux de l'observatoire, permettra de s'assurer que les travaux réalisés remplissent cet objectif (atteinte des fonctionnalités recherchées et présence des

espèces à préserver). Dans le cas contraire, le maître d'ouvrage s'engage à mettre en œuvre les actions correctives nécessaires. »

Ce programme soulève, de notre part, différentes questions là où les dossiers des pétitionnaires devraient apporter toutes les garanties nécessaires sur la réalisation et l'efficacité des mesures compensatoires.

1. Comment comptent-ils recréer et restaurer des zones humides de fonctionnalité au moins équivalente à un ensemble de têtes de bassins au sein des mêmes bassins versants ?

Un passage, avant que les dossiers ne plongent dans une démonstration savante d'équivalence entre destruction de milieux naturels et taux de compensation associée, explique la philosophie de la démarche :

« La démarche de mise en œuvre des mesures compensatoires suivant les principes exposés ci-avant doit privilégier la concentration des mesures au sein des enveloppes englobant les zones humides de cours d'eau identifiées au plus près du projet (zones sources de tête de bassin versant) et éviter ainsi le morcellement et la dispersion des actions.

Ainsi, les principales interventions en réponse au besoin compensatoire des zones humides, se concentreront au sein des enveloppes zones humides de cours d'eau définies. » (Dossier de la desserte routière, page 191)

La particularité et l'importance de têtes de bassins versants préservées comme celles du plateau de Notre-Dame-des-Landes est mise en avant dans le SDAGE qui y consacre un plein chapitre en plus de celui dédié aux zones humides. L'État souligne dans son dossier la particularité de ce milieu comme reproduit ici (nous n'avons pas trouvé de descriptif de cet écosystème dans le dossier de l'autre pétitionnaire).

On aurait pu s'attendre à ce qu'un soin particulier soit apporté à la définition des mesures compensatoires permettant de recréer et restaurer les fonctionnalités majeures liées à cet ensemble de têtes de bassins versants. Les pétitionnaires se sont contentés d'une phrase purement déclarative pour soi-disant répondre aux exigences du SDAGE, sans même souligner le lien entre leur théorie de la compensation et la particularité du site concerné.

Si une compensation fonctionnelle est aujourd'hui possible dans le périmètre des bassins versants concernés, les pétitionnaires devraient le savoir et le mettre en avant... Pourquoi les dossiers ne donnent-ils aucune indication à ce sujet ? Peut-on se contenter d'assurer que l'on respecte le SDAGE et les SAGE de manière aussi allusive pour répondre aux exigences des textes législatifs et réglementaires en vigueur ?

2. Où vont être mises en œuvre les mesures et quand ?

C'est ici l'un des grands mystères des dossiers soumis à enquête publique. Les mesures compensatoires ne sont pas localisées, que ce soit dans l'espace ou dans le temps. Cela constitue d'ailleurs l'originalité de ces dossiers qui, au lieu d'être rédigés au futur, auraient dû l'être au conditionnel.

En tout état de cause, le SDAGE prévoit que le pétitionnaire propose des mesures compensatoires ; et non une démarche pour pouvoir éventuellement les proposer un jour à un comité de suivi !

Là encore, il nous semble que les dossiers doivent être complétés pour être estimés conformes au droit en vigueur.

3. Certaines pistes constituent-elles des mesures compensatoires ?

C'est tout un arsenal de potentialités qui nous est servi dans les dossiers des pétitionnaires. Ainsi, différents types d'interventions sont envisagées :

- Reconversion de peupleraies en boisement alluvial
- Reconversion de peupleraies en mégaphorbiaies
- Reconversion de peupleraies en prairies naturelles
- Reconversion de terre arable en prairie naturelle
- Création et entretien de mares : approche numérique, 1 mare détruite = 2 mares créées
- Création et renforcement de réseaux de haies bocagères
- Gestion des prairies naturelles
- Restauration et gestion conservatoire de mégaphorbiaies
- Restauration et gestion conservatoire de landes

D'après les pétitionnaires, elles seront adaptées à la nature, à la « qualité », à l'état de conservation et à la fonctionnalité des milieux initiaux. Elles dépendent également pleinement des objectifs attendus en termes de résultats de la démarche compensatoire.

Tout cela est joliment écrit, mais clairement, en quoi par exemple la gestion de prairies naturelles peut-elle constituer une mesure compensatoire ? Surtout quand elle est déjà gérée... En tout état de cause, une mesure compensatoire ne consiste pas simplement à dire que l'on *fait* quelque chose :

*« Attention, **de simples mesures d'entretien d'une zone humide existante ne peuvent être considérées comme des mesures compensatoires** à la destruction d'une zone humide. La compensation devra apporter une plus-value écologique. »*

(Fiche d'aide à la lecture du SDAGE Loire-Bretagne - Application de la disposition 8B-2 du SDAGE Loire-Bretagne sur les zones humides – page 6)

Quelle est la plus-value écologique de la démarche et des mesures proposées par rapport au site actuel ? Nous n'avons rien trouvé dans les dossiers pouvant nous rassurer sur ces points.

II-3. À défaut de compensation fonctionnellement suffisante dans le même bassin versant, la compensation doit porter sur une surface égale à au moins 200 % de la surface supprimée.

Il s'agit de la troisième étape de la mise en œuvre de l'article 8B-2 du SDAGE, qui ouvre une alternative au porteur de projet quand il ne parvient pas à une compensation équivalente sur le même bassin versant.

« Le « à défaut » porte sur la localisation de la compensation sur le même bassin versant et sur la possibilité pour la zone humide recréée ou restaurée d'assurer à la fois une équivalence des fonctionnalités et de la qualité de biodiversité.

Deux cas de figure peuvent se présenter :

- rester à proximité de la zone détruite et compenser à au moins 200 % de la surface de façon à retrouver des fonctionnalités optimisées.

- S'éloigner de la zone détruite et trouver ailleurs des fonctionnalités optimisées pour une compensation sur au moins 200 % de la surface détruite.

Dans ces deux cas, pour optimiser la qualité de la biodiversité, le projet compensatoire doit donc au minimum proposer des surfaces correspondant à 200% de la surface impactée, soit des ratios de surfaces d'habitats de 2/1, tout en prenant en compte les règles de compensation de la biodiversité développées ci-dessus. »

(Fiche d'aide à la lecture du SDAGE LOIRE-BRETAGNE - Application de la disposition 8B-2 du SDAGE Loire-Bretagne sur les zones humides – page 13)

À notre sens, au vu des questions qui pour nous restent sans réponse sur les mesures compensatoires envisagées par les pétitionnaires, c'est cette option qui aurait due être mise en œuvre.

Elle n'est pas du tout envisagée par les pétitionnaires. Pourquoi l'ont-ils balayée *a priori* pour s'enfoncer dans une fumeuse démonstration à allure scientifique pour faire croire qu'ils pouvaient compenser sur site ?

II-4. La gestion et l'entretien de ces zones humides doivent être garantis à long terme.

Il s'agit là de la dernière exigence du SDAGE en matière de mesures compensatoires pour la destruction de zones humides. Elle paraît simple et logique, et découler de tout le reste. En l'espèce, comme pour le reste, les éléments mis en avant par les pétitionnaires ne répondent aucunement aux exigences réglementaires.

Pour la commission administrative de bassin, le MEEDDM, l'ONEMA et l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, ce point doit être interprété en ce sens :

« La disposition 8B-2 ne donne aucune notion de délai pour la mise en place des mesures compensatoires. **Ces mesures doivent être opérationnelles avant la destruction de la zone humide atteinte par le projet.**

L'étude présentée par le pétitionnaire devra montrer **la faisabilité des mesures envisagées (ne pas oublier l'aspect foncier), décrire les travaux et le protocole prévu pour leur réalisation.**

La gestion devra être assurée sur le long terme. Il devra être précisé qui gèrera le site et comment.

Il est également indispensable de **prévoir un suivi dans le temps et une évaluation des mesures compensatoires mises en place**, en particulier dans le cas d'une recréation de zone humide. Il s'agit en effet de s'assurer que les travaux réalisés remplissent leurs objectifs : que les fonctionnalités attendues sont progressivement atteintes et les espèces qu'il s'agissait de préserver sont bien présentes. » **(Fiche**

d'aide à la lecture du SDAGE LOIRE-BRETAGNE - Application de la disposition 8B-2 du SDAGE Loire-Bretagne sur les zones humides – page 14)

En ce qui concerne le suivi dans le temps des mesures compensatoires, les pétitionnaires n'ont certes pas à ce jour formalisé le comité et la méthodologie (la liste des participants et les modalités de fonctionnement auraient dû être présentées dans le dossier), mais c'est certainement le point le plus abouti de ce qui est proposé...

Pour le reste, nous avons de nombreuses questions à poser :

1. Comment des mesures non définies peuvent-elles être opérationnelles avant la destruction des zones humides concernées alors même qu'on ne les connaît pas à ce jour et que certaines ne seront réalisées qu'en 2022 ?

En effet, comme relevé ci-dessus, il reste beaucoup d'inconnues dans l'équation montée par les pétitionnaires (qui nous semble avoir pour objectif de faire illusion, face à leur incapacité à monter un programme sérieux de mesures compensatoires).

2. Quelle est la faisabilité des mesures envisagées ?

C'est pour nous essentiellement sur le plan foncier que la question se pose. Aujourd'hui, les pétitionnaires ne disposent aucunement de la maîtrise foncière nécessaire pour mettre en œuvre la plupart des types de mesures envisagées, même à l'horizon 2022.

Ils envisagent par ailleurs différents conventionnements pour assurer un certain type de gestion aux sites. Mais sous quelle forme juridique ? Qui nous garantit que les partenaires envisagés seront réellement volontaires dans la démarche ? En ce qui concerne la profession agricole, elle s'est abstenue en commissions locales de l'eau (CLE)... pour ces raisons, et les syndicats agricoles dans leur diversité se sont tous exprimés contre.

3. Où les travaux sont-ils décrits, et avec quel protocole pour leur réalisation ?

Questions qui, comme beaucoup d'autres, restent pour nous sans réponse. En effet, hormis des fiches générales par type de mesure potentiellement envisagée, les pétitionnaires sont dans l'incapacité de nous présenter ces éléments, dans la mesure où les mesures compensatoires ne sont pas définies...

4. Quelle gestion sur le long terme ? Par qui et comment ?

Là encore, le dossier évoque des pistes. Même celle d'un Conservatoire régional des espaces naturels (CREN) qui n'existe pas encore et pour l'opportunité duquel l'État et le Conseil régional viennent seulement de lancer les consultations.

5. Quel sera le coût de la mise en œuvre de ces mesures hypothétiques ?

La question du coût des mesures est centrale, car elle permet d'évaluer le réalisme ou non de leur réalisation. Or, celle-ci n'est pas abordée dans les dossiers soumis à enquête publique, ou du moins nous n'avons pas trouvé les lignes correspondantes dans la pile de dossiers à digérer. Et si le coût de mise en œuvre de mesures répondant aux exigences du

SDAGE et la volonté d'accompagner la gestion des sites affichée était dissuasif ? Qu'est-ce qui serait mis en œuvre exactement ? A quel niveau financier les pétitionnaires s'engagent-ils ? Pour quel niveau de compensation ? A ce jour, nous n'avons pas de réponses à ces questions.

* *
*

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, et toutes les questions soulevées par les dossiers soumis à enquête publique qui restent à ce jour sans réponse, nous doutons fortement de la compatibilité des demandes d'autorisation au titre de la loi sur l'eau avec l'article 8B-2 du SDAGE.

De ce constat, et au vu de l'expérience depuis des années de la volonté de l'État et d'autres promoteurs du projet de le faire passer en force, voire au forceps, quitte à écorcher certains pans du droit, nous sommes extrêmement inquiets de ce que signifierait plus globalement la délivrance des autorisations en l'état actuel des dossiers.

* *
*

III. Le projet d'un nouvel aéroport ne doit pas ouvrir la boîte de pandore du déshabillage de la loi sur l'eau

À nos yeux, si les compensations telles que décrites dans des termes très généraux étaient effectivement possibles, alors les pétitionnaires en auraient fait état de manière détaillée dans les dossiers soumis à instruction. Pourquoi s'en priver ? Et s'ils ne l'ont pas fait alors qu'elles existent, c'est que les dossiers ne sont pas mûrs et doivent retourner à l'instruction.

Imaginons que tous les pétitionnaires se mettent à entrer dans la logique des mesures compensatoires incantatoires. Que resterait-il du droit de l'eau, de notre Charte de l'environnement et de tous ces textes qui ont déjà mis bien trop longtemps à émerger ?

Dans l'histoire du droit de l'eau actuel, chaque pas en avant a été le fruit de longs débats et constitue un compromis où chaque mot a été pesé. Les règles en vigueur aujourd'hui ont été mûrement réfléchies pour répondre à des enjeux majeurs, souvent *a minima*.

Comment imaginer un seul instant qu'un processus décisionnel réunissant élus, services de l'Etat, agriculteurs, environnementalistes, consommateurs, industriels, etc., puisse aboutir sur une réglementation hors-sol, déconnectée des enjeux de territoire ?

L'avant-propos introductif au SDAGE est en ce sens très éclairant :

« Le comité de bassin Loire-Bretagne vient d'adopter à une large majorité (70 %) son schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux pour les six prochaines années 2010 à 2015. C'est une stratégie ambitieuse pour notre bassin : il s'agit que d'ici 2015 près des deux tiers des eaux de Loire-Bretagne retrouvent un bon état écologique, contre seulement un quart aujourd'hui.

C'est l'aboutissement de plusieurs années de concertation au sein des commissions du comité, de débat avec les acteurs de l'eau, de consultations des assemblées départementales et régionales, et de deux consultations des habitants de notre bassin. Durant cette même période, le contexte politique national a profondément évolué dans le domaine de l'eau : loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 31 décembre 2006, plan gouvernemental pour la conformité des stations d'épuration urbaine, loi de programmation dite « Grenelle de l'environnement » du 3 août 2009, et plus récemment Grenelle de la mer.

*Toutes ces années ont été marquées de jalons importants : adoption d'un état des lieux des eaux du bassin en 2004, formulation finale en 2006 des questions importantes pour l'atteinte du bon état des eaux, premier projet de Sdage en 2007, additif après la consultation publique de 2008, intégration des orientations du Grenelle de l'environnement... Autant d'étapes au cours desquelles **les membres du comité de bassin ont su construire les compromis et les solidarités qui leur ont permis de continuer à cheminer ensemble**. Nous leur rendons hommage d'avoir su chaque fois **placer l'intérêt général au-dessus des intérêts sectoriels**. Grace à eux, en adoptant aujourd'hui ce document, le comité de bassin inscrit pleinement sa stratégie dans les engagements européens de la France. »*

Et aujourd'hui, l'État lui-même propose de mettre de côté ce qu'il s'attache à mettre en œuvre tous les jours pour faire accoucher aux forceps un projet qui soit n'est pas mûr, soit n'est pas envisageable au regard du droit en vigueur ?

Avec sa « *Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel* » en mars 2012 (le hasard du calendrier ?), il aura même poussé le bouchon jusqu'à revisiter l'article 8B-2 du SDAGE pour mieux l'écarter du revers de la main et dire que, tout compte fait, il ne fallait pas le prendre au pied de la lettre... On se retrouve ainsi avec une note de doctrine du ministère de l'Écologie qui autorise une dérogation au principe de réalisation préalable des mesures compensatoires. Une démarche assez croustillante que celle-ci : un texte non officiel pourrait-il remettre en cause un SDAGE ?

Ces dérives, face à la difficulté croissante à trouver des terrains pour compenser au vu de la raréfaction des espaces naturels, se généralisent. Pour preuve, différents dossiers en cours montrent la velléité des porteurs de projets - souvent l'État - et des partenariats public-privé (PPP), à écarter le droit en vigueur pour forcer le passage.

Est-il normal que les projets d'envergure nationale bénéficient de passe-droits et puissent s'affranchir du droit applicable ? Surtout à l'heure où notre patrimoine naturel devient de plus en plus précieux car de plus en plus rare ? Nous ne le pensons pas. Si certains estiment que le droit en vigueur à ce jour doit être écarté pour certains projets, nous pensons au contraire que cela doit être fait dans les règles, en modifiant si besoin la norme, mais non en l'ignorant ou la contournant !

* *
*

Ainsi, pour toutes ces raisons, nous voyons mal dans quelle mesure votre commission serait susceptible de donner un avis favorable aux projets qui vous sont soumis.

En espérant que notre contribution aura attiré toute l'attention de votre commission, les personnes mentionnées ci-dessous sont à votre entière disposition si vous souhaitez le cas échéant les rencontrer et recueillir de leur part de plus amples renseignements.

Nous vous prions de bien vouloir agréer, Madame la Présidente, nos salutations les meilleures.

Pour Europe Écologie Les Verts Pays de la Loire,

Elen DEBOST

Secrétaire régionale

Contacts :

Christophe DOUGÉ, conseiller régional en charge des politiques de l'eau, président de la commission inondations – Plan Loire au comité de bassin Loire Bretagne.

Sophie BRINGUY, vice-présidente du Conseil régional des Pays de la Loire à l'environnement, juriste en droit de l'environnement.

Dorian PIETTE, agrégé d'économie et de gestion, juriste en droit de l'environnement, enseignant.