

PREFET DES COTES D'ARMOR

Préfecture
Direction des relations
avec les collectivités
territoriales

Saint-Brieuc, le 08 MARS 2013

Le Préfet des Côtes d'Armor

à

Monsieur Alain CADEC
Président de la Commission Locale de l'Eau
Du SAGE de la Baie de Saint-Brieuc
Mission SAGE du syndicat mixte du pays de Saint-Brieuc
Centre Héméra
8 rue des Champs de Pies
22000 SAINT-BRIEUC

OBJET : Avis de l'autorité environnementale sur le projet d'élaboration du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de la Baie de Saint-Brieuc.

Par courrier, en date du 7 décembre 2012, vous avez sollicité l'avis de l'autorité environnementale sur le projet d'élaboration du SAGE cité en objet et arrêté par la Commission Locale de l'eau (CLE) le 21 septembre 2012.

Présentation générale et cadre juridique

Initié par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, le SAGE constitue un outil stratégique de planification, élaboré au niveau d'un sous-bassin hydrographique, qui établit les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine. Renforcé par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006, le SAGE est devenu l'outil privilégié pour permettre d'atteindre l'objectif du bon état des eaux fixé par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE). Il décline à son échelle les objectifs et les orientations du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Loire-Bretagne dans un rapport de compatibilité, en tenant compte des spécificités liées à son territoire.

C'est le Pays de la Baie de Saint-Brieuc qui a été désigné comme la structure porteuse et qui a en charge l'organisation et la gestion de la procédure d'élaboration, de consultation puis de mise en œuvre du SAGE.

Son périmètre a été fixé par l'arrêté préfectoral du 4 mai 2006 sur un bassin versant d'une superficie de 1 110 km², situé en totalité sur le territoire du département des Côtes d'Armor. Ce périmètre englobe entièrement ou de manière partielle 68 communes.

Le territoire du SAGE est marqué par une activité agricole très importante qui occupe la majorité de la surface du territoire (68 000 ha de surface agricole utile, soit 61 % de la surface totale) et comprenait, en 2005, 1 660 exploitations agricoles, chiffre qui sera appelé à diminuer du fait des départs à la retraite non

renouvelés et de l'évolution des formes sociétaires. Les surfaces de culture sont dominées par les prairies temporaires, les céréales à paille, le maïs et la production légumière.

L'activité d'élevage est constituée principalement par de l'activité bovin-lait et une activité porcine qui connaît une productivité élevée. L'élevage avicole est également présent même si cette production a fortement diminué ces dernières années.

L'activité industrielle est principalement regroupée autour du pôle agroalimentaire et dépend fortement des productions agricoles locales. Les autres activités industrielles sont diversifiées et concentrent des grands établissements et un tissu de PME.

Le bassin versant du SAGE abrite également quelques activités en lien avec la mer. Outre une activité de pêche en mer concentrée autour de la coquille Saint Jacques et une activité conchylicole et de pêche à pied, le caractère maritime du territoire permet au secteur du tourisme de s'établir comme le second secteur d'activité en termes d'emplois.

Le SAGE rassemble 6 bassins versants liés aux principaux cours d'eau (l'Ic, le Gouët, l'Urne, le Gouessant, l'Islet et la Flora) auxquels viennent s'ajouter plusieurs petits bassins côtiers. Du fait d'une pluviométrie importante et de la nature granitique d'une partie des sols, le bilan hydrique annuel sur la baie de Saint-Brieuc est largement positif.

De nombreuses masses d'eau ne répondent pas actuellement aux normes minimales pour atteindre le bon état DCE. Sur les 12 masses d'eau-cours d'eau recensées, seules 4 peuvent prétendre atteindre l'objectif du bon état en 2015. Le déclassement de ces masses d'eau est notamment dû au non respect des concentrations minimales en nitrates, mais est aussi causé, dans une moindre partie, par leurs conditions morphologiques.

La masse d'eau-eaux littorales du fond de la baie de Saint-Brieuc et les eaux souterraines connaissent également un risque de non atteinte du bon état du fait du non respect du paramètre nitrates.

L'apport excessif en nutriments dans les masses d'eau participe au développement du phénomène d'eutrophisation sur les grandes retenues du bassin versant, mais aussi à celui des marées vertes sur le littoral, ce qui a conduit à la mise en place de la Charte de Territoire 2011-2015 des bassins versants de la baie de Saint-Brieuc, traduction contractuelle du plan de lutte contre les algues vertes présenté en 2010.

Une dégradation de la qualité bactériologique est également observée, ce qui amène le déclassement périodique de certaines eaux de baignade et conchylicoles.

Enfin, bien que la ressource en eau soit suffisante pour satisfaire les différents usages, la mauvaise qualité de l'eau a entraîné la fermeture de plusieurs prises d'eau. Il en résulte que l'alimentation en eau potable est désormais largement tributaire d'une ressource unique : la retenue du Gouët.

Le territoire du SAGE est également concerné par des risques d'inondation notamment sur le secteur de Lamballe et en aval de la retenue de Saint-Barthélémy. Une partie significative du littoral est également affectée par un risque de submersion marine.

Ainsi, à l'issue d'un diagnostic territorial, la CLE a formalisé dans son Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD), les 5 enjeux qui déclinent les recommandations et les prescriptions du SAGE :

- l'organisation de la gestion de l'eau ;
- la qualité de l'eau ;
- la qualité des milieux aquatiques ;
- la satisfaction des usages littoraux et de l'alimentation en eau potable ;
- les inondations.

Résumé de l'avis

Le périmètre du SAGE de la Baie de Saint-Brieuc s'inscrit dans un territoire aux forts enjeux et marqué par un problème de pollution des masses d'eau depuis plusieurs décennies qui constitue un véritable obstacle à la préservation et à la qualité des milieux aquatiques ainsi qu'à la satisfaction des différents usages de l'eau. Cette situation réclame la mise en place d'actions fortes, efficaces et durables.

Cette recherche d'efficacité se retrouve particulièrement dans la volonté de la CLE de mettre en place une protection renforcée sur l'ensemble du réseau des zones humides, dans le souhait de restaurer la continuité écologique et fonctionnelle des cours d'eau et dans les actions de préservation des têtes de bassin du territoire du SAGE.

La démarche de la CLE pour parvenir à une réduction des rejets des flux azotés repose en partie sur la Charte de Territoire mise en place en 2011 pour traduire le plan de lutte contre les algues vertes. L'objectif de réduction des flux de nitrates du SAGE répond aux exigences minimales du SDAGE et devrait, s'il est atteint, amorcer une reconquête de la qualité de l'eau. Cependant, les dispositions traduisent souvent une démarche contractuelle ou basée sur le volontariat des différents acteurs du territoire, ce qui peut amoindrir l'efficacité du système.

Les actions sur le paramètre phosphore ne ciblent pas réellement une réduction des rejets à la source et doivent être renforcées, tout comme les actions de restauration et de création du maillage bocager et les dispositions visant à étudier l'aptitude des sols à accueillir des systèmes d'assainissement non collectif.

Les dispositions du SAGE sur les pollutions par les produits phytosanitaires et les contaminations microbiologiques sont plutôt ambitieuses et vont dans un sens très favorable à la qualité de l'eau. Cependant, le volet littoral mérite d'être complété par rapport aux eaux conchylicoles en incitant spécifiquement la recherche des sources de contamination microbiologique de ces sites.

Enfin, dans le cadre de la gestion du risque inondation, le SAGE vise l'inventaire des secteurs les plus prioritaires et la mise en place d'outils efficaces pour répondre à ce risque (schémas directeurs des eaux pluviales, programmes d'action de prévention des inondations).

Le rapport d'évaluation environnementale se montre beaucoup trop succinct sur de nombreux thèmes et l'état initial de l'environnement n'aborde pas l'ensemble des thématiques pertinentes. En outre, le rapport ne contient pas d'évaluation d'incidence NATURA 2000 pourtant exigée par le code de l'environnement et le résumé non technique doit être revu, car trop lapidaire. Par conséquent, ces éléments doivent être apportés ou corrigés dans le rapport.

L'analyse de l'articulation du SAGE avec les autres plans programmes, du scénario d'évolution tendancielle et la justification des choix retenus est claire et de bonne facture, ce qu'il convient de souligner.

Remarques sur la forme et la qualité du rapport d'évaluation environnementale, prévu à l'article R 122-20 du code de l'environnement

Qualité du dossier

Le dossier se compose du rapport d'évaluation environnementale, du PADG, du règlement du SAGE ainsi que de plusieurs annexes.

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

Les grands enjeux et les objectifs qui ont été définis à l'issue du diagnostic territorial sont présentés de manière claire et précise. Cependant, les éléments du rapport ne permettent pas d'établir si l'ordre et la numérotation qui a été définie correspondent à une hiérarchie de ces enjeux qui aurait pu être définie par la CLE. Il convient d'apporter cette précision dans le rapport de présentation.

L'état initial de l'environnement n'aborde pas de manière exhaustive l'ensemble des thématiques environnementales qui doivent être étudiées préalablement à l'élaboration du SAGE. A ce titre, l'état initial doit inclure la thématique sur l'énergie en dressant un bilan énergétique du territoire plus particulièrement en lien avec l'énergie hydroélectrique.

Globalement, mis à part les éléments sur le paysage et le contexte socio-économique, l'état initial est trop succinct pour permettre d'avoir une vision intégrale des enjeux du territoire. Un effort doit être mené notamment sur la description des sites d'intérêt communautaire NATURA 2000 qui concernent le SAGE, en incluant par exemple des éléments cartographiques permettant de les situer sur le territoire mais aussi de localiser les différents habitats.

Le rapport ne traite pas de l'étude d'incidence NATURA 2000, qui est pourtant prévue par les dispositions de l'article R-122.20. Bien que le SAGE soit un document qui aille dans un sens favorable à l'environnement, il ne peut faire l'économie d'une telle évaluation, même si celle-ci doit être proportionnée à l'importance du document et aux enjeux de conservation des habitats et des espèces présentes. Cette étude doit être intégrée au rapport et doit concerner les sites terrestres et marins sur lesquels le SAGE peut avoir des effets. La conclusion de l'étude devra être explicite eu égard à l'état de conservation des sites NATURA 2000 concernés.

Enfin, le résumé non technique est beaucoup trop succinct pour permettre une compréhension exhaustive du rapport. Celui-ci doit être complété en reprenant l'ensemble des éléments du dossier, mais aussi en décrivant la manière dont l'évaluation a été effectuée. Pour une meilleure approche du public, ce résumé doit figurer en tête du document.

Qualité de l'analyse

Le rapport expose l'articulation du SAGE avec les autres plans-programmes. Il insiste particulièrement, et à juste titre, sur la compatibilité du document avec le SDAGE Loire-Bretagne. Ainsi, la grille d'analyse, qui figure en annexe du rapport, permet de mesurer cette compatibilité de manière efficace entre les deux documents en exposant, d'une part, les dispositions du SDAGE intéressant les SAGE et, d'autre part, la réponse qui a été apportée par les objectifs définis dans le PAGD.

L'analyse des perspectives d'évolution en l'absence de SAGE est de bonne facture et porte sur les enjeux définis par celui-ci. L'étude de cette évolution peut être complétée également sous l'angle de l'absence d'organisation et de mise en cohérence de l'action que doit amener le SAGE dans la gestion de l'eau.

Concernant la justification du choix du scénario retenu par le SAGE et notamment eu égard aux objectifs environnementaux, l'analyse est menée de manière claire et précise.

Enfin, le rapport aborde les mesures de suivi de mise en œuvre du SAGE, constituées d'indicateurs de résultats et de moyens portant sur l'ensemble des enjeux définis par le SAGE, ce qui constitue un outil intéressant, mais ne permet pas de déterminer la réelle contribution du SAGE en l'absence, dans le tableau, d'indicateurs contextuels. La CLE est invitée à compléter le tableau de suivi en ce sens.

Remarques sur la prise en compte de l'environnement dans le projet

Sur la préservation des milieux aquatiques

En matière de préservation des zones humides, le SAGE apporte une réelle plus value par rapport à la réglementation existante fixée notamment par le code de l'environnement (article R.214-1) et par le SDAGE Loire-Bretagne (disposition 8B-2). Ainsi, pour parvenir à son objectif de bloquer le processus de disparition des zones humides, le règlement du SAGE établit la règle (N°4 dans le document réglementaire) selon laquelle la destruction des zones humides, définies au L.211-1 du code de l'environnement et répondant aux critères de l'arrêté du 24 juin 2008 modifié, est interdite quelle que soit la surface concernée. Cette

interdiction est toutefois tempérée par les exceptions bénéficiant d'une Déclaration d'Utilité Publique (DUP) ou visant la mise en sécurité ou l'aménagement de bâtiments d'exploitation existants et en l'absence d'alternative avérée.

L'ensemble des zones humides liées au réseau hydrographique des bassins versants de la baie a été désigné comme « zones humides stratégiques » pour l'atteinte des objectifs du SAGE et figure à ce titre dans l'atlas de référence qui est annexé au document. Cette mesure, même si elle est forte, ne permet pas de hiérarchiser les zones humides sur le territoire selon leurs fonctions écologiques ou paysagères. L'absence de désignation de Zone Humide d'Intérêt Environnemental Particulier (ZHIEP) empêche ainsi la mise en place de programme d'action spécifique pour ces zones.

Il convient de souligner la volonté de la CLE d'inciter les communes à mettre en compatibilité leurs documents d'urbanisme avec les inventaires et les objectifs de préservation des zones humides. Le SAGE prescrit également la désignation d'un zonage spécifique dans les documents graphiques pour en assurer la protection. Sur ce point, le projet de SAGE doit préciser davantage ses attentes en recommandant un zonage Nzh en priorité, ou Nds pour les zones humides des zones littorales classées en espace remarquable du littoral. De plus, il convient de souligner que l'avancement des inventaires des zones humides figure comme indicateur dans le tableau de suivi du SAGE.

Enfin, il est regrettable que le SAGE ne prévoie pas de disposition pour informer et sensibiliser la population sur les zones humides, mais aussi pour informer et accompagner les programmes sur les espèces exogènes et envahissantes dans ces secteurs.

L'atteinte du bon état écologique des masses d'eau de surface passe également par la restauration de la qualité physique et fonctionnelle des cours d'eau. Pour atteindre cet objectif, le SAGE s'appuie notamment sur le classement des cours d'eau établi par les arrêtés en date du 10 juillet 2012 du préfet coordonnateur de bassin. Ces arrêtés fixent les cours d'eau sur lesquels aucune construction d'ouvrage n'est possible s'il constitue un obstacle à la continuité écologique (liste 1) et les cours d'eau sur lesquels tout ouvrage doit permettre le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons.

Le SAGE prévoit des actions territorialisées complémentaires pour permettre, d'une part, la réduction du taux d'étagement sur les cours d'eau, mais aussi des aménagements pour rétablir la libre circulation des espèces migratrices. Un volet de renaturation en contexte urbain du Gouët, du Gouëdic et du Douvenant est également prescrit pour être intégré dans le contrat territorial du bassin versant du Gouët.

Enfin, il est inscrit dans le règlement (Règle N°4) l'interdiction de créer des plans d'eau d'une surface supérieure à 100 m² sur la totalité du territoire du SAGE afin de rétablir les bonnes conditions hydrologiques des sous bassins versants du SAGE.

Les mesures qui sont prescrites ou recommandées ici contribuent à créer les conditions pour atteindre le bon état écologique des cours d'eau. Toutefois, pour tout aménagement ou suppression d'ouvrage sur un cours d'eau, il est nécessaire d'évaluer les modifications probables sur le lit en tenant compte de la puissance du cours d'eau, mais aussi de la quantité et de la nature des sédiments. Cette analyse vise à étudier les risques d'érosion et de remise en suspension des sédiments. Par conséquent, la CLE est invitée à inscrire dans le SAGE une prescription en ce sens à destination des maîtres d'ouvrage de ces travaux.

Les têtes de bassin versant sont identifiées sur le territoire et classées en « secteurs sensibles » par le SAGE (carte n° 6 du PAGD). A ce titre, elles bénéficient d'une attention particulière dans la mise en place des mesures d'inventaire et de préservation des zones humides et des cours d'eau. D'une manière plus spécifique, les têtes de bassin font l'objet de prescriptions en faveur de la préservation de la trame bocagère et notamment dans les documents de planification urbaine (SCoT, PLU) dans le cadre de la définition de la trame verte du territoire.

Sur la qualité des eaux

Concernant la réduction des flux de nitrates, le projet du SAGE s'est fixé un objectif minimum de – 30 % sur une période de 10 ans, ce qui correspond à des flux globaux annuels d'azote en baie inférieurs à 1 750 t/an. Ici, le SAGE reprend l'objectif minimum qui a été fixé par la disposition 10A-1 du SDAGE. A plus long terme (2027), le SAGE vise un objectif de réduction des flux d'azote en baie de 60 % au moins, ce qui correspond à des flux globaux annuels d'azote en baie de 850 t/an.

Cet objectif prioritaire pour le SAGE de la Baie de Saint-Brieuc vise en particulier la réduction du phénomène des marées vertes sur le littoral, ce qui l'a amené à prendre en compte les objectifs et mesures de la Charte de Territoire 2011-2015.

Pour l'ensemble des bassins versants, le projet de SAGE prévoit des dispositions pour tendre vers des changements de pratique. Outre l'objectif de réduction de la pression azotée énoncé ci-dessus, le SAGE expose des recommandations et des prescriptions visant le renforcement et l'amélioration du pilotage de la fertilisation des sols, mais aussi l'amélioration de la couverture des sols.

Les « espaces stratégiques » (zones humides effectives, potentielles et parcelles concernées par le drainage) et les « secteurs sensibles » (têtes de bassin) bénéficient de manière prioritaire de ces dispositions. De plus, il est prévu que 30 % du montant du volet agricole des contrats territoriaux soient consacrés dans ces zones à l'encouragement de l'agriculture biologique et des cultures à bas niveaux d'intrants.

Au point de vue réglementaire, le projet de SAGE établit la règle (N°1 au règlement) qui fixe l'interdiction de tout nouveau drainage sur les sous bassins versants qui connaissent les taux de drainage les plus importants.

L'ensemble de ces dispositions doit permettre d'amorcer une réduction des flux azotés sur le territoire et par conséquent un impact positif sur l'environnement. Cependant, le système dans lequel s'inscrit le SAGE est essentiellement basé sur une démarche volontaire ou contractuelle (charte de territoire), ce qui peut constituer une faiblesse du projet. De plus, le projet de SAGE met en évidence la difficulté d'obtenir certaines données utiles au suivi des dispositions et plus particulièrement celles en lien avec la qualité de l'eau, ce qui peut rendre au final difficile la mesure de l'efficacité du SAGE sur cet enjeu.

Le SAGE devrait plus clairement prévoir des dispositions pour que les effets bénéfiques des procédés permettant l'export d'azote ne soient pas annihilés par des productions supplémentaires dont le nitrate serait épandu.

Même s'il est moins prépondérant dans la qualité de l'eau sur le périmètre du SAGE, le paramètre phosphore est responsable de la dégradation ponctuelle de certaines masses d'eau et plus particulièrement de celle du bassin versant amont du Gouët et de la retenue de Saint-Barthélémy et de celles du Gouessant (de l'aval à l'estuaire) où se produisent des phénomènes d'eutrophisation.

Sur l'ensemble du territoire, le projet de SAGE prévoit des dispositions afin de limiter les rejets : préservation du maillage bocager et des bordures des cours d'eau. La règle N°2 du Règlement du SAGE prévoit notamment l'interdiction de la dégradation du lit et des berges des cours d'eau liée au piétinement du bétail sur tout le bassin versant du SAGE. La limitation de ces rejets est également traitée par l'application des dispositions 3B-1 et 3B-2 du SDAGE qui visent l'équilibre de la fertilisation phosphorée.

Pour les bassins versants du Gouët et du Gouessant, des dispositions spécifiques sont mises en place pour permettre une amélioration des réseaux d'assainissement collectif. Un comité de suivi est également mis en place pour suivre et évaluer les apports de phosphore dans la retenue de Saint-Barthélémy.

Mise à part la recherche d'un équilibre dans la fertilisation phosphorée, le projet de SAGE ne propose pas de mesures permettant une réduction durable des apports agricoles en phosphore, ce qui est regrettable.

D'autre part, au-delà de la prescription qui encadre l'identification des éléments du bocage à restaurer à l'échelle des documents d'urbanisme, le SAGE n'incite et n'encourage pas une réelle politique de

restauration et de création du maillage bocager, véritable barrière naturelle au transfert d'éléments polluants. La CLE est invitée à proposer des dispositions allant en ce sens.

Concernant les objectifs du SAGE sur la réduction de la pollution des eaux par les produits phytosanitaires, ces derniers ont été fixés au-delà des objectifs du bon état chimique de la DCE, ce qu'il convient de souligner. Ces objectifs passent par une réduction importante des usages des pesticides agricoles et non agricoles (objectif « zéro phyto » pour les collectivités territoriales). Le SAGE aura donc un impact très positif sur la qualité des eaux en ce qui concerne la limitation de l'exposition des usagers et de la biodiversité aux produits phytosanitaires.

La réduction de la contamination bactérienne dans le SAGE cible la satisfaction des usages littoraux de l'eau et l'alimentation en eau potable. Ainsi les objectifs du projet de SAGE sur 10 ans résident dans l'atteinte pour l'ensemble des sites conchylicoles de la classe B en terme de qualité (sauf pour l'anse d'Yffiniac) et le classement en qualité au moins « suffisante » pour l'ensemble des sites de baignade. Ces objectifs correspondent respectivement aux concentrations requises au titre des règlements communautaires de 2004 du paquet hygiène et de la directive de 2006 relative à la qualité des eaux de baignade. Ces objectifs se déclinent par des dispositions dans le projet de SAGE qui visent l'identification des sources de pollution, l'amélioration des réseaux d'eaux usées et pluviales, la mise en adéquation entre le développement urbain et économique avec les capacités de traitement, la réduction des sources de contamination agricole et enfin une diversification et une limitation des prélèvements de la ressource en eau.

Ces mesures vont clairement dans le sens de l'amélioration de la qualité des eaux mais aussi de la satisfaction des usages. Cependant, eu égard à l'activité conchylicole importante sur le littoral du SAGE et à l'instar de ce qui a été fait pour les sites de baignade, la CLE doit envisager des dispositions visant à développer également la connaissance des sources de pollution de ces sites, en incitant le développement des profils de vulnérabilité des zones conchylicoles.

Sur la gestion des risques

Les dispositions en faveur de la reconquête de la qualité de l'eau, énumérées ci-dessus vont dans le sens d'une plus grande protection des usagers notamment en ce qui concerne l'alimentation en eau potable, l'exposition aux produits phytosanitaires et aux contaminations microbiologiques. Cependant, la question de l'assainissement non collectif n'est pas suffisamment abordée dans les dispositions du SAGE. Une recommandation aux communes visant l'élaboration dans les documents d'urbanisme d'une carte d'aptitude des sols à l'assainissement non collectif et la mise en conformité des installations doit être intégrée au SAGE.

Concernant la gestion du risque inondation, le SAGE désigne les maîtres d'ouvrage des contrats territoriaux pour réaliser l'inventaire des zones les plus vulnérables sur la base des documents existants : atlas des zones inondables, cartes de risques de submersions marines, référentiel hydrographique, etc.

Les mesures actives du SAGE résident, d'une part, dans la prescription faite aux collectivités de réaliser ou d'actualiser dans les 5 ans un schéma directeur d'assainissement des eaux pluviales dans les zones les plus prioritaires, mais aussi, dans la mise en place de Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) sur les secteurs faisant actuellement l'objet d'un Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) ou de Risques Littoraux (PPRL) ainsi que sur la commune de Binic.

Ces dispositions ciblées sur les zones prioritaires contribueront à une réduction effective des risques d'inondation sur le périmètre du SAGE.



Pierre SOUBELET