



PRÉFET DU FINISTÈRE

Préfecture

Quimper, le 27 août 2013

Direction de l'animation
des politiques publiques

Bureau de l'animation et
du dialogue public

Affaire suivie par : Daniel Méhu
Tél : 02.98.76.29.20

Courriel : daniel.mehu@finistere.gouv.fr

Le préfet du Finistère

à

M. le président de la Commission Locale de l'Eau du
SAGE du Bas-Léon
Syndicat Mixte pour l'Aménagement Hydraulique
Des Bassins du Bas-Léon
1, rue del'If
29260 KERNILIS

OBJET : Evaluation environnementale du projet de SAGE

REFER : Votre transmission du 21 mai 2013.

Par transmission rappelée en référence, parvenue dans mes services le 27 mai dernier, vous m'avez adressé, pour avis en ma qualité d'autorité environnementale, le projet de SAGE du Bas-Léon, validé par la CLE lors de sa séance du 31 janvier 2013.

J'ai l'honneur de vous faire part, ci-après, de mon avis sur ce document, élaboré à partir de l'analyse à laquelle j'ai procédé en liaison avec les services de la DDTM et de la DREAL.

Résumé

Globalement le territoire du SAGE Bas-Léon présente des problématiques majeures ou importantes pour le fonctionnement des milieux et l'atteinte du bon état des masses d'eau, mais aussi en termes de satisfaction des usages littoraux et de ressource en eau particulièrement quant à sa qualité.

Le dossier comporte un rapport de présentation, un plan d'aménagement et de gestion durable, un règlement limité à la gestion des zones humides ainsi qu'une évaluation environnementale.

Dans le cadre de l'élaboration du SAGE, la CLE a identifié et validé les enjeux suivants :

- organisation de la maîtrise d'ouvrage ;
- fonctionnement du milieu et l'atteinte du bon état ;
- satisfaction des usages littoraux ;
- approvisionnement des besoins en eau ;
- inondation et gestion des eaux pluviales.

Le dossier présenté est d'une lecture et d'une utilisation aisées. L'état des lieux est synthétique et clair, mais pourrait être utilement enrichi en indiquant l'origine des données utilisées. Le dossier est explicite quant aux déficits de connaissance à corriger et aux enjeux environnementaux. Des scénarios ont été définis, mais l'on constate quelques insuffisances dans les indicateurs permettant d'apprécier effectivement l'efficacité du SAGE lui-même, notamment par l'absence régulière de valeurs cibles.

L'état des lieux du SAGE a permis d'identifier le bassin versant du Bas-Léon comme un territoire aux forts enjeux qui connaît notamment des problèmes importants de dégradation de ses masses d'eau et de ses milieux aquatiques.

Il convient de souligner particulièrement l'effort de territorialisation du SAGE qui met l'accent sur des secteurs prioritaires. Cette appropriation des enjeux par la CLE demeure toutefois limitée par un projet de SAGE qui semble essentiellement contraint par des paramètres réglementaires ou contractuels, dans la définition de ses objectifs de réduction des intrants.

La dimension faiblement prescriptive du SAGE doit alors être contre-balançée par des mesures incitatives qui resteront conditionnées par une désignation des structures porteuses, inachevée à l'heure actuelle, et par une mise en place de moyens financiers adéquats.

Le rapport environnemental pêche par la légèreté de l'évaluation des incidences sur les sites Natura2000 traitée en deux endroits distincts du document et qui postule que les dispositions du PAGD ne constituent pas, par leur nature, un risque d'obstacle à l'atteinte des objectifs de conservation de ces milieux, ce qui n'est pas faux, mais manque d'objectivité. En outre le résumé non technique succinct peut ne pas permettre une lecture satisfaisante pour le public car seuls les enjeux y sont résumés.

L'interdiction de destruction des zones humides est une mesure positive pour la préservation de ces milieux sensibles. La CLE devra cependant être vigilante pour que cette règle, même si elle demeure tempérée par quelques exceptions, ne devienne pas inapplicable ou incontrôlable du fait de son importante emprise sur le bassin versant.

Un indicateur de suivi devra être mis en place pour s'assurer de l'effectivité des mesures de compensation de destructions des zones humides sur le bassin versant.

Avis détaillé

➤ **Évaluation environnementale**

Le rapport environnemental pêche par la légèreté de l'évaluation des incidences sur les sites Natura2000 traitée en deux endroits distincts du document et qui postule que les dispositions du PAGD ne constituent pas, par leur nature, un risque d'obstacle à l'atteinte des objectifs de conservation de ces milieux, ce qui n'est pas faux, mais manque d'objectivité.

En outre le résumé non technique succinct peut ne pas permettre une lecture satisfaisante pour le public car seuls les enjeux y sont résumés. Il serait donc nécessaire de compléter le rapport en ce sens.

L'articulation entre le SAGE et le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) du bassin hydrographique Loire-Bretagne est retranscrite en annexe du rapport d'évaluation environnementale. Cette analyse est correctement réalisée, car elle est à l'échelle des dispositions du SDAGE et elle expose clairement la réponse apportée dans le SAGE.

Si l'analyse de l'articulation du SAGE est globalement bien réalisée, sa comptabilité mérite également d'être analysée au regard du plan de gestion 2010-2025 du Parc naturel marin d'Iroise qui fixe des objectifs de protection, de connaissance, de mise en valeur et de développement durable pour la mer d'Iroise. Par conséquent, le rapport devra compléter en ce sens.

La CLE a identifié et hiérarchisé de manière cohérente les enjeux au regard des éléments apportés dans l'état initial, mais aussi par rapport aux objectifs internationaux, communautaires et nationaux qui encadrent la politique de gestion de l'eau. Il importe de souligner le travail de territorialisation des dispositions qui est explicité dans le PAGD et qui permet ainsi de renforcer l'action locale du SAGE.

Hormis les remarques précédentes, l'état initial apparaît comme complet et de bonne facture. Sa présentation, synthétique, le rend très lisible et participe à son efficacité. Je vous suggère de le compléter par la citation de sources et documents utiles pour éclairer ou approfondir certains aspects environnementaux.

La description d'un scénario « au fil de l'eau » à partir de chaque enjeu permet d'identifier les carences actuelles et les thématiques sur lesquelles le projet de SAGE peut apporter une réelle plus-value.

Pour la plupart des enjeux, le rapport signale l'élaboration d'un scénario unique visant soit à compléter et à renforcer les objectifs ou à développer les moyens existants. Seules les thématiques « nitrates » et « microbiologie » font l'objet d'une réelle étude de scénarios alternatifs. Les scénarios alternatifs « nitrates » varient sur le niveau d'ambition en termes de moyens alors que ceux en lien avec la « microbiologie » portent essentiellement sur des variations d'échéance.

Cette étude des scénarios alternatifs marque une réelle volonté de s'inscrire dans la démarche de l'évaluation environnementale. Cette réflexion qui aurait mérité de porter davantage sur le niveau d'ambition des objectifs et sur la définition du niveau de contrainte des mesures à adopter pour atteindre ces derniers, résulte de l'importance du chemin à parcourir compte tenu de l'écart de l'état des masses d'eau du SAGE aux objectifs de qualité.

Enfin, le rapport établit un tableau de bord sur la base d'indicateurs de moyens et de résultats pour permettre d'évaluer l'efficacité du SAGE. La source des données est également indiquée pour chaque indicateur ce qu'il convient de souligner. Je vous recommande cependant de définir également la fréquence pour chaque indicateur. Pour les actions prioritaires, une fréquence plus élevée devra être privilégiée afin de permettre, si nécessaire, la mise en place de mesures correctives à mi-parcours.

Pourtant, la faiblesse du SAGE réside plutôt par l'absence d'affichage manifeste de la plupart des valeurs cibles à atteindre avec les échéances associées. Les indicateurs ne permettront pas réellement d'afficher les résultats effectifs et de s'assurer de l'efficacité du SAGE attendue par la CLE sur certains points essentiels (réduction du volume d'algues vertes, des phénomènes d'eutrophisation, réduction des destructions de zones humides, etc.).

Enfin des indicateurs contextuels devront également être créés permettant d'identifier les facteurs limitants ou favorisant des actions bénéfiques du schéma.

Je vous recommande donc de renforcer considérablement l'efficacité du tableau de bord, tout particulièrement pour les enjeux prioritaires.

➤ **Prise en compte de l'environnement dans le projet**

Les SAGE présentent la particularité d'un double mode d'action :

- direct au travers de dispositions arrêtées par un règlement ;
- indirect par la voie de la compatibilité imposée à certains plans et programmes, comme les documents d'urbanisme ou des schémas d'assainissement par exemple.

L'évaluation environnementale du SAGE doit donc permettre d'apprécier l'incidence de celui-ci sur les autres plans et programmes et projets qui doivent se référer à ces exigences.

- **Sur la préservation des milieux aquatiques**

les zones humides

La destruction des zones humides est largement préjudiciable pour l'environnement au regard de différentes fonctionnalités écologiques offertes par ces zones, au rôle important, et pour certaines d'entre elles essentiel, dans la trame verte et bleue. Dès lors, la suppression de ces zones doit être prioritairement évitée et la compensation des destructions qui ne peuvent être évitées ou réduites doit être rigoureusement appliquée conformément aux dispositions prévues par le SDAGE Loire-Bretagne. Celui-ci demande d'examiner la délimitation de zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP et de zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE)).

La CLE n'a pas retenu la délimitation de telles zones qu'elle considère comme un dispositif «encore opaque et complexe à mettre en œuvre». Elle estime que les protections réglementaires sont suffisantes : cette position ne fait cependant l'objet d'aucune évaluation dans le SAGE notamment eu égard aux enjeux de la trame verte et bleue et du futur SRCE. Je considère cependant que la compatibilité du SAGE au SDAGE nécessite l'évaluation environnementale de ce choix. Cette position de la CLE qui a eu connaissance de la future évolution des dispositions législatives relatives à la suppression des ZHIEP traduit une position de principe. Elle n'aborde pas tous les compartiments de l'évaluation environnementale, notamment ceux de la déclinaison régionale et locale de la TVB au travers du SRCE auquel les SCoT devront se rendre compatible. Toutefois il ne peut être fait reproche à la CLE d'un manque dans le sens ou les critères de définition des réservoirs régionaux de biodiversité ne sont toujours pas stabilisés.

La protection des zones humides fait l'objet du seul et unique article du règlement du SAGE qui interdit de détruire ou d'altérer les fonctionnalités des zones humides par toute installation, ouvrage travaux ou activités soumis à autorisation ou déclaration au titre de l'article L214-1 du code de l'environnement (loi sur l'eau) Cette règle est toutefois positivement tempérée par certaines exceptions : déclaration d'utilité publique, ou d'intérêt général (DUP et DIG), enjeux liés à la sécurité ou à la salubrité publique, projets visant la restauration hydromorphologique des cours d'eau.

La mesure est privilégiée tout d'abord sur les zones prioritaires pour la réduction des flux d'azote. Ces dernières constituent tout de même une part très importante du territoire, et on peut s'interroger sur cette priorisation dont l'impact n'est pas clairement évalué. Je considère d'une part que la fonctionnalité des milieux aquatiques n'est pas exclusivement liée aux nitrates et d'autre part qu'une mesure générale serait plus facile à faire appliquer. Je vous recommande donc l'assouplissement de cette restriction.

Les DUP et DIG ne peuvent en outre, à mon sens, justifier de façon automatique la destruction d'une zone humide. Il convient impérativement d'assortir cette possibilité d'une démarche rigoureuse d'évaluation des alternatives envisageables pour chaque projet.

Par ailleurs, la mesure s'adresse uniquement aux projets, alors même que les règles de soumission à des procédures d'évaluation dépendent des PLU et de leur soumission à évaluation environnementale (lotissements, ZAC...).

Je considère donc que le fait qu'un document d'urbanisme-PLU ou carte communale ait été soumis à évaluation environnementale devrait permettre, éventuellement sous condition, de bénéficier de cette dérogation pour les zones urbaines ou à aménager (U ou IAU).

Enfin je constate que seule une faible minorité d'inventaire des zones humides est actuellement validée, or cette démarche est un préalable indispensable à toute politique de gestion efficace des zones humides.

Fort opportunément, le SAGE ne traite pas des zones humides sous le seul angle de leur éventuelle destruction, mais comporte 6 dispositions pour finaliser les inventaires, intégrer ces zones dans les documents d'urbanisme, les prendre en compte dans les projets d'aménagement et favoriser leur reconquête. Sous réserve des remarques précédentes, je les considère comme satisfaisantes mais m'interroge sur leur efficacité en l'absence de valeurs cibles à atteindre et de calendrier réellement contraignant. Je recommande notamment à la CLE de mettre en place les indicateurs de suivi permettant de faire le bilan entre les compensations initialement prévues et celles réellement mises en place par les porteurs de projet à l'échelle du bassin versant.

La restauration des continuités écologiques des cours d'eau

Concernant la morphologie et la restauration des continuités écologiques des cours d'eau, le SAGE prévoit la mise en place dans un délai de 3 ans, à partir de l'approbation du SAGE, d'un plan d'action pour la restauration de la continuité écologique, et dans un délai de deux ans, d'une étude spécifique permettant d'affiner les résultats des taux d'étagement obtenus pour les cours d'eau identifiés comme prioritaires. La

conduite de ces études préalablement à la construction du SAGE aurait été plus bénéfique à son efficacité. Cependant, le SAGE fixe un objectif de réduction du taux d'étagement de 10 % sur les principaux cours d'eau du bassin versant et dont l'échéance est fixée à 6 ans à partir de l'approbation du SAGE.

L'identification des têtes de bassin est réalisée à partir de l'inventaire fourni par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne. Cet inventaire devra faire l'objet d'un affinage à l'échelle du bassin versant pour permettre des actions davantage ciblées.

Je m'interroge sur le statut des futurs plans d'action non définis à ce stade du SAGE et non évalués, et j'estime qu'ils devront entraîner une évolution du SAGE pour les intégrer, évolution soumise à évaluation environnementale.

Par ailleurs, si les actions prévues sont de nature à élaborer des plans d'action, le SAGE pourrait tout à fait judicieusement rappeler, fixer ou renforcer les mesures relatives aux travaux susceptibles d'affecter la continuité écologique, avant leur adoption.

- Sur la qualité de l'eau

La qualité des masses d'eau sur le territoire du SAGE connaît une dégradation sur le paramètre « nitrate » qui a conduit à un report de l'atteinte du bon état sur plusieurs d'entre elles. Plus précisément, les pressions phosphorées et azotées sont élevées à très élevées dans de nombreux cantons et les évolutions positives – dont l'origine n'est pas analysée – restent limitées (en 2008).

Le SDAGE a notamment identifié sur le périmètre du SAGE plusieurs secteurs prioritaires pour la mise en place d'un programme de réduction de flux de nitrates de printemps et d'été, mais également les bassins versants qui doivent réduire d'au moins 30 % les flux de nitrates. Ces bassins versants (le Quillimadec et l'Alan) font actuellement l'objet d'une charte de territoire, traduction contractuelle du plan de lutte contre les algues vertes intégrée par le SAGE

Ainsi, le SAGE reprend pour la plupart des masses d'eau les objectifs et les échéances qui ont été fixés pour atteindre le bon état des eaux fixé par la DCE sur ce paramètre (seuil de 50 mg/l de nitrates). Pour les bassins versants concernés, le SAGE reprend également les objectifs de la charte de territoire qui vont au-delà du seuil fixé par la DCE. Ces objectifs visent une amélioration de la qualité de l'eau, et correspondent essentiellement au respect d'une contrainte réglementaire ou contractuelle.

Un objectif de réduction des flux de nitrates rejetés en mer doit également être mis en place et un indicateur de suivi spécifique, devra l'accompagner.

A l'exception de la règle relative à l'interdiction de destruction des zones humides, les dispositions du SAGE sur la réduction des flux de nitrates sont majoritairement des mesures incitatives auprès des exploitants agricoles visant la recherche d'une fertilisation équilibrée ou le changement de pratiques agricoles. Ces mesures sont louables et nécessaires, mais leur efficacité sera fortement conditionnée par l'identification préalable d'une structure porteuse des actions au niveau de chaque bassin versant et par la mise à disposition effective des moyens financiers adéquats. Je constate que l'évaluation du SAGE sur ce point est inexistante et qu'il sera impossible d'apprécier son efficacité et donc de détecter les adaptations à apporter.

Des remarques similaires peuvent être faites sur les dispositions visant la réduction des flux de phosphore et de pesticides. Le manque de connaissance sur les sources de phosphore rejeté dans les bassins versants prioritaires contribue de plus à une dispersion des moyens sur les actions mises en place, sans réelle priorité, ce qui peut affaiblir l'efficacité du SAGE. Dès lors, les actions visant à une meilleure connaissance de ces sources doivent être regardées comme prioritaires.

Le SAGE fixe des dispositions « correctrices » destinées à limiter les transferts de pollution vers le milieu (dispositions 22 à 28) auxquelles sont associés des indicateurs adéquats

La gestion des eaux pluviales doit également s'apprécier au regard du fonctionnement des milieux et de la satisfaction des usages littoraux et pas seulement au regard du risque inondation.

En effet, le ruissellement sur les zones imperméabilisées dégradent la qualité des rejets de eaux pluviales. Eu égard aux enjeux qui ont été identifiés dans l'état des lieux, notamment les problèmes de dégradation de la qualité des masses d'eau, mais plus particulièrement des eaux de baignade et conchylicoles, le SAGE doit accentuer ses exigences. Ainsi, je recommande, sur la base de secteurs prioritaires littoraux préalablement définis, l'obligation de mise en place de schémas directeurs des eaux pluviales faisant la démonstration, a minima, de l'absence de dégradation des rejets, voire d'une amélioration de ces derniers dans le cadre des projets d'urbanisation des communes. Par ailleurs, cette disposition permettra aux communes de déterminer leur capacité d'accueil au regard de la ressource « eau ».

- la satisfaction des usages littoraux

L'état initial fait le constat d'une situation en cours de dégradation que confirme le scénario tendanciel. Le SAGE prévoit ainsi différentes dispositions pour réduire les apports microbiologiques qui apparaissent adaptées. Je souhaite cependant attirer l'attention sur les assainissements non collectifs qui représentent environ la moitié des rejets domestiques et dont il est indiqué que 20 % présentent des rejets polluants, pour insister sur les enjeux associés à la disposition 48 et la nécessité d'un suivi continu, précis et publié.

- Sur la gestion des risques

Le SAGE prévoit, sur les zones prioritaires concernées par un risque de submersion marine, la mise en place d'actions pour améliorer la connaissance et la mémoire du risque. A cet égard, il conviendrait que la CLE ajoute un indicateur de suivi de la mise en place de ces repères.

La problématique de l'érosion littorale, et plus généralement de la morphologie du littoral, n'est pas abordée dans le SAGE. Or, une érosion du littoral et ses conséquences sur les ouvrages de protection anthropiques ou naturels sont susceptibles d'impacter une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Il est par conséquent utile que la CLE élargisse son champ de réflexion à cette thématique pour vérifier l'utilité de l'intégrer au projet de SAGE.

En matière de risque d'inondation, la mise en place de schémas directeurs des eaux pluviales par les communes constitue la principale plus-value apportée par le SAGE dans cette thématique, la restauration des zones humides restant aléatoire quant à sa réalité. Mais cette mesure demeure limitée du fait du caractère peu contraignant de la disposition actuelle. Je recommande à la CLE de mettre en place l'obligation, pour les communes connaissant des dysfonctionnements importants de leurs réseaux, d'élaborer un schéma directeur des eaux pluviales.

- La satisfaction des différents acteurs et usagers de l'eau

Les dispositions du SAGE, qui vont dans le sens d'une meilleure qualité de l'eau et des milieux aquatiques, participent également à la satisfaction des besoins en eau potable, à la continuité des activités nautiques et de baignade, mais également des activités conchylicoles sur le bassin versant. Elles devront cependant tenir compte des recommandations qui ont été formulées.

Il convient de souligner les dispositions du SAGE visant à limiter les impacts issus de la pratique du carénage sur le milieu et notamment la mise en place d'un plan de communication pour informer sur les bonnes pratiques et sur la localisation des sites équipés pour accueillir ces opérations d'entretien.

- L'organisation de la gouvernance de la gestion de l'eau

Le PAGD rappelle que plusieurs thématiques ne sont pas couvertes actuellement par une maîtrise d'ouvrage au niveau des bassins versants. C'est le cas notamment des thématiques en lien avec la préservation des milieux aquatiques, l'animation agricole et l'aménagement bocager. Nonobstant l'absence

d'indication fixée par la CLE sur le degré de priorité pour cet enjeu. Le portage de la mise en œuvre des dispositions demeure un élément stratégique qui conditionnera fortement l'efficacité du SAGE. A cet égard, un objectif plus ambitieux en terme de délai mériterait d'être fixé par la CLE pour la désignation des maîtres d'ouvrage. A minima, La CLE devra être en mesure d'évaluer à mi-parcours l'atteinte de cet objectif.

L'utilisateur et le citoyen doivent également être considérés comme des acteurs primordiaux dans la mise en place d'une politique de gestion de l'eau. A cet égard, il importe de souligner l'importance des différentes mesures de communication et de sensibilisation mises en place dans le SAGE.

Je vous invite donc à faire part de cet avis à la commission locale de l'eau du SAGE du Bas-Léon afin qu'elle puisse le prendre en considération préalablement à l'adoption définitive du document.

Le Préfet,
Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général.


Martin JAEGER

