Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale de Bretagne sur le projet de révision des zonages d'assainissement des eaux usées et pluviales de Sainte-Hélène (56)

n° MRAe : 2024-011403

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 13 juin 2024 à Rennes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révisions des zonages d'assainissement des eaux usées et pluviales de Sainte-Hélène (56).

Étaient présents et ont délibéré collégialement : Françoise Burel, Alain Even, Isabelle Griffe, Jean-Pierre Guellec, Laurence Hubert-Moy, Audrey Joly et Sylvie Pastol.

En application du règlement intérieur de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne adopté le 24 septembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par la commune de Sainte-Hélène pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 12 mars 2024.

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

Conformément aux dispositions de ce même article, la DREAL de Bretagne, agissant pour le compte de la MRAe, a consulté l'agence régionale de santé (ARS), ainsi que le préfet du Morbihan au titre de ses attributions dans le domaine de l'environnement. La MRAe a pris connaissance de l'avis de l'ARS du 3 avril 2024.

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

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

Cet avis porte sur la qualité du rapport restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer la conception de celui-ci, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

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

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels sur l'environnement des orientations et des règles des documents évalués, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs incidences positives ou négatives sur l'environnement.

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

1.1. Présentation du territoire

Sainte-Hélène est une commune littorale du département du Morbihan, d'une superficie de 808 ha, dont la limite est bordée par la ria[1] d'Étel sur 13 km. En 2020, elle comptait 1 272 habitants pour un parc de 730 logements (source Insee), essentiellement constitué de maisons individuelles. Distante de 17 km de Lorient et 42 km de Vannes, elle fait partie de Blavet Bellevue Océan Communauté, petite communauté de communes regroupant cinq communes de l'ouest de la ria.

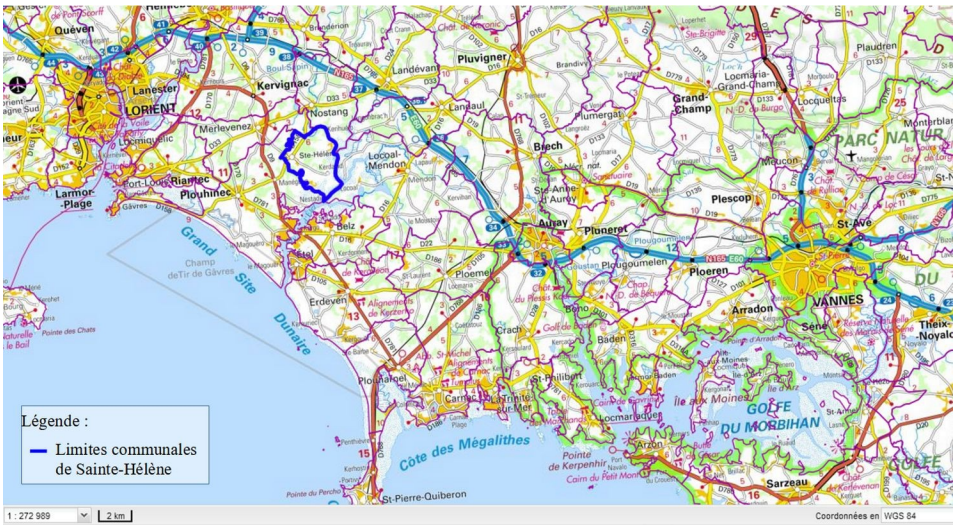

Figure 1 : Localisation de la commune de Sainte-Hélène (source : GéoBretagne)

La commune est caractérisée par un territoire à dominante naturelle et riche en biodiversité, aussi bien marine que terrestre, qui fait l'objet de plusieurs protections environnementales ou inventaires[2] couvrant plus de 45 % du territoire. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne et le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Lorient[3] ont identifié une grande partie du territoire communal en tant que réservoirs de biodiversité et continuités écologiques à préserver.

Le bourg, situé à l'ouest d'un territoire à la topographie relativement plane (entre 0 et 21 m d'altitude), est environné par de nombreux boisements, l'isolant visuellement de la ria, et par plusieurs zones humides préservées. Il s'inscrit ainsi dans une trame verte et bleue particulièrement dense.

1 *Une ria est la partie inférieure de la vallée d'un ou plusieurs fleuves côtiers, envahie en tout ou partie par la mer.*

2 *Site Natura 2000 « Ria d'Étel » (FR5300028), zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 : « Vases salées de Sainte-Hélène » (530030174) / « Îlots Iniz er Mour et Logoden » (530002801) ; ZNIEFF de type 2 : « Estuaire de la rivière d'Étel » (530030172), et trois espaces naturels sensibles (ENS) du département du Morbihan.*

3 *Approuvés respectivement le 16 mars 2021 et le 16 mai 2018.*

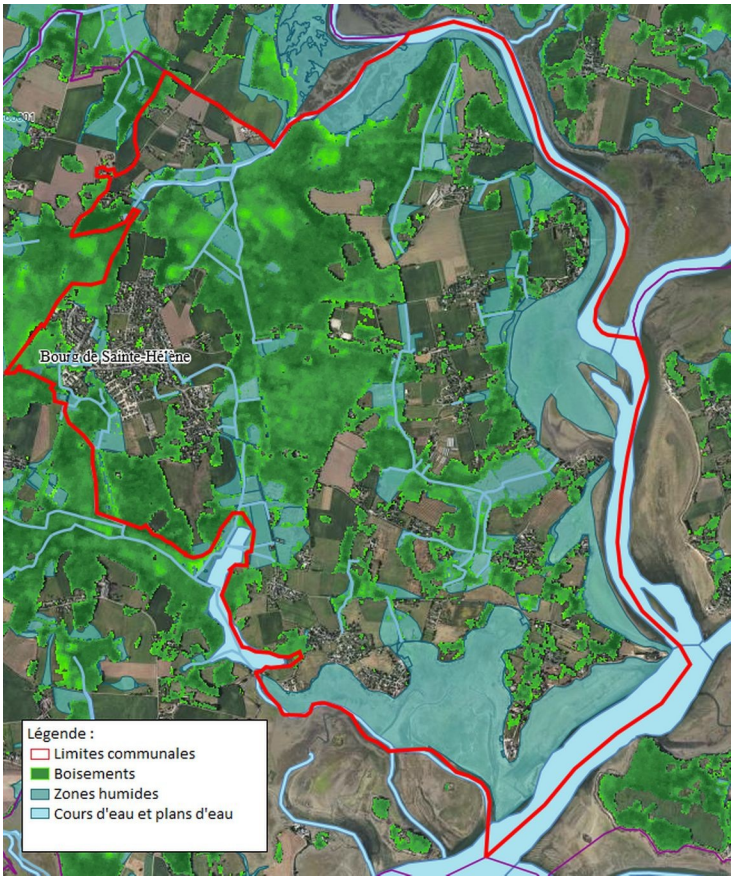

Figure 2 : Système hydrographique et boisements (source : GéoBretagne)

En matière de gestion de l'eau, le territoire doit répondre aux dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne[4], et du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du Golfe du Morbihan et Ria d'Étel. Le territoire communal est concerné par la masse d'eau de transition de la ria d'Étel et la masse d'eau continentale du ruisseau de Lézévry, toutes deux en état écologique moyen, et pour lesquelles le SDAGE attribue des objectifs de bon état pour 2027.

Le réseau hydrographique communal qui concerne les 2 masses d'eau est formé de nombreux petits cours d'eau (33 km) mais seulement 42 % de ce linéaire a un débit permanent suffisant pour accueillir une faune piscicole. Ces cours d'eau se jettent dans la ria d'Étel, milieu riche et fragile qui accueille de nombreuses activités. Les zones conchylicoles et de pêche professionnelle et de loisirs de la rivière d'« Étel-la Côte » et de la rivière d'« d'Étel-Beg er Vil » font l'objet de suivis réguliers. Ils révèlent un état bactériologique des eaux « moyen » (purification nécessaire des coques et palourdes avant mise en vente) à « bon » (vente directe possible des huîtres et moules) ainsi que des périodes d'interdiction temporaire de récolte depuis plusieurs années. À l'aval, trois zones de baignade sont situées sur les communes de Plouhinec et d'Étel.

Le réseau communal est de type séparatif[5]. Sainte-Hélène disposait de sa propre station de traitement des eaux usées (STEU) mais, en raison de dysfonctionnements récurrents, elle s'est raccordée en 2019 à la STEU de Merlevenez, commune limitrophe. Les effluents sont rejetés dans le ruisseau de Pont-Coët, affluent du Lézévry, dont l'embouchure se situe au sein du site Natura 2000 « Ria d'Étel » et en amont immédiat de la ZNIEFF de type 2 « Estuaire de la rivière d'Étel » et de la ZNIEFF de type 1 « Vases salées de Sainte-Hélène ».

Sainte-Hélène est concernée par le risque de submersion marine sur la bande littorale, notamment au sud et à l'est de son territoire.

4 *Le SDAGE du bassin Loire Bretagne 2022-2027 a été approuvé le 18 mars 2022 par la préfète coordonnatrice de bassin.*

5 *On parle de réseau séparatif lorsque les réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales sont distincts.*

1.2. Contexte et objets des projets de zonages

Sainte-Hélène dispose d'un schéma directeur d'assainissement des eaux usées datant de fin 2016 ayant donné lieu à un programme de travaux incluant notamment le transfert des eaux usées communales vers la STEU de Merlevenez, dont les caractéristiques sont les suivantes :

- la station, de type boues activées à faible charge, dispose d'une capacité nominale de 4 400 équivalent-habitants (EH).
- le système de traitement des eaux usées de Merlevenez atteint sa saturation en matière de capacité hydraulique (taux de charge atteignant 119 % au percentile 95 en 2023).
- en matière de capacité de traitement organique, la charge brute de pollution organique (CBPO)[6] la plus élevée enregistrée depuis la mise en service de l'installation correspond à 3 677 EH (en 2021) et représente une valeur de 2 332 EH en 2023. Par ailleurs, ce système de traitement des eaux usées demeure non conforme au motif des mauvaises performances pour les paramètres bactériologiques (Escherichia Coli et Entérocoques).

De plus, la STEU a connu plusieurs incidents fin 2023 : inondation du site et diffuseurs d'air à remplacer sur trois rampes d'aération (dans le bassin d'aération) après seulement 4 ans de service.

Un nouveau schéma directeur d'assainissement communal devrait être lancé prochainement afin de définir le prochain programme pluriannuel de travaux visant à améliorer le fonctionnement du réseau et à réduire les entrées d'eaux parasites.

La commune dispose également d'un schéma directeur d'assainissement des eaux pluviales (SDEP) datant de 2018, qui a identifié les dysfonctionnements via les retours de terrain et les résultats de la modélisation de la mise en charge du réseau. Une partie des aménagements préconisés dans ce SDEP a été réalisée.

La révision des zonages d'assainissement des eaux usées (ZAEU) et des eaux pluviales (ZAEP) a été menée en parallèle à la révision du plan local d'urbanisme (PLU). Dans son avis relatif à ce projet de révision du PLU, daté du 24 août dernier, la MRAe alertait sur le point suivant : *« l'adéquation du projet d'urbanisation à la capacité de traitement des eaux usées et pluviales acceptable pour l'environnement constitue un point d'attention majeur du dossier, insuffisant en l'état compte tenu de la sensibilité de la Ria d'Etel et de ses usages »*.[7] Les deux projets de zonage ont quant à eux été soumis à évaluation environnementale dans le cadre de la procédure d'examen au cas par cas, en considérant la situation actuelle et future des systèmes d'assainissement et la forte sensibilité du milieu récepteur.[8]

1.3. Présentation des projets de zonage

Les projets de zonage sont fondés sur l'accueil d'environ 37 habitants supplémentaires et la construction de 17 nouveaux logements, par an, jusqu'en 2030.

Le **zonage d'assainissement des eaux usées** intègre les zones d'urbanisation existantes et futures envisagées dans le projet de PLU. Il s'applique aux parcelles construites de quatre hameaux mais exclut le hameau de Croix de Pen Mézet.

Les constructions et aménagements sur le reste du territoire doivent mettre en place des systèmes d'assainissement non collectif (ANC).

À l'horizon 2030, en prenant en compte les perspectives de développement de Merlenevez, les nouveaux raccordements entraîneront une augmentation de la charge de la STEU estimée par le dossier à 1 350 EH. La capacité nominale de traitement organique pourrait donc être dépassée. L'évolution de la charge de la station due aux activités touristiques et aux résidences secondaires n'est pas présentée.

6 *Conformément à l'article R. 2224-6 du code général des collectivités territoriales, le poids d'oxygène correspondant à la demande biochimique en oxygène sur cinq jours (DBO5) calculé sur la base de la charge journalière moyenne de la semaine au cours de laquelle est produite la plus forte charge de substances polluantes dans l'année. La charge brute de pollution organique permet de définir la charge entrante en station et la taille de l'agglomération d'assainissement.*

7 *Avis n°2023-010738 du 24/08/2023 (projet de révision du PLU).*

8 *Décisions au cas par cas n°2023-010671 du 26/06/2023 (ZAEU) et n°2023-010825 du 28/08/2023 (ZAEP).*

Le **zonage d'assainissement des eaux pluviales** comprend les secteurs de projet, en densification ou extension, en proposant des volumes minimaux de stockage d'eaux pluviales à prévoir (dimensionnement basé sur un débit de fuite maximal de 3 l/s/ha et une période de retour minimale de 10 ans). Le dossier précise que la possibilité d'infiltrer doit être étudiée avant le recours à toute autre solution.

1.4. Enjeux environnementaux associés

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du PLU révisé, des projets de zonage d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales, des caractéristiques des systèmes d'assainissement (réseaux et traitement) et des sensibilités environnementales fortes du territoire, le principal enjeu environnemental des zonages identifié par l'Ae est **la préservation et la reconquête de la qualité des milieux récepteurs et des milieux naturels sensibles**, en particulier au regard de la qualité des eaux.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Observations générales

Globalement, le dossier reprend les informations issues des dossiers d'examen au cas par cas des ZAEU et ZAEP et de l'évaluation environnementale du projet de révision du PLU, mais il n'apporte pas les éléments d'analyse attendus et relevés dans les décisions de soumission à cette procédure et dans l'avis sur le projet de révision du PLU.

L'absence d'éléments d'appréciation majeurs et le manque d'illustrations ne permettent pas une bonne compréhension du dossier. Les conclusions présentées sont affirmatives sans donner lieu à de réelles démonstrations.

Le résumé non technique (RNT) consiste en un rappel du plan du dossier, sa conclusion affirmant que les impacts des zonages seront *« positifs »*. **Il convient donc de le reprendre afin qu'il puisse assurer ses fonctions :** apporter une information claire et accessible au public et restituer la démarche de l'évaluation environnementale suivie.

Une confusion semble être faite entre schéma directeur et zonage d'assainissement des eaux pluviales. Le plan du ZAEP[9] ne répond pas aux objectifs même du zonage (aucune délimitation de zones). Il se focalise sur le secteur du bourg, sans justification. Les dysfonctionnements du réseau ne sont pas localisés, ce qui rend difficile la compréhension du dossier.

Les cartographies relatives aux réseaux sont peu lisibles[10]. Des erreurs sont à corriger comme l'intitulé du tableau recensant les zones de protection de *«* Pays d'Iroise Communauté » (p. 27), la référence au *«* SAGE Blavet *»* (page 64), celle de la « STEP de Kersorn *»* page 82, etc.

2.2. Qualité de l'état initial de l'environnement et choix retenus

2.2.1. État initial de l'environnement

Pour l'analyse des milieux naturels, le dossier se restreint à lister et cartographier les différentes zones d'inventaire, Natura 2000 et zones humides. Le dossier présente les objectifs généraux du SDAGE et du SAGE mais ne précise pas les objectifs d'atteinte de bon état des masses d'eau. Il ne donne pas d'information sur les origines potentielles des pollutions alors que des études auraient été menées à ce sujet (cf. figure 19 page 39). Il n'aborde pas davantage la biodiversité aquatique et semi-aquatique des milieux récepteurs, pourtant impactée par les augmentations des rejets urbains.

9 *Dossier pages 100-101.*

10 *Dossier pages 39, 74, 76, 100, 101.*

En matière d'assainissement collectif des eaux usées, le dossier affirme que le fonctionnement de la STEU est *« satisfaisant »* alors que cette dernière est non conforme en raison d'un traitement bactériologique non satisfaisant et qu'elle atteint d'ores et déjà sa saturation hydraulique. De plus, le dossier ne mentionne pas précisément si des déversements ont été constatés au niveau des postes de relèvement. Il s'agit de points d'alerte majeurs qui doivent être renseignés.

Concernant l'assainissement non collectif (ANC), Sainte-Hélène comporte 231 installations mais les éléments présentés dans le dossier ne permettent ni de connaître précisément le nombre de dispositifs à risque sanitaire (a minima 28, le détail de non-conformité de 83 autres ANC[11] n'étant pas connu), ni de les localiser. Une cartographie (peu lisible) des sources potentielles de pollution, incluant des informations sur l'ANC, est présentée page 39 mais elle ne donne lieu à aucun commentaire ou analyse. Or, la connaissance exhaustive de ces installations est essentielle pour repérer celles pouvant avoir des incidences sur leur environnement, du fait de leur proximité avec certains milieux sensibles (littoral, abords de zones humides et cours d'eau), de leur nombre et de leurs potentiels effets cumulés, d'autant que plusieurs hameaux se situent sur la partie littorale.

Pour les eaux pluviales, le fonctionnement hydraulique du réseau n'est que partiellement décrit. Le dossier ne détaille pas la liste ni les caractéristiques des sous-bassins versants (surfaces, zones gérées par des ouvrages hydrauliques, coefficients d'imperméabilisation…). Il décrit les dysfonctionnements identifiés dans le cadre du schéma directeur des eaux pluviales datant de 2018 et les différents travaux effectués depuis.

Sur l'aspect quantitatif, il évoque notamment que 8 exutoires sur les 123 présentent des mises en charge pour des pluies inférieures ou égales à des périodes de retour décennales, mais ne fournit ni les caractéristiques des sous bassins-versants concernés, ni une représentation cartographique permettant de les localiser.

De la même façon, sur l'aspect qualitatif, le dossier se limite à évoquer les concentrations élevées de certains paramètres[12], relevées à certains exutoires, notamment de zones urbanisées du bourg, mais n'en détaille pas les caractéristiques (fréquence des analyses, valeurs mesurées, illustration de la localisation des exutoires concernés...). Globalement, l'état initial ne permet pas d'identifier les sous bassins-versants à enjeux, au regard de la situation actuelle et future.

L'insuffisance de données sur l'état actuel des systèmes d'assainissement et de leurs incidences sur les milieux récepteurs compromet l'évaluation des incidences des projets de zonage.

L'Ae recommande de compléter significativement l'état initial, lacunaire et en partie erroné.

2.2.2. Justification des choix, solutions de substitution

D'une manière générale, le dossier ne présente pas de justification des choix réalisés pour élaborer les zonages. Aucune solution de substitution raisonnable n'est proposée. Ainsi l'évaluation menée ne démontre pas que les projets retenus sont optimaux au regard des incidences potentielles sur l'environnement.

Pour le zonage des eaux usées, aucune étude sur une possibilité de raccordement de certains secteurs au réseau d'assainissement collectif (AC) n'est présentée, et le choix d'exclure le hameau de Croix de Pen Mézet du périmètre d'AC n'est pas justifié.

Pour le zonage des eaux pluviales, la démonstration de la pertinence du scénario retenu n'est pas fournie (cf. observations formulées au titre de la qualité de l'analyse et de la prise en compte de l'environnement).

2.3. Prise en compte de l'environnement

Il convient de rappeler que les choix de la collectivité doivent répondre à des objectifs de restauration des milieux aquatiques terrestres fixés par les documents cadres sur l'eau. Ainsi, les incidences et les mesures proposées doivent permettre d'assurer non seulement une non dégradation des milieux mais aussi leur amélioration, tout au long de l'application des zonages, en fonction des objectifs fixés pour les différentes masses d'eau[13].

11 *Figure 26 page 98.*

12 *bactéries (Escherichia coli), Demande chimique en oxygène (DCO) et ions ammonium (NH4+)*

13 *Ces objectifs figurent dans le SDAGE Loire-Bretagne 2022-2027. Sont concernées les masses d'eau suivantes : le Lezevry et ses affluents depuis la source jusqu'à l'estuaire (FRGR1619) et la masse d'eau de transition de la ria d'Etel (FRGT21).*

2.3.1. Gestion des eaux usées

2.3.1.1 Assainissement collectif

Le système de traitement des eaux usées de Merlevenez atteint sa saturation en matière de capacité hydraulique (sur la base des percentiles 95), **ce qui présente un obstacle au développement urbain des communes raccordées, contrairement à ce qu'affirme le dossier**. L'analyse des incidences des rejets de la STEU sur la qualité bactériologique des eaux littorales est faussée, car elle est basée sur les concentrations que devraient respecter les rejets en Escherichia Coli et Entérocoques. Or, ces concentrations ne sont actuellement pas respectées (motif de non-conformité de la STEU). En matière de capacité de traitement organique, la charge brute de pollution organique maximum relevée atteint 3 677 EH en 2021. En y ajoutant les 1 350 EH supplémentaires prévus à l'horizon 2030, la charge polluante de la STEU atteindrait donc 114 %. Bien que le dossier évoque l'élaboration d'un prochain schéma directeur d'assainissement, il n'apporte aucune garantie sur la capacité de la STEU à absorber les effluents engendrés par le développement des communes de Merlevenez et de Sainte-Hélène et ne démontre pas que le zonage n'aura pas d'incidence notable sur un milieu récepteur particulièrement sensible.

2.3.1.2 Assainissement non collectif

Les lacunes de l'état initial de l'environnement ne permettent pas d'apprécier les incidences éventuelles des installations d'ANC à risque sanitaire et gênent la démonstration d'un scénario d'assainissement optimal, qui pourrait intégrer le passage de certains secteurs en assainissement collectif. Le dossier se limite à évoquer des *« opérations de réhabilitation à prévoir »* mais n'apporte aucune précision concrète. Aucune action, en dehors de celles obligatoires réglementairement[14], n'est présentée.

2.3.2. Gestion des eaux pluviales dans un objectif de restauration des milieux aquatiques

La collectivité souhaite privilégier l'infiltration mais le dossier indique a contrario (en page 19) qu'il n'est pas possible de s'assurer de l'efficacité de cette mesure. L'évaluation environnementale traite le secteur du bourg sans justifier ce choix alors que plusieurs hameaux situés sur les franges littorales peuvent présenter des enjeux en termes de gestion des eaux pluviales.

Afin de corriger les dysfonctionnements recensés dans le cadre du SDEP, des mesures sont proposées mais l'absence d'engagement concret[15] et de calendrier prévisionnel de mise en œuvre ne permet pas de s'assurer de l'effectivité des travaux évoqués.

Ces lacunes interdisent aussi l'appréciation d'un possible impact négatif des écoulements non régulés par effet de cumul entre urbanisation actuelle et future.

Le dossier mentionne plusieurs exutoires concernés par une mauvaise qualité des eaux mais ne présente aucune mesure permettant d'identifier et de traiter l'origine de ces pollutions. Sur cet aspect qualitatif, le dossier se réfère aux futurs ouvrages de rétention prévus par le zonage, permettant un taux d'abattement de 85 % des matières en suspension, mais s'appuyer sur les capacités épuratoires de ces dispositifs ne peut être suffisant. Aucune estimation des charges polluantes par sous bassin-versant, en situation actuelle ou future, ne figure dans le dossier, empêchant de fait une réelle évaluation des potentielles incidences et de l'efficacité des mesures envisagées.

14 *Obligation de mise en conformité dans un délai de 4 ans (ou 1 an en cas de vente immobilière) pour les installations inexistantes ou présentant un défaut ou risque majeur de pollution.*

15 *Dossier : page 119 « il convient de », page 123 « il est préconisé ».*

3. Conclusion

Le dossier conclut que les impacts des projets de zonage *« ne sont que positifs, sous réserve d'une surveillance du fonctionnement de la station d'épuration, de la réhabilitation des ANC défaillants, mais également de la réduction des eaux parasites collectées par le réseau d'assainissement des eaux usées et d'une gestion des eaux pluviales ».* Or ces réserves sont majeures et la formulation traduit une incompréhension de l'exercice de l'évaluation environnementale attendu. L'analyse des incidences, actuelles et futures, est insuffisante alors que la sensibilité et les usages du milieu récepteur (zones de production conchylicole, sites de baignade, gisements de pêche à pied) exigent une maîtrise de la qualité des rejets dans le milieu naturel, non garantie dans le cas présent. Ces lacunes faussent la démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC) et empêchent la démonstration d'une prise en compte suffisante des milieux aquatiques, compatible avec l'atteinte des objectifs d'amélioration de l'état des masses d'eau portés par le SDAGE du bassin Loire-Bretagne et le SAGE ria d'Étel.

En l'état, la MRAe considère que la démarche d'évaluation environnementale n'a pas été correctement menée. Cette situation appelle des compléments majeurs, dans des délais resserrés compte-tenu du nouveau projet d'urbanisation de la commune.

Ces compléments doivent a minima comporter :

– la réalisation d'un schéma directeur d'assainissement des eaux usées traitant la résolution des problèmes existants (fonctionnement du réseau, qualité du traitement de la STEU) ;

– une révision du zonage d'assainissement des eaux pluviales afin qu'il puisse traduire la prise en compte des conclusions du schéma directeur associé et d'un état initial de l'environnement renforcé.

Pour la MRAe de Bretagne,

le président,

Signé

Jean-Pierre GUELLEC