



Mission régionale d'autorité environnementale

BRETAGNE

**Avis délibéré la Mission régionale
d'Autorité environnementale de BRETAGNE
sur le projet de Plan Local d'Urbanisme
de la commune de TREGUNC (29)**

n°MRAe 2016-004325

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le PLU de Trégunc (29), commune littorale au sens de la Loi Littoral et dont le territoire est concerné par les sites Natura 2000, le site d'intérêt communautaire (Directive Habitats) et la zone de protection spéciale (Directive Oiseaux) Dunes et côtes de Trévignon, doit faire l'objet d'une évaluation environnementale (articles R. 104-9 et R. 104-10 du code de l'urbanisme).

Conformément aux articles R. 104-21 à R. 104-25 du même code, le Maire de la commune de Trégunc a sollicité l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de PLU arrêté par délibération du conseil municipal du 4 juillet 2016.

L'Autorité administrative (Ae) compétente en matière d'environnement est la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) (article R. 104-21).

L'Ae a accusé réception du dossier reçu le 22 juillet 2016 (article R. 104-23). À compter de cette date de réception, l'Ae dispose d'un délai de 3 mois pour fournir son avis (R. 104-25). Consultée sur le projet arrêté, l'agence régionale de santé, délégation territoriale du Morbihan, a transmis à l'Ae son avis daté du 8 août 2016.

En vertu de la délégation qui lui a été donnée, la présidente de la mission régionale d'Autorité environnementale (MRAe) du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) de la région Bretagne rend l'avis qui suit sur le projet susvisé, dans lequel les recommandations sont portées en italiques gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que, pour tous les projets de document d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la collectivité territoriale, de l'autorité administrative et du public. Cet avis est inclus dans le dossier d'enquête publique.

L'avis de l'Autorité environnementale porte à la fois sur l'évaluation environnementale contenue dans le dossier et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document.

L'Ae n'intervient pas dans le processus même de décision liée au document et son avis ne préjuge pas du respect des autres réglementations applicables à ce document.

L'Ae s'assure que les incidences éventuelles du projet sur l'environnement ont bien été évaluées, pour tenir compte des préoccupations visant à contribuer à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement, à la protection de la santé des personnes et à l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.

Synthèse de l'avis

La commune de Trégunc a élaboré un PLU avec des intentions explicites de faire évoluer certaines pratiques. Le projet d'aménagement et de développement durable comporte en effet des orientations visant à lutter contre l'étalement urbain, les implantations anarchiques et la consommation foncière qui ont marqué l'urbanisation du territoire communal ces dernières décennies.

Par ailleurs la commune veut mettre en place un projet important, en termes de développement démographique notamment, en sa qualité de pôle structurant de Concarneau Cornouaille Agglomération (territoire du SCOT).

Cette ambition renforce la nécessité d'une véritable rupture avec les pratiques passées, que l'on ne retrouve pas entièrement dans les choix de la collectivité. La trame naturelle du territoire mérite en effet d'être mieux protégée. Et les modalités de l'urbanisation future doivent être mieux encadrées pour permettre un développement durable de la commune.

La démarche d'évaluation, qui doit être menée de manière itérative tout au long de l'élaboration du projet, gagnera à être approfondie et conduite avec davantage de précision pour amener le projet vers des dispositions conformes aux exigences environnementales, qu'elles concernent la protection des sites Natura 2000, l'économie d'espace, la diminution du trafic automobile ou le développement des énergies solaires dans la construction.

L'Ae formule plusieurs recommandations afin que l'évaluation environnementale du PLU de Trégunc contribue pleinement à sa cohérence et à son efficacité et afin que la commune modifie ou complète son projet de façon qu'il puisse répondre aux enjeux de développement durable et de protection de l'environnement présents sur son territoire.

Avis détaillé

I – Présentation du projet et de son contexte

Par délibération du conseil municipal du 17 septembre 2010, le conseil municipal de TREGUNC a décidé de procéder à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme pour la commune. Celle-ci est en effet couverte par un plan d'occupation des sols depuis décembre 1993, le PLU approuvé fin 2006 ayant été annulé par décision du Tribunal Administratif le 8 juillet 2010.

Le diagnostic met en évidence une forte croissance de la population depuis 1968, avec un taux d'évolution annuel entre 2007 et 2012 de +0,7 %. L'importance de son linéaire littoral confère à la commune une réelle attractivité touristique, qui a provoqué un développement très éclaté de son urbanisation, répartie sur de nombreux secteurs : le Bourg, Kermao, Lambell, Pouldohan-Pendruc, Trévignon, Saint-Philibert, Croissant-Bouillet, pour ne citer que les plus importants et sans tenir compte du nombre très important d'habitations, regroupées ou diffuses, qui occupent la frange littorale ou les abords de voies de circulation. Le nombre de résidences secondaires semble, stabilisé autour de 25 %, la proportion de retraités étant quant à elle en augmentation constante pour avoisiner en 2012 50 % des ménages.

Cette dispersion de l'habitat, sur une superficie totale de 5 060 hectares, a provoqué une grande consommation d'espace et une altération des qualités paysagères du territoire communal. La diminution régulière du nombre d'actifs résidents a également contribué à ce que les déplacements en voitures soient largement dominants, malgré une desserte par deux lignes du réseau départemental de transport collectif Penn ar Bed, qui assure une fréquence cumulée de 26 bus par jour.

Trégunc fait partie de Concarneau Cornouaille Agglomération, qui a adopté en mai 2013 son propre schéma de cohérence territoriale (SCoT). À l'échelle du territoire communautaire, Trégunc est identifié comme « pôle structurant associé à Concarneau », les deux communes formant quasiment une continuité urbaine, ce qui lui confère des responsabilités en termes de développement.

Dans ce contexte, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) de la commune, débattu en conseil municipal en juin 2012 puis en novembre 2014, a retenu plusieurs objectifs, pour la durée du PLU jusqu'en 2030, et notamment :

- la production annuelle d'environ 50 nouveaux logements (40 résidences principales + 10 résidences secondaires) amenant la population globale à 8 000 habitants au rythme d'une croissance de +0,7 %/an, soit dans la continuité de celle constatée ces dernières années ;
- la concentration de la nouvelle offre de logements d'abord sur le Bourg, ainsi que sur les autres « pôles de vie » de Lambell-Kermao, Croissant-Bouillet et Saint-Philibert, Trévignon et Pouldohan-Pendruc ne pouvant être que densifiés à l'intérieur de leur périmètre bâti actuel ;
- le soutien aux activités économiques, en particulier le maintien d'une agriculture encore très présente avec 35 exploitations professionnelles sur 1 630 ha de surface agricole utilisée (SAU), la confortation de l'activité touristique avec des capacités d'accueil jugées suffisantes en l'état, le renforcement des sites d'activités permettant l'implantation de nouvelles activités industrielles et artisanales, notamment sur Kermao et Croissant-Bouillet ;
- la protection des espaces naturels, des paysages littoraux et des continuités écologiques, en produisant notamment une urbanisation plus soucieuse de l'environnement et des ressources naturelles.

II – Qualité de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale d'un PLU est un exercice qui doit contribuer à placer l'environnement au cœur du processus de décision. Elle accompagne la construction du document d'urbanisme et permet de l'ajuster tout au long de son élaboration. L'évaluation environnementale doit permettre de vérifier que le PLU répond aux critères de cohérence entre les différentes pièces du dossier et les différentes politiques exprimées, de pertinence des orientations au regard des enjeux environnementaux et d'efficacité par les moyens qu'il met en œuvre.

Qualité formelle du dossier

Le PLU de Trégunc devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, le contenu du rapport de présentation (RP) doit se référer à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme (article R. 123-2-1 dans l'ancienne codification). Le dossier présenté à l'Ae comporte toutes les pièces requises.

Le document précise, à juste titre, que les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 (ancienne codification) du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables au présent PLU car son élaboration a été engagée avant le 1^{er} janvier 2016. Hormis ces articles, il serait néanmoins préférable que le document final adopte la nouvelle numérotation quand il y fait référence.

Qualité de l'analyse

Le projet communal s'inscrit sur un territoire particulièrement sensible tant il est concerné par des enjeux environnementaux. La préservation de la frange littorale épargnée par l'urbanisation, la qualité des eaux pour la baignade, la présence de sites Natura 2000, d'espaces remarquables du littoral et autres espaces naturels essentiels tant sur le plan paysager qu'écologique, la réduction des déplacements automobiles, le renforcement de la centralité du bourg face à une urbanisation dispersée sont autant de sujets primordiaux pour l'avenir de la commune. Son projet de développement ambitieux doit donc être accompagné d'une démarche d'évaluation environnementale rigoureuse et proportionnée aux enjeux.

Une première réflexion peut consister à élaborer le projet au regard de la capacité d'accueil de la commune. En effet, la détermination de la capacité d'accueil, exigée par la loi Littoral, se définit comme le niveau maximum de pression, exercée par les activités et les populations permanentes et saisonnières, que peut supporter le capital de ressources du territoire sans mettre en péril ses spécificités. Ce capital « ressources » comprend, en premier lieu, les ressources naturelles : l'eau, les milieux naturels, mais aussi l'espace, que l'urbanisation antérieure a utilisé sans retenue. Au-delà de ces aspects, il est aussi question de ressources financières, d'équipements, d'accueil de population, de tout ce qui est indispensable au développement équilibré et durable de la commune.

Or, ce sujet est abordé de façon très brève, pour valider les grandes orientations du projet communal. À aucun moment le rapport ne laisse entendre que cette réflexion a eu lieu en préalable avec, par exemple, l'élaboration de scénarios contrastés. Le rapport situe d'ailleurs la place de l'évaluation environnementale « avant l'adoption ou la soumission au processus législatif »¹, alors qu'elle est conçue comme un processus itératif, présent tout au long de l'élaboration du document, orientant la collectivité vers les choix les plus favorables à la protection de l'environnement. Les quelques exemples qui suivent démontrent qu'à plusieurs reprises la démarche d'évaluation environnementale souffre de faiblesses et n'est pas aboutie.

Hormis les compatibilités avec les documents de référence à l'échelle communautaire que sont le Schéma de Cohérence Territoriale et le Programme Local de l'Habitat, le document n'aborde pas les relations de Trégunc avec les communes voisines. La trame verte et bleue (TVB) et certaines extensions urbaines nécessitent pourtant une analyse en lien avec les communes limitrophes

1 Cf rapport de présentation page 261

avant de pouvoir être validée de façon spécifique dans le cadre du PLU. Le plan de zonage réglementaire, qui ne fait apparaître que la commune de Trégunc, contribue à isoler le territoire communal de son contexte spatial et à restreindre la réflexion.

Concernant la TVB, le diagnostic présente une carte (page 80) indiquant les coupures identifiées dans les continuités écologiques en termes de circulation de la faune. Cette analyse n'est pas reprise dans le PADD qui prévoit le renforcement ou la création de continuités écologiques, en des endroits différents de ceux évoqués précédemment. Quant au plan de zonage, il ne traduit aucune volonté particulière vis-à-vis de l'objectif du PADD. Une démarche d'évaluation environnementale correctement menée aurait mis en évidence ces incohérences entre les divers documents.

Le tableau de synthèse de l'évaluation du texte du PADD (page 284) manque de clarté. Tel qu'il est présenté, le lecteur peut croire que les enjeux environnementaux du PADD sont évalués au regard d'enjeux environnementaux généraux. Cette méthode tautologique, qui aboutit évidemment à ne trouver que des incidences positives au projet, n'est pas très utile.

Les sites Natura 2000 « Dunes et Côtes de Trévignon » sont abondamment décrits dans le rapport de présentation. Cependant, l'évaluation des incidences directes et indirectes du PLU sur les sites Natura 2000 omet d'analyser la présence de zonages Np, correspondant aux concessions portuaires où sont autorisées les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Les cartes du document d'objectifs (DOCOB) des sites Natura 2000 attestent pourtant de la présence d'habitats marins d'intérêt communautaire dans ces zonages Np. La présence de ces cartes aurait permis d'attirer l'attention du rapporteur sur la nécessité d'évaluer les éventuelles incidences sur les sites Natura 2000.

Le document annonce, dans les mesures prises dans le PLU pour maîtriser les déplacements, qu'« un plan de circulations douces devrait permettre de valoriser les réseaux et combler les manques de connexions, inter-quartiers ou vers les équipements. ». Le rapport justifie donc la compatibilité du PLU avec les orientations du SCoT par une mesure du même SCoT, sans l'avoir abondée d'une réflexion à l'échelle communale.

Le document prévoit également un emplacement réservé pour une voie de déviation de Croissant-Bouillet. Le tracé retenu affecte plusieurs zones naturelles. Sa compatibilité avec la TVB ou avec le périmètre de protection de captage d'eau potable de Fresq, dont l'existence n'est d'ailleurs mentionnée que dans le zonage des eaux pluviales, n'est pas évoquée.

L'Ae recommande à la commune de compléter son document. Elle devra également :

- ***justifier plus amplement ses choix en matière de développement, d'habitat et d'aménagement ;***
- ***analyser plus précisément les conséquences sur l'environnement ;***
- ***donner plus de précisions sur l'adéquation entre les objectifs recherchés, les moyens évoqués pour les atteindre et les modalités de suivi.***

III – Prise en compte de l'environnement par le projet

➤ La préservation de la trame verte et bleue

Le PLU a vocation à fixer le cadre opérationnel de la préservation d'une trame verte et bleue, faite d'espaces protégés, de cours d'eau, de zones humides, d'espaces boisés, d'espaces non bâtis, constituant un maillage écologique et paysager du territoire communal, respectant ainsi l'environnement naturel dans lequel se situe l'urbanisation.

À partir des inventaires des espaces naturels, la commune a élaboré un plan spécifique du règlement graphique sur lequel sont délimités les espaces et secteurs contribuant aux continuités

écologiques et à la trame verte et bleue, en référence à l'article R. 151-43-4° du code de l'urbanisme (nouvelle codification). Ce plan est corroboré par le plan de zonage qui classe ces espaces en zone naturelle, même si sa portée est atténuée par la présence dans ces zonages N, ainsi d'ailleurs que dans la zone agricole A, de nombreuses habitations, dont le règlement autorise l'extension.

L'Ae recommande de conforter son plan spécifique de la trame verte et bleue par quelques mesures, en cohérence avec les objectifs affichés par la commune :

- **apporter une réponse réglementaire aux points de fragilité ou aux ruptures de la TVB repérés dans le diagnostic ;**
- **supprimer les zones d'extension urbaine, classées 1 Auhb et 2AUh, de Croissangar, qui créent une continuité urbaine entre le Bourg et les secteurs de Toulcarfuriquet et Coat Pin, classés en zone agricole, au détriment d'une continuité naturelle qui va jusqu'à la mer et serait totalement coupée par ce projet ;**
- **classer en zone agricole inconstructible certains secteurs classés en zone agricole A, dans lesquels sont autorisées les constructions et installations liées aux activités agricoles, dès lors qu'ils sont situés dans des coupures d'urbanisation, soit en application de la loi Littoral, soit par volonté communale.**

➔ **La transition énergétique**

Le PLU a vocation à traduire les objectifs pour réussir la transition énergétique et lutter contre le réchauffement climatique, à savoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de la consommation d'énergie, l'augmentation de la production d'énergie renouvelable, en visant la création d'un territoire à énergie positive.

Le PLU propose un règlement littéral qui n'aborde pas le sujet de la transition énergétique.

L'Ae recommande à la commune d'intégrer dans son règlement, soit dans les dispositions générales, soit dans les articles 11, les dispositions réglementaires visant à :

- **autoriser les équipements de production d'énergie solaire sur les toitures sous réserve d'une bonne intégration ;**
- **ne pas limiter les revêtements muraux extérieurs après travaux visant à améliorer la performance énergétique du bâti.**

Par ailleurs, au niveau des déplacements, le projet admet une dépendance certaine à la voiture (dispersion de l'habitat, déplacements pendulaires, afflux touristique) qui produira très probablement une augmentation potentielle des émissions de gaz à effet de serre (GES). Certaines dispositions tentent toutefois de contrecarrer cette tendance. Parmi elles, la commune prévoit le renforcement des liaisons douces en proposant, sur le plan de zonage réglementaire, des emplacements réservés à cet effet.

L'Ae recommande à la commune d'accroître l'efficacité de ces mesures en se dotant d'un schéma de voies piétonnes et cyclables, au sein d'un plan communal de déplacements, qui permettra à la commune de renforcer la cohérence de l'ensemble des orientations en matière de déplacements, qu'ils soient pendulaires ou occasionnels, automobiles, actifs ou collectifs.

➔ **Une urbanisation compacte et de qualité**

Le PLU a vocation à organiser une urbanisation compacte et de qualité, grâce au développement de nouvelles formes urbaines variées, plus denses, renforçant les centralités, rapprochant l'habitat

des services et de l'emploi, permettant des modes de déplacement alternatifs, favorable à la mixité sociale et générationnelle, organisant la « ville des proximités » .

La commune doit lutter à la fois contre la consommation d'espace et l'étalement urbain. Certaines dispositions, évoquées supra, vont à l'encontre de ces objectifs, en particulier l'extension urbaine de Croissangar.

L'Ae recommande à la commune de renforcer d'autres dispositions, et notamment :

- **clarifier les calculs de densité en se basant sur une densité brute, ce qui aura pour effet induit de réduire les surfaces nécessaires au projet urbain ;**
- **préciser dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) que les secteurs devront être aménagés dans le cadre d'opérations d'ensemble, de façon à garantir une réelle mise en œuvre des dispositions préconisées.**

→ Une approche durable des flux

Le Plu a vocation à traduire une approche durable des flux, permettant d'économiser les ressources naturelles et de gérer les conséquences de l'activité humaine, de façon à éviter les pollutions, les nuisances et les risques.

La commune est dotée d'un réseau collectif d'assainissement qui aboutit à la station d'épuration du SIVOM de Concarneau-Trégunc, située au lieu-dit Kerambreton en Concarneau. Le dossier fournit la révision du zonage d'assainissement retenu par la commune. Il fait apparaître que les zones constructibles actuelles et futures sont et seront desservies par le réseau collectif d'assainissement sur l'ensemble de l'agglomération et sur celles situées à sa périphérie. Les nouveaux raccordements seront compatibles avec la capacité nominale de la station d'épuration.

Une étude de sols est fournie pour les zones urbanisées et à urbaniser qu'il n'est pas prévu de raccorder à ce réseau. Les quelques secteurs inaptés à l'assainissement non collectif sont déjà construits, mises à part les zones 1AUhb et 2AUi de Croissant-Bouillet pour lesquelles il est prévu un dispositif commun par filtre planté de roseaux suivi d'une aire d'infiltration.

Quant au zonage d'assainissement des eaux pluviales, il privilégie l'infiltration sur la parcelle d'origine, sauf dans les périmètres de protection du captage d'eau potable du Fresq. Dans certains secteurs, la période de retour pour le dimensionnement des ouvrages est même de 30 ans, ce qui accroît de façon significative le niveau de régulation.

Pour les surfaces imperméabilisées supérieures à 1 000 m², comme indiqué précédemment, il devra étendre son analyse et ses prescriptions à l'ensemble du secteur déjà urbanisé et artificialisé.

Concernant le risque de submersion marine, les éléments d'information cartographiques, portés à la connaissance de la commune par les services de l'Etat, ont été repris dans le document.

L'Ae prend acte de l'ensemble des mesures favorisant une approche durable des flux.

Fait à Rennes, le 20 octobre 2016

La présidente de la MRAe de Bretagne,



Françoise GADBIN