



Mission régionale d'autorité environnementale

BRETAGNE

**Avis délibéré de la Mission régionale
d'autorité environnementale de BRETAGNE sur
le projet de PLU d'ETEL (56)**

n° MRAe 2017-004460

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Par délibération du 20 décembre 2014, le conseil municipal de la commune d'ETEL (56) a prescrit la révision de son plan d'occupation des sols (POS), approuvé le 10 juin 1994, en plan local d'urbanisme (PLU).

Le PLU d'Etel doit faire l'objet d'une évaluation environnementale (articles R. 104-9 et R. 104-10 du code de l'urbanisme) parce que c'est une commune littorale au sens de la Loi Littoral et que son territoire est concerné par deux zones spéciales de conservation (ZSC-Directive Habitats) : *la Ria d'Etel* et le *Massif dunaire de Gavres-Quiberon et zones humides associées*, du réseau Natura 2000.

Conformément aux articles R104-21 à R104-25 du même code, le Maire de la commune d'Etel a sollicité l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de PLU, arrêté par délibération du conseil municipal du 30 août 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 le 16 décembre 2016 (article R. 104-23). A 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 2 novembre 2016.

La MRAe s'est réunie le 9 mars 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet susvisé.

Étaient présents et ont délibéré : Philippe Bellec (suppléant), Alain Even, Chantal Gascuel (suppléante) et Agnès Mouchard.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, 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.

Étaient excusées : Françoise Gadbin et Françoise Burel.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, 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.

Conformément à l'article 9 de la Directive européenne 2001/42/CE du 27/06/2001, la personne publique responsable du projet informera l'Ae de la façon dont son avis a été pris en considération dans le projet adopté.

Synthèse de l'avis

La commune d'Etel dispose d'un petit territoire, 174 hectares, déjà aux $\frac{3}{4}$ artificialisé. Son projet de « revitalisation urbaine » propose néanmoins un développement démographique et urbain conséquent. Ainsi, le projet prévoit-il la construction d'environ 430 logements sur les 10 années de la durée du PLU. Dans un objectif de modération de la consommation foncière, une densité minimale moyenne de 27 logements/ha et 50 % de logements en renouvellement urbain est proposé.

Mais la sensibilité du territoire, attestée par la présence de deux sites Natura 2000, impose également de préserver certains espaces naturels notamment des espaces remarquables du littoral.

Dès lors, le projet de développement communal doit trouver sa cohérence dans un périmètre pluricommunal, aidé en cela par la démarche d'évaluation environnementale.

Or le rapport ne parvient pas à concilier ces deux objectifs, développement urbain d'une part, protection des espaces naturels d'autre part.

L'Ae recommande à la commune :

- d'avoir une réflexion plus approfondie sur sa capacité d'accueil et la faisabilité de son projet communal, en le situant dans un contexte pluricommunal ;***
- de respecter les principes fondamentaux d'équilibre entre le développement urbain, les activités économiques et la préservation des espaces naturels et littoraux ;***
- d'améliorer la lisibilité du règlement graphique ;***
- de renforcer son dispositif de suivi des projets urbains ;***
- d'intégrer des dispositions plus explicitement favorables à la production d'énergies renouvelables ;***
- de se doter d'un plan communal de déplacements ;***
- d'intégrer dans son règlement des prescriptions spécifiques visant à prévenir les risques de submersion marine ;***
- de vérifier la compatibilité de la station d'épuration intercommunale avec les volumes d'effluents collectés pendant les périodes estivales.***

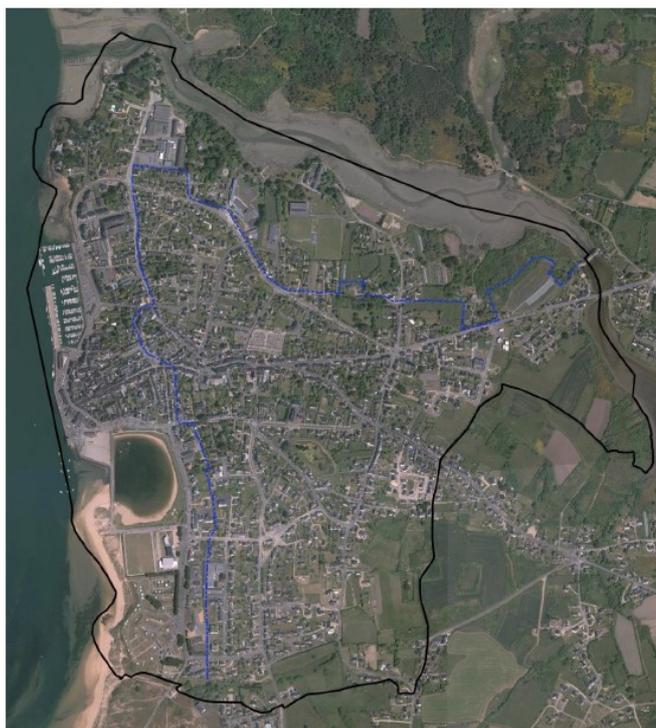
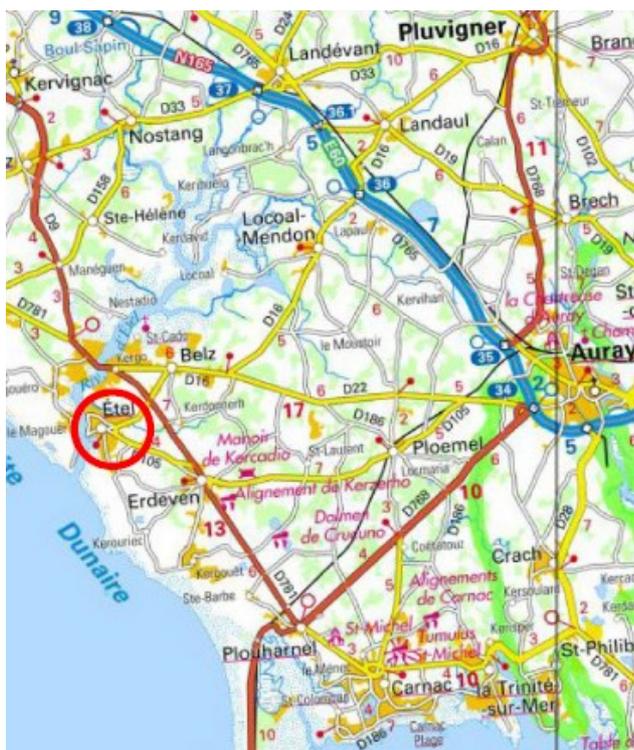
Avis détaillé

I - Présentation du projet et de son contexte

Etel est une commune de faible superficie, 174 hectares, sur la rive Est de la Ria d'Etel à proximité de l'embouchure. Membre de la communauté de communes *Auray Quiberon Terre Atlantique*, elle est dans le périmètre du SCoT du Pays d'Auray, sans rôle privilégié pour l'accueil de population, d'activités, de commerces, de services ou d'équipements.

Sa population actuelle est de 1 948 habitants¹. Elle semble se stabiliser depuis 2006 après une baisse importante amorcée au milieu des années 1960 (3 074 habitants en 1968), qui coïncide avec la quasi-disparition de l'activité de la pêche. Au sein de l'intercommunalité, Etel est particulièrement marquée par le vieillissement de sa population, son indicateur de jeunesse² se situant à un niveau très faible (0,35), et par une forte augmentation des résidences secondaires³.

Le nombre d'emplois a augmenté d'environ une centaine depuis 2006 pour atteindre 758 emplois en 2012, chiffre supérieur au nombre d'actifs sur la commune qui attire chaque jour 527 actifs venus d'autres communes. Le secteur « administration publique, enseignement, santé, action sociale » **représente** aujourd'hui plus de la moitié des emplois, en lien notamment avec quelques équipements de rayonnement supra-communal comme le CROSSA (centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage de l'Atlantique), l'EHPAD ou le lycée maritime. Par ailleurs, une exploitation conchylicole et une exploitation maraîchère se maintiennent sur Etel. La commune bénéficie d'une attractivité touristique assez forte (le Port, la Barre d'Etel) qui génère une activité somme toute récente (camping, musée, port de plaisance...).



La commune d'Etel : extraits du PLU arrêté.

- ¹ Recensement 2014 ; donnée externe au document qui mentionne une population de 2 040 habitants en 2012.
- ² L'indicateur de jeunesse est le rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 ans et plus.
- ³ Nombre de résidences secondaires : en 1975 : 77, en 2014 : 712, soit environ 40 % du parc de logements.

La commune est bordée, à l'Ouest, par le bras principal de la Ria d'Étel et, au Nord, par la rivière du Sac'h, servant de limite naturelle avec la commune de Belz. L'ensemble fait partie de la masse d'eau *Rivière d'Étel*, qui présente des dégradations régulières liées aux nitrates, surtout dans la zone amont de la Ria. Les sites de plage d'Étel ont un classement A (bonne qualité). A contrario, le gisement de coquillages du Pradic est concerné par des contaminations bactériologiques régulières.

Comme indiqué précédemment, la commune d'Étel est concernée par le périmètre de la zone spéciale de conservation (ZSC) *Ria d'Étel* couvrant la ria d'Étel ainsi que la rivière du Sac'h et ses abords. Elle est également concernée dans sa partie Sud par la ZSC *Massif dunaire de Gavres-Quiberon et zones humides associées*. Ces deux zones témoignent de l'intérêt écologique de tout l'espace littoral d'Étel.

Dans ce contexte particulier, à savoir une situation démographique déséquilibrée sur un petit territoire aux $\frac{3}{4}$ artificialisé et bordé par des sites Natura 2000, la commune a souhaité « se placer dans un scénario de revitalisation urbaine visant à infléchir la situation de manière structurelle et non pas sur le court terme ». Ainsi, le projet de développement de la commune propose, parmi les grandes orientations retenues, la construction d'environ 430 logements sur les 10 années de la durée du PLU, permettant d'accueillir une population diversifiée confortant « la vie à l'année ». Dans un objectif de modération de la consommation foncière, une densité minimale moyenne de 27 logements/ha et 50 % de logements en renouvellement urbain a été fixée.

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 d'Étel devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, le contenu du rapport de présentation (RP) doit se référer à l'article R151-3 du code de l'urbanisme. De manière formelle, le dossier présenté à l'Ae est organisé pour y répondre.

Concernant la représentation graphique du territoire communal, les plans et cartes du rapport de présentation et du règlement graphique présentent très souvent la commune de façon isolée sans faire paraître les liens avec les communes limitrophes.

L'Ae recommande à la collectivité de formaliser sur les cartes et sur les plans les territoires qui l'entourent.

Quant aux zones d'aléa de submersion marine, elles sont indiquées sur le règlement graphique par une trame grisée qui, dans la réalité, n'est pas visible.

L'Ae demande à la commune de modifier la représentation cartographique des zones d'aléa submersion marine pour les rendre visibles.

■ Qualité de l'analyse

Le projet communal prévoit la construction d'environ 430 logements sur les 10 années de la durée du PLU, permettant d'accueillir entre 558 et 696 habitants supplémentaires (permanents et temporaires), selon la taille des ménages et le nombre de résidences secondaires. Son importance relative par rapport à la population présente est élevé du fait que le territoire communal est aujourd'hui urbanisé à 74 % de sa superficie.

Cet aspect renforce la nécessité, évoquée supra, de regarder la commune, sa situation actuelle et son projet de développement, dans un contexte territorial plus large, au-delà du simple examen de la compatibilité du projet avec les dispositions du SCoT du Pays d'Auray.

Car la notion de **capacité d'accueil**, que son caractère littoral lui impose de définir en tenant compte notamment de la préservation des espaces remarquables, des activités agricoles et maritimes, ainsi que de la fréquentation prévisible des espaces naturels par le public, prend ici une grande importance. Si l'on s'en tient aux espaces remarquables du littoral, le projet propose un classement amputé d'environ 5 hectares par rapport à celui existant dans le POS actuellement en vigueur. Le classement initial faisait pourtant suite à plusieurs réunions de travail qui se sont tenues au début des années 1990, entre la commune d'Etel et les services de l'Etat, conclues par un périmètre reporté sur le plan graphique du POS, concernant la rivière du Sac'h et ses abords.

Cette diminution, qui porte à la fois sur les espaces terrestres et maritimes, n'est pas justifiée dans le rapport, même si la nouvelle délimitation jouxte avec le périmètre du site Natura 2000. En outre, le règlement affecté aux espaces remarquables du littoral classés Nds dans le projet de PLU comporte la possibilité d'aménagements légers lorsqu'ils sont nécessaires « à leur mise en valeur notamment économique ». Cette finalité économique n'est pas spécifiée par le code de l'urbanisme (article R121-5) qui régit de manière très stricte les aménagements autorisés dans ces espaces, avec la motivation évidente de les préserver.

Ce choix laisse à penser que la commune d'Etel, se trouvant à l'étroit dans ses limites administratives, ignore ses espaces remarquables du littoral pour permettre à son projet de développement économique, agricole ou conchylicole, de se réaliser.

A contrario, la commune recèle un espace situé au Sud-Est du territoire, entre Penester et la limite communale avec Erdeven. Cet espace est classé en zone Ub2, c'est-à-dire en zone urbanisée, alors qu'il n'est pas encore bâti, seulement « en cours de projet ou d'études » (cf. rapport page 168 et le PADD page 15). Ce secteur d'une superficie d'environ 3 hectares ne fait pas l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le rapport n'apporte aucune précision sur sa situation actuelle et sur sa place dans le projet communal. Par ailleurs, la densification du bourg lui-même et sa réhabilitation ou rénovation ne sont pas suffisamment argumentées.

Quant à la gouvernance du projet, elle repose essentiellement sur les OAP, imposées sur huit secteurs, pour sa mise en œuvre et sur les indicateurs environnementaux, pour le suivi. Ces indicateurs semblent plus destinés à une mise à jour permanente de l'état initial de l'environnement, qu'au pilotage du PLU et à l'analyse de ses effets sur l'environnement. Ainsi, la notion d'économie d'espace n'est concernée que par une donnée indiquant la densité moyenne en habitant par hectare urbanisé, alors que des indicateurs de suivi des projets urbains par secteur d'OAP semblent, a priori, plus pertinents.

L'Ae considère que la faible superficie du territoire communal, déjà urbanisé à 74 % et sa configuration de presqu'île entre la Ria d'Etel et la rivière de Sac'h imposent une réflexion plus approfondie sur la faisabilité du projet communal, ne serait-ce qu'au regard de sa capacité d'accueil géographique, d'envisager des scénarios alternatifs (densification du bourg lui-même).

L'Ae recommande à la commune :

- **de mieux argumenter les hypothèses de croissance démographique, les différents modes de densification et la finalité des logements en lien avec le projet,**
- **de resituer son projet dans un contexte spatial intégrant a minima les communes riveraines et de respecter les principes fondamentaux d'équilibre entre le développement urbain, les activités économiques et la préservation des espaces naturels, notamment les espaces remarquables du littoral,**
- **de renforcer son dispositif de suivi des projets urbains qu'elle envisage sur les secteurs comportant des orientations d'aménagement et de programmation (OAP).**

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

■ La préservation de la trame agro-naturelle

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

Cette trame agro-naturelle est aujourd'hui réduite aux abords de la rivière du Sac'h au Nord et du ruisseau du Ré au Sud. Les espaces remarquables du littoral ont été considérablement réduits, parfois au profit d'un zonage agricole sur lequel le classement Aa permet les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière. C'est un zonage qui autorise par exemple la construction de serres et qui, par conséquent, ne garantit pas la pérennité des caractéristiques écologiques de ces espaces.

L'Ae recommande à la commune de maintenir, sur l'ensemble des espaces remarquables du littoral classés au POS actuel, un zonage compatible avec les qualités intrinsèques des sites et avec les connexions écologiques qu'ils abritent.

■ 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 » .

A l'exception du secteur mentionné plus haut situé près de Penester, les secteurs constructibles, soit par un classement en zone à urbaniser 1AU, soit par délimitation au sein de la zone déjà urbanisée classée U, font l'objet d'OAP. Celles-ci portent à la fois sur les modalités administratives : opérations d'ensemble imposées sur plusieurs secteurs, typologie de logements, et sur les principes d'aménagement : accès automobiles, circulations douces, morphologie urbaine et architecturale. Des densités minimales sont également fixées, variant de 15 à 35 logements par hectare, selon le secteur.

L'Ae considère que ces mesures sont favorables à l'économie d'espace préconisée dans le PADD.

L'Ae recommande à la commune d'accompagner les OAP de dispositions visant à la gestion foncière de ces secteurs afin de garantir la réalisation du projet urbain.

■ 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 n'a pas déterminé de secteurs particuliers pour le développement des **énergies renouvelables**. Au niveau des constructions, le règlement des zones U autorise sous condition l'isolement des bâtiments par l'extérieur ainsi que l'intégration des systèmes de captation de l'énergie solaire en toiture. Pour les zones classées à urbaniser AU, le règlement se reporte sur les OAP qui ne sont pas très disertes sur cet aspect.

L'Ae recommande à la commune d'intégrer dans son règlement et ses OAP des dispositions plus explicitement favorables à la production d'énergies renouvelables, aux productions combinées de chaleur et d'énergie. Plus largement, elle pourra s'appuyer sur

la possibilité offerte par l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme⁴ pour définir des zones dans le périmètre desquelles les bâtiments devront respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées et une production minimale d'énergie de source renouvelable dans le bâtiment, dans le secteur ou à proximité.

Au niveau des **déplacements**, le projet affiche la volonté de favoriser les circulations douces. Les préconisations en la matière figurant dans les OAP ne semblent pas suffisantes pour répondre aux besoins quotidiens, a fortiori en période de forte fréquentation touristique.

L'Ae recommande à la commune de se doter dans un proche avenir d'un plan communal de déplacements, qui lui permettra de renforcer son action et la cohérence de l'ensemble des orientations en matière de déplacements, qu'ils soient pendulaires ou occasionnels, automobiles, actifs ou collectifs.

■ Une gestion durable de l'eau

Le PLU a vocation à traduire une approche durable de l'eau, permettant d'économiser la ressource naturelle et de gérer les conséquences de l'activité humaine, en visant la protection de l'eau dans ses milieux naturels tout en évitant les pollutions.

Les objectifs de développement affichés par la commune semblent compatibles avec la capacité de traitement de la station d'épuration de Kernevé, située sur la commune de Plouharnel, le milieu récepteur étant le Gouyanzeur, affluent de la rivière de Crac'h. Elle est de type lagunage aéré. Sa capacité nominale a été portée à 28 500 équivalents-habitants en juillet 2014. Elle traite les effluents des communes de Belz, Erdeven, Etel, Ploemel et Plouharnel.

L'Ae recommande à la commune d'Etel, en accord avec l'agence régionale de santé (l'ARS), de bien vérifier la compatibilité de la station d'épuration avec les volumes d'effluents collectés pendant les périodes estivales.

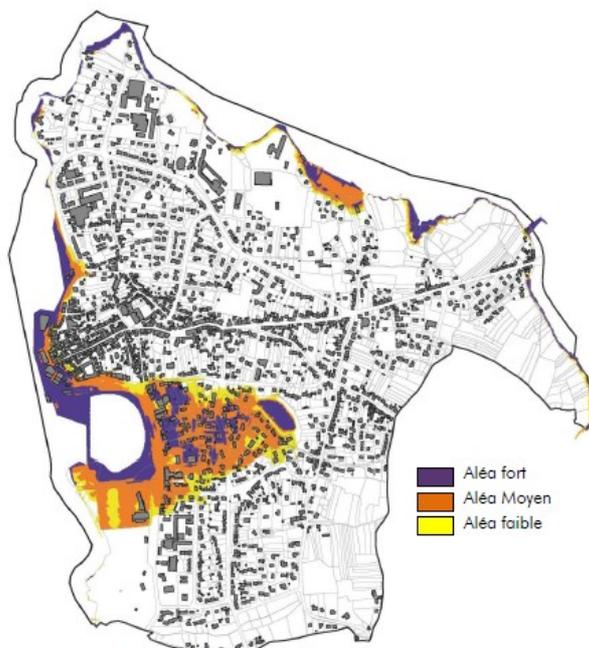
Concernant les eaux pluviales, la commune a pris la mesure de leur impact potentiel sur la qualité du milieu naturel, notamment sur la préservation des gisements de coquillages et des zones de baignade (site du Pradic et plage du Stang). Les décisions prises, qui concernent le dimensionnement du réseau et des ouvrages de traitement et régulation, la priorité donnée à l'infiltration à la parcelle ou à la zone aménagée, ou encore les dispositions réglementaires du zonage d'assainissement pluvial, devraient permettre d'atteindre l'objectif de préservation recherché.

L'Ae recommande le suivi des mesures relatives à l'assainissement des eaux pluviales.

■ Risque et santé

Le PLU a vocation à contribuer au bien être et à l'amélioration du cadre de vie des habitants, mais également de réduire l'exposition de la population aux risques (naturels et technologiques) et aux polluants environnementaux.

⁴ Cette disposition a été introduite par l'article 8 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.



Localisation des zones concernées par le risque d'inondation par submersion marine

La commune d'Étel est concernée par le risque d'inondation par submersion marine, avec des zones d'aléa fort réparties sur la quasi totalité des bords de la Ria d'Étel et de la rivière Sac'h. Plusieurs secteurs bâtis sont touchés, sans qu'un inventaire précis des constructions concernées n'ait été réalisé.

Le règlement littoral comporte en annexe les cartes transmises aux communes par les services de l'Etat datant de septembre 2011. Sont également annexés divers documents relatifs à la mise en œuvre des mesures de protection.

L'Ae recommande à la commune d'introduire dans son règlement écrit des prescriptions spécifiques visant à prévenir les risques de submersion marine, sans attendre l'adoption d'un plan de prévention du risque littoral (PPRL) et de mettre en évidence les secteurs concernés sur son règlement graphique.

Fait à Rennes, le 09 mars 2017

Par délégation de la présidente de la MRAe de Bretagne,

Agnès MOUCHARD