



Mission régionale d'autorité environnementale

**BRETAGNE**

**Avis délibéré de la Mission régionale  
d'autorité environnementale de BRETAGNE  
sur le projet de Plan Local d'Urbanisme de VANNES (56)**

n°MRAe 2016-004465

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

*Le PLU de Vannes, commune littorale au sens de la Loi Littoral et dont le territoire est concerné par les sites Natura 2000 : le site d'intérêt communautaire Golfe du Morbihan, côte Ouest de Rhuys (Directive Habitats) et la zone de protection spéciale Golfe du Morbihan (Directive Oiseaux), 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 Vannes (56) a sollicité l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de PLU, arrêté par délibération du conseil municipal du 23 septembre 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 3 octobre 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 24 octobre 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

Le projet de PLU de Vannes aborde l'avenir de la commune jusqu'en 2030 en intégrant à la fois les obligations qui échoient à la ville centre de l'agglomération dans les 12 prochaines années et la nécessité de prendre en compte les enjeux environnementaux très présents sur le territoire communal. Ainsi, sur une commune déjà très urbanisée, les orientations d'aménagement et de programmation du PLU comportent des dispositions favorables à l'économie du foncier et à la mixité des formes urbaines.

Une évaluation environnementale complétée, permettra néanmoins à la collectivité de renforcer quelques orientations concrètes et choix réglementaires afin que le PLU réponde mieux aux objectifs affichés.

### **L'Ae recommande notamment :**

- ➔ ***de faire une évaluation ex-post du PLU actuel et de préciser la portée des indicateurs proposés pour le suivi du présent projet,***
- ➔ ***d'ajouter sur les plans réglementaires des informations graphiques relatives aux secteurs situés au-delà des limites communales, afin de faire apparaître les continuités urbaines et écologiques à l'échelle intercommunale,***
- ➔ ***d'affirmer la protection au titre des espaces remarquables du littoral (Ns) de la partie maritime du territoire communal, qui ne fait l'objet d'aucun classement à l'exception de la cale de Conleau en Uip ;***
- ➔ ***de prolonger la réflexion sur les choix d'aménagement au regard notamment de la qualité agronomique des sols agricoles, de l'amélioration des paysages d'entrée de ville, des déplacements cyclables,***
- ➔ ***d'actualiser le schéma d'assainissement des eaux usées afin de mettre en adéquation le projet urbain et la capacité des stations d'épuration,***
- ➔ ***de renforcer la protection des espaces agro-naturels et des sites Natura 2000 à l'aide du zonage réglementaire.***

# Avis détaillé

## **I - Présentation du projet et de son contexte**

Vannes est une ville littorale attractive, riche d'un patrimoine architectural remarquable, située en fond de l'espace naturel et paysager exceptionnel du Golfe du Morbihan. Alors que sa population a tendance à stagner aux alentours de 53 000 habitants, elle est au cœur d'une agglomération d'environ 135 000 habitants, dotée d'une croissance démographique dynamique à +1,8 %/an en moyenne entre 1999 et 2011. Vannes Agglomération est par ailleurs amenée à s'agrandir en fusionnant avec les communautés de communes de la Presqu'île de Rhuys et du Loch au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le parc de logement de la Ville de Vannes, composé à 87 % de résidences principales, continue de croître à hauteur d'environ 1,6 %/an, soit grosso modo 460 logements annuels. La Ville constitue un pôle d'emploi important (40 774 emplois en 2011), avec un indicateur de concentration en hausse. Ainsi, en 2011, la Ville comptabilisait 203 emplois pour 100 actifs, ce qui sous-tend que des migrations pendulaires importantes ont lieu de la périphérie vers la ville-centre.

C'est pour mettre en œuvre les objectifs, portés notamment par les dispositions des lois ALUR (accès au logement et un urbanisme rénové) et GRENELLE 2 (loi portant engagement national pour l'environnement) que la Ville de Vannes a décidé, par délibération du conseil municipal en date du 27 avril 2015, de prescrire la révision de son PLU approuvé en octobre 2005.

Son projet d'aménagement et de développement durables (PADD) est basé sur l'affirmation de Vannes dans son rôle et ses fonctions de ville centre d'agglomération. D'abord en confortant son attractivité résidentielle, en produisant environ 460 logements chaque année, dont les ¾ en renouvellement urbain. Ensuite en développant ses capacités d'accueil d'entreprises et en renforçant le rôle commercial du centre-ville, second pôle commercial de l'agglomération après le Pôle Ouest.

La ville de Vannes entend également préserver les milieux naturels et paysagers en lien avec le Golfe du Morbihan (232 ha en zone Natura 2000), ainsi que les espaces agricoles encore présents en périphérie du tissu urbain et les espaces de nature en ville, tous constitutifs de la trame naturelle du territoire communal.

C'est enfin par la réduction de l'usage de la voiture au profit des modes de déplacements actifs et/ou collectifs que la ville de Vannes veut faciliter les échanges tout en améliorant la qualité de vie en ville.

## **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**

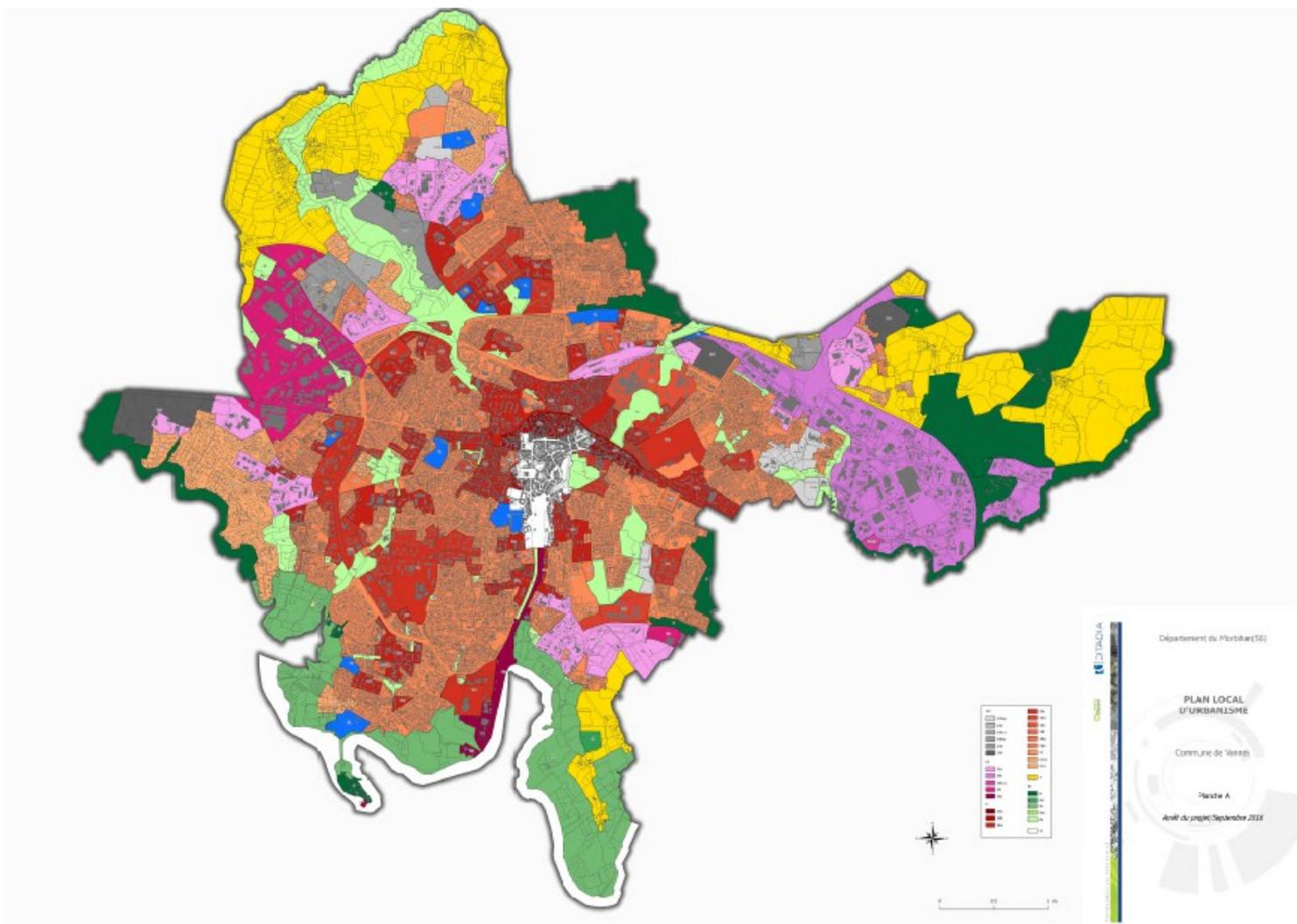
Le PLU de Vannes devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, le contenu du rapport de présentation (RP) doit se référer à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

La partie réglementaire du dossier comporte, outre le règlement littéral élaboré selon les nouvelles dispositions du code de l'urbanisme, 4 plans réglementaires, relatifs respectivement au zonage, au

patrimoine, à la mixité sociale et au secteur d'influence de la gare ferroviaire et des transports en commun.

Ces plans représentent le territoire communal de Vannes de façon isolée, sans mention de ce qui existe au-delà de cette limite communale.

***L'Ae recommande à la collectivité d'ajouter sur les plans réglementaires toutes les informations à sa disposition qui aideront à la bonne compréhension de la réalité du territoire sur lequel elle intervient et des choix qu'elle y opère.***



*PLU de Vannes – Projet arrêté en septembre 2016 – Règlement graphique planche A*

### ■ Qualité de l'analyse

Vannes est une ville de 3 230 ha, à dominante urbaine, avec une densité assez élevée de 1 634 hab/km<sup>2</sup>. Son caractère littoral lui impose de tenir 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. Au-delà de ces aspects, la capacité d'accueil de la commune doit s'appuyer plus largement sur l'acceptabilité environnementale de son territoire. La collectivité s'acquitte de cette démarche à l'aide des différentes étapes qui constituent la démarche d'évaluation environnementale.

La fiabilité de sa démonstration pourra néanmoins être renforcée sur plusieurs aspects. En particulier :

– L'état initial de l'environnement aborde de façon très détaillée la notion de paysage, grands ensembles paysagers emblématiques ou parcs urbains. Toutefois les entrées de ville, elles, sont décrites de façon plus succincte, sans tenir compte des importantes conurbations existantes avec les communes limitrophes, en particulier le long de la RN 165 (axe Nantes-Quimper). Les enjeux identifiés et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) spécifiques aux deux entrées de ville, Est-Prat et Ouest, se rapportent essentiellement à la végétation et ne semblent pas à la mesure de la situation.

– La qualité des sols est abordée de façon générique dans la description du cadre physique de la commune. Une analyse plus poussée sur le potentiel des terres agricoles, ainsi qu'une évaluation des impacts de l'urbanisation sur les sols en lien avec les enjeux environnementaux, apparaissent nécessaire pour mieux justifier les choix opérés ou trouver de nouveaux équilibres entre activités agricoles et urbanisation.

– Les annexes sanitaires du dossier évoquent la gestion des eaux pluviales, en précisant la règle fixée par la ville pour les nouvelles opérations urbaines, à avoir garantir un débit de fuite maximal de 3 l/s par hectare loti pour une pluie de récurrence 20 ans. Cette prescription mériterait d'être présentée en lien avec la situation existante et d'être évaluée dans le cadre du projet. D'une manière plus générale, le rapport gagnerait à présenter les analyses et les propositions d'actions que le schéma directeur d'assainissement des eaux pluviales est à même d'apporter au maître d'ouvrage. Ces éléments sont en effet susceptibles d'influencer les orientations en matière de construction, d'aménagement urbain.

– Concernant l'assainissement des eaux usées, il est établi que la station d'épuration de Tohannic n'est plus en mesure, sur le plan hydraulique, de recevoir un surplus d'effluents sans subir des travaux d'extension. Le dossier doit intégrer cet aspect, essentiel pour la faisabilité et la planification des nouvelles opérations urbaines. Le rapport de présentation ne présente pas les mesures compensatoires pour pallier la surcharge de cette station d'épuration.

– Le rapport consacre un court chapitre à la justification de la prise en compte de la loi Littoral. Cependant, les espaces remarquables du littoral n'y sont pas présentés. Et le rapport précise que le zonage appliqué sur les coupures d'urbanisation, qu'il soit en lien avec les espaces naturels (N) ou agricoles (A), assure leur protection. Cette conclusion nécessiterait d'être plus finement analysée et démontrée, notamment au regard des possibilités de constructions et d'installations autorisées par le règlement de la zone A.

Nonobstant les remarques précédentes, le dossier comporte une évaluation originale et efficace, sous forme d'un questionnaire qui se veut exhaustif vis-à-vis des grands enjeux environnementaux. Dans la mesure où la collectivité a opté pour un règlement allégé, les OAP n'en ont que plus d'importance et elles font l'objet, en tant que telles, d'une évaluation de leurs incidences potentielles sur l'environnement. Enfin, les incidences éventuelles sur les sites Natura 2000 sont évaluées de manière spécifique. Elles s'avèrent d'ailleurs réelles, sur quelques secteurs permettant des constructions ou des aménagements. Il conviendra que le rapport explicite et justifie plus précisément les raisons qui l'ont conduit à proposer des orientations contraires à la préservation des sites Natura 2000.

Le rapport propose enfin 39 indicateurs de suivi. Ils sont présentés comme étant des données quantitatives permettant de caractériser une situation évolutive, une action ou les conséquences d'une action. Cependant, leur définition est présentée de manière trop concise pour que le lecteur soit assuré qu'ils puissent vraiment tenir ce rôle. Leur lien avec les orientations du PLU mériterait d'être développé, de façon qu'ils soient des outils adaptés pour analyser également les effets du PLU au regard des enjeux environnementaux. Utilisés selon des modalités qui restent à définir, ils pourront aider la collectivité à engager les éventuelles corrections qui s'avèreraient nécessaires et servir de base à une future révision du document. L'absence de cette évaluation « ex post », pour ce qui concerne la mise en œuvre des orientations du PLU actuel approuvé en octobre 2005,

s'avère d'ailleurs préjudiciable pour la bonne compréhension du présent dossier.

***L'Ae demande à la commune de renforcer et de compléter sa démarche d'évaluation environnementale en prenant en compte les remarques formulées.***

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

#### **■ La préservation de la trame verte et bleue et la protection des espaces agricoles et naturels**

*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.*

À partir d'un certain nombre d'inventaires, le rapport développe le concept de trame verte et bleue via les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques identifiés sur le territoire communal. Le plan de zonage réglementaire est le principal outil à la disposition de la commune pour marquer son intention de renforcer, à court ou long terme, la trame naturelle de son territoire.

***L'Ae recommande à la commune d'utiliser le plan de zonage réglementaire de manière plus consistante et de reconsidérer le classement de certains espaces. Il s'agit notamment :***

- d'affirmer la protection au titre des espaces remarquables du littoral (Ns) de la partie maritime du territoire communal, qui ne fait l'objet d'aucun classement à l'exception de la cale de Conleau en Uip ;***
- de protéger de manière stricte l'ensemble des sites Natura 2000 ;***
- de réserver le zonage Nv correspondant aux sites de nature en ville aux espaces situés dans l'enveloppe urbaine et d'adopter un autre zonage de protection N pour les espaces naturels hors ville ;***
- de viser la continuité des zonages N afin de donner du sens au concept de trame ;***
- de renforcer la continuité de protection des espaces naturels en lien avec les espaces naturels protégés des communes riveraines ;***
- de classer en zone agricole inconstructible, certains secteurs classés en zone A (zone agricole constructible) quand ils sont localisés dans des coupures d'urbanisation ou dans les continuités écologiques de la trame verte et bleue ou quand ils concernent des terres agricoles qui auraient été inventoriées de grande qualité agronomique.***

#### **■ 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.*

Le rapport indique que la Ville de Vannes a lancé les réflexions pour l'élaboration d'un plan climat énergie territorial (PCET). Celui de Vannes Agglo est déjà approuvé et comprend des objectifs que la Ville de Vannes peut d'ores et déjà décliner sur certains secteurs.

***L'Ae recommande à la commune, dans la perspective du développement des sources de production d'énergie renouvelable à entamer une réflexion lui permettant de proposer dans le règlement du PLU des prescriptions davantage incitatives :***

- ➔ **en intégrant dans les orientations générales du règlement une mention explicite, facilitant les innovations technologiques et architecturales dans le domaine des économies d'énergie et des énergies renouvelables ;**
- ➔ **en s'appuyant sur la possibilité offerte par l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme<sup>1</sup> de définir, dans le règlement du PLU, 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.**

S'agissant des déplacements, le projet urbain va générer très probablement une augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES). Le PLU s'en remet au plan de déplacements urbains (PDU) de Vannes Agglo pour réduire la part modale de la voiture dans les déplacements. Il contient des objectifs variés, visant à soutenir la pratique de la marche et du vélo, à développer le réseau de bus, à fluidifier le trafic automobile.

**L'Ae recommande de préciser de quelle manière le projet de PLU compte traduire les objectifs du PDU (plan de déplacements urbains), en particulier le développement des sites propres pour les transports en commun et d'un maillage renforcé pour les déplacements cyclables.**

#### ■ 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 déplacements alternatifs, favorable à la mixité sociale et générationnelle, organisant la « ville des proximités » .*

L'analyse de l'évolution démographique de la ville fait apparaître que le point mort<sup>2</sup> de la construction se situe autour de 430 logements annuels. Dès lors, le projet prévoit une progression démographique mesurée sur la base d'une production d'environ 460 logements chaque année. Afin de réduire la consommation foncière annuelle totale de 14,5 ha/an (entre 2002 et 2013) à 6 ha/an (entre 2017 et 2030), le PLU prévoit que les ¾ des constructions seront en renouvellement urbain.

Des OAP sont fixées pour chacun des secteurs en renouvellement urbain et en extension d'urbanisation. Elles sont complétées par des OAP qui éditent les principes généraux de l'aménagement en termes de densité, de diversité des formes urbaines, d'intégration dans l'existant, d'efficacité énergétique de gestion des eaux pluviales ou de stationnement automobile.

L'Ae prend acte de la cohérence du projet de développement urbain dans son ensemble.

**L'Ae recommande à la collectivité de réfléchir dès maintenant aux hypothèses et aux conditions d'aménagement des secteurs 2AU, afin de justifier et de préciser leur intégration dans le PLU au regard des besoins recensés et des enjeux environnementaux qu'ils sont susceptibles de rencontrer.**

#### ■ Une approche durable des flux des eaux

*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.*

1 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.

2 Le « point mort » est une méthode permettant d'identifier l'ensemble des besoins endogènes de logements (desserrement des ménages, etc), permettant de terminer le nombre de logements à construire pour maintenir à minima le niveau actuel de la population.

La station d'épuration de Tohannic n'est plus en mesure de recevoir, sur le plan hydraulique, de nouveaux effluents sans subir des travaux d'extension<sup>3</sup>. Or les nouvelles zones urbaines envisagées dans le secteur Ouest de l'agglomération ne pourront pas être raccordées à la station du Prat. De plus, les extensions urbaines des communes associées (Arradon, Ploeren) ne sont pas prises en compte. Cela pose question sur la faisabilité et la temporalité du projet urbain de la Ville de Vannes.

***L'Ae considère que la mise à jour du schéma d'assainissement des eaux usées est indispensable et urgente.***

Le dossier comporte un plan réglementaire (planche C) qui reprend les informations relatives aux secteurs couverts par un risque de submersion marine et par le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI). Les dispositions générales du règlement littéral évoquent cet aspect et font référence au guide d'application des dispositions spécifiques du code de l'urbanisme (article R. 111-2) pour gérer les projets prévus dans ces zones de risque.

***L'Ae recommande à la commune d'intégrer dès maintenant dans le règlement du PLU ces dispositions prévues par le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) afin de ne pas exposer de populations nouvelles dans les territoires inondables et de prévoir que les bâtiments construits le soient en adéquation avec le caractère inondable du terrain où ils se situent. Dans le chapitre sur les incidences du PLU sur l'environnement, elle précisera les prescriptions spéciales mentionnées et en évaluera la portée.***

Fait à Rennes, le 2 janvier 2017

La présidente de la MRAe de Bretagne,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'F. Gadin', with a horizontal line drawn through it.

Françoise GADBIN

---

3 Réf. Avis de l'ARS du 24 octobre 2016