



Mission régionale d'autorité environnementale

BRETAGNE

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

n°MRAe 2017-004484

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Par délibération du 2 octobre 2007, le conseil municipal de la commune d'INGUINIEL (56) a prescrit **l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU)** en remplacement de son plan d'occupation des sols (POS), approuvé le 20 juin 1987.

Le PLU de la commune d'Inguiniel doit faire l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article R. 104-9 du Code de l'Urbanisme (CU). En effet, le territoire communal est concerné par une zone spéciale de conservation (ZSC-Directive Habitats) « rivières du SCORFF et de la SARRE, forêt de PONT CALLECK », du réseau Natura 2000 (n°FR 5300026).

Conformément aux articles R. 104-21 à R. 104-25 CU, le Maire de la commune d'Inguiniel a sollicité l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de PLU, arrêté par délibération du conseil municipal du 27 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 CU).

L'Ae a accusé réception du dossier le 24 janvier 2017 (article R. 104-23 CU). À compter de cette date de réception, l'Ae dispose d'un délai de 3 mois pour fournir son avis (R. 104-25 CU). Consultée sur le projet arrêté, l'agence régionale de santé, délégation territoriale du Morbihan, a transmis à l'Ae son avis daté du 10 mars 2017.

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.

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'Inguiniel élabore son plan local d'urbanisme en vue de remplacer son plan d'occupation des sols dans la perspective du développement de son territoire dans les dix prochaines années. Ce dernier se situe dans la périphérie nord-est de la Communauté d'Agglomération de Lorient, et comporte des enjeux forts en termes de fonctionnalités de la trame écologique, de préservation des paysages et de gestion de l'étalement urbain. L'ensemble de ces considérations, et la présence d'un site Natura 2000, impliquent la réalisation d'une évaluation environnementale lors de la révision du document d'urbanisme.

La commune souhaite organiser son développement durable en renforçant le bourg dans son rôle de pôle de la vie sociale des habitants et pôle de proximité à l'échelle communautaire, en confortant le tissu économique local et valorisant l'espace rural grâce à l'agriculture et le tourisme et en préservant les paysages identitaires de la commune et protégeant l'environnement.

L'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme a été menée de manière inégale, le projet ne prenant que partiellement en compte les conclusions auxquelles arrive le diagnostic réalisé dans l'état initial de l'environnement. C'est notamment le cas pour ce qui concerne la réduction de la consommation des espaces et la gestion durable de l'eau.

En l'état, l'Autorité environnementale considère que l'évaluation environnementale ne démontre pas de manière suffisante que le projet de plan local d'urbanisme est soutenable du point de vue de l'environnement, ni sa pleine capacité à maîtriser de façon efficace les incidences environnementales des projets qu'il encadre.

L'Autorité environnementale demande, notamment à la commune de :

- ➔ se mettre en conformité avec les obligations réglementaires afférentes à la forme du rapport de présentation, en y incluant entre autres un résumé non-technique et une analyse des scénarios substitutifs quant à la stratégie de la commune,***
- ➔ prêter une attention plus approfondie aux incidences environnementales des choix de la collectivité en matière de gestion de la consommation des espaces, et le cas échéant d'en tirer les conséquences pour le projet,***
- ➔ porter une ambition plus importante dans son projet pour ce qui concerne la gestion durable des eaux, au vu des conclusions de l'état initial de l'environnement***

Le détail des observations de l'autorité environnementale est indiqué dans l'avis qui suit.

Avis détaillé

I - Présentation du projet et de son contexte

La commune d'Inguiniel est située dans le département du Morbihan, à environ 25 kilomètres (km) de Pontivy comme de Lorient. Elle appartient depuis le 1^{er} janvier 2014 à l'établissement public de coopération intercommunale Lorient Agglomération, dont elle forme une partie de la limite nord. Elle avait intégré en 2013 le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays de Lorient, postérieurement à l'approbation du dit SCOT. Elle appartient au bassin de vie de la commune (voisine) de Plouay, laquelle est identifiée comme Pôle relais d'agglomération par le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du SCOT au périmètre élargi dont l'élaboration a été prescrite le 4 juillet 2013.

Le territoire communal occupe 5140 hectares (ha) pour 2134 habitants (population légale totale en 2013). Ces derniers sont répartis entre un grand nombre de hameaux et le bourg, conduisant à ce que ce dernier ne regroupe qu'environ un tiers de la population communale (voir le schéma en page 5). Une part assez importante de celle-ci s'est notamment implantée dans les hameaux de Poulgroix, Locunel ou Kerihuel. Ils se situent le long de la RD2, qui traverse la commune d'est en ouest pour relier les communes de Bubry et Plouay. La présence d'une école élémentaire dans le hameau de Locunel (en complément de celles du bourg) illustre cette répartition atypique de la population.

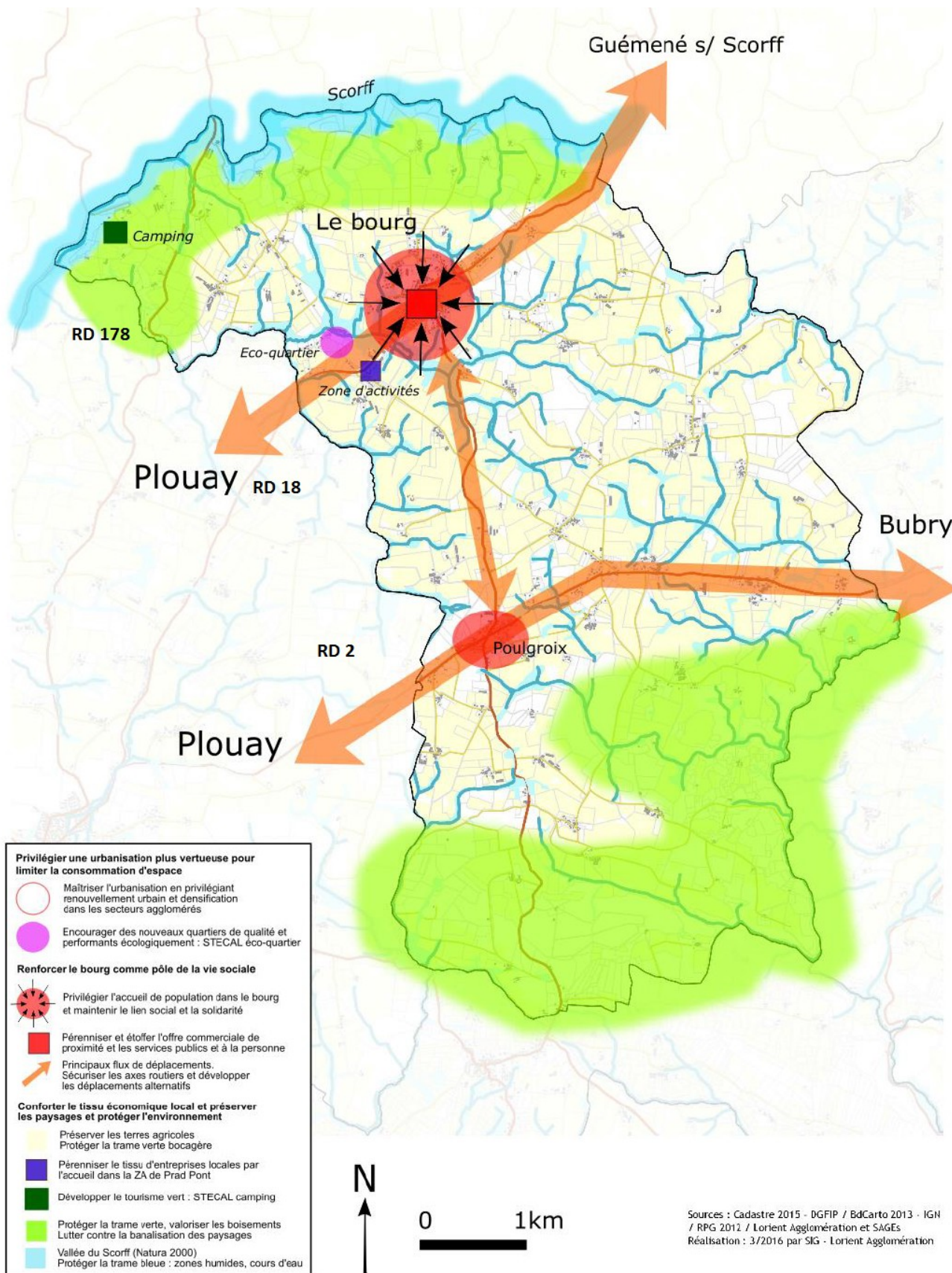
La commune s'étend sur 10 km du nord au sud et 8 km d'est en ouest sur un plateau partagé entre les bassins versants du Scorff et du Blavet. Elle est à ce titre concernée par les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) afférents à ces deux cours d'eau, lesquels SAGE¹ la couvrent à parts égales. Le SAGE Blavet met en avant un objectif de reconquête de la qualité des eaux, dans un bassin marqué par les pressions agricoles. Le SAGE Scorff identifie un enjeu dans la pérennisation de l'approvisionnement en eau potable.

La majorité du plateau est constituée d'un paysage vallonné de cultures, tandis que sa partie sud est occupée par un important massif forestier. Le réseau hydrographique est dense sur l'ensemble du territoire, structurant pour le paysage, et constitue autant d'opportunités de corridors écologiques dont une partie mène à la vallée du Scorff, constituant la limite nord du territoire. À ce fleuve est adossée la zone spéciale de conservation « rivières du SCORFF et de la SARRE, forêt de PONT CALLECK » (occupant 68 ha de la commune), constitutive d'un réservoir biologique. A cet espace hydrologique s'appuient également deux ZNIEFF² de type 1 (Forêt de PONT CALLEC et SCORFF médian), englobée dans une ZNIEFF de type 2 couvrant 2370 ha sur la commune, dont le bourg (SCORFF-Forêt de PONT CALLECK). De nombreuses haies parsèment le plateau, et sont également autant d'éléments constitutifs d'une trame verte, intersectée de nord-est en sud-ouest par les RD 2, 18 et 178.

Le bourg d'Inguiniel occupe le sommet d'une colline, enserrée par deux ruisseaux du bassin du Scorff, que des extensions récentes ont dépassés, conduisant à une forme urbaine peu compacte. Il concentre la quasi-totalité des commerces de la commune, et une zone d'activité a été récemment développée dans sa périphérie (à Prad Pont). Le hameau de Poulgroix, constitué après-guerre, forme le second pôle urbain de la commune, à 4 km du centre-bourg. Situé au croisement des RD 2 et 145, il regroupe le reste des commerces. Plusieurs autres hameaux regroupent le reste de la population, certains ayant historiquement été des pôles importants de la commune, complété par un habitat rural dispersé adossé aux fermes.

1 Le SAGE Blavet a été arrêté le 15 avril 2014, le SAGE Scorff le 10 août 2015.

2 Zone Naturelle d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique.



Extrait du Plan d'Aménagement et de Développement Durables (PADD)

Par délibération en date du 2 octobre 2007, le conseil municipal d'Inguiniel a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU), pour remplacer son plan d'occupation des sols (POS) datant du 20 juin 1987. Celui-ci a d'ailleurs dû subir deux évolutions (2009, 2014) pendant la procédure d'élaboration du PLU.

Le PADD d'Inguiniel, débattu en conseil municipal le 10 mai 2016, vise à organiser le développement durable de la commune en privilégiant une urbanisation plus vertueuse, à renforcer le bourg dans son rôle de pôle de la vie sociale des habitants et pôle de proximité à l'échelle communautaire, à conforter le tissu économique local et valoriser l'espace rural grâce à l'agriculture et au tourisme et à préserver les paysages identitaires de la commune et protéger l'environnement.

Après avoir connu une lente diminution de 2309 à 1890 habitants entre 1968 et 1999, la population communale connaît de nouveau une croissance modérée depuis cette date (moyennée à 0,73 % par an de 1999 à 2013). La commune envisage ainsi de gagner 300 habitants supplémentaires à l'horizon 2027, en produisant 135 logements sur 10 ans (soit une moyenne de 13,5 par an). Avec une densité poursuivie de l'ordre de 17 logements par hectare, la consommation d'espace serait d'environ 6,4 ha en recourant à la densification dans le centre-bourg et à Poulgroix. Un éco-quartier est projeté afin de proposer une offre en logements à haute valeur ajoutée : il se situerait dans le prolongement de la zone d'activité existante de Prad Pont.

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'Inguiniel devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, le contenu du rapport de présentation (RP) doit se référer à l'article R. 151-3 CU. Celui-ci spécifie notamment qu'un résumé non-technique des différents éléments développés doit être présent et identifiable comme tel dans le rapport de présentation.

L'Ae recommande à la collectivité de se mettre en conformité avec les obligations réglementaires afférentes à la forme du rapport de présentation en y incluant un résumé non-technique.

Concernant la représentation graphique du territoire communal, les plans et cartes du rapport de présentation et du règlement graphique présentent souvent la commune de façon isolée sans faire paraître les liens avec les communes limitrophes, qui peuvent contenir des enjeux pertinents au regard de la nature du projet communal.

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

■ Qualité de l'analyse

Le rapport de présentation ne prévoit pas de scénario de substitution, contrairement aux attentes réglementaires. Il argue pour cela du caractère impératif de la réalisation d'un PLU. Or, c'est l'analyse de scénarios de substitution au projet porté par le plan qui est demandé, et non l'analyse

d'alternatives à la mise en place du plan. À ce titre, certaines options visant à conforter encore plus avant le bourg comme cœur de l'activité communale et ainsi réduire les incidences environnementales mériteraient d'être décrites et étudiées, dès lors que la commune en maîtrise les tenants et aboutissants fonciers (par exemple les réaffectation ou relocalisation d'équipements communaux).

L'Ae recommande à la collectivité de procéder à la présentation de scénarios alternatifs qui permettraient de justifier le projet communal.

L'analyse des incidences environnementales (dont Natura 2000) et les mesures pour les éviter, réduire ou compenser se limitent principalement à l'évaluation qualitative et quantitative des surfaces concernées. Les impacts indirects ne sont pris en considération que pour ce qui concerne les impacts des effluents d'origine anthropique vers la ZSC³, ce qui méconnaît l'immédiate continuité entre des zonages Aa (constructibles pour les activités agricoles) et Nzh (motivés par la ZSC).

L'Ae recommande d'étudier plus avant les incidences environnementales que les choix de zonages pourraient causer à l'enjeu naturel majeur que représente cette ZSC.

En application du L. 153-27 CU, le rapport de présentation prévoit quelques indicateurs visant au suivi des conséquences environnementales. Ils sont toutefois pour certains partiellement déconnectés des moyens du PLU (« consommation d'eau par abonné » ou « déchets ménagers par habitant ») et méconnaissent certains enjeux majeurs et mesurables de la commune (efficacité du système d'assainissement autonome). Par ailleurs, les conditions et la responsabilité de leur suivi sont particulièrement floues.

L'Ae demande à la collectivité, sur la base de son évaluation environnementale stratégique, de hiérarchiser les enjeux environnementaux, de définir des indicateurs de suivi à la pertinence évaluée, et de s'engager sur les moyens du portage de cette évaluation.

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.

En plus de comporter une erreur de renvoi (vers l'article A2), le règlement des secteurs N prévoit, dans sa stricte rédaction, la réalisation des « constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière ». Ces dispositions sont à contre-pied de la destination affichée des zones N. Par ailleurs, le rapport de présentation affirme que le PLU ne prévoit pas de zone d'extraction de matériau et n'étudie pas leurs incidences, alors que le règlement de la zone Aa le permet explicitement.

L'Ae recommande à la commune de mettre le règlement des zones A et N en conformité avec les attendus de ces secteurs, tels que prévus par l'évaluation environnementale stratégique fournie par la collectivité.

3 Une zone spéciale de conservation (ZSC)

Le diagnostic paysager a clairement mis en avant le caractère décalé de la présence de conifères dans le paysage du plateau, ainsi que les rôles particuliers joués par les haies (paysagères, anti-érosives ou anti-ruissellement).

L'Ae recommande à la collectivité de se saisir du moyen du PLU pour agir de manière plus accentuée sur les aménagements végétaux, en excluant explicitement les conifères des espèces utilisables (même en replantation) et en étant plus ambitieuse sur la compensation des haies recensées au titre du L. 151-19 Code de l'Urbanisme.

■ 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 » .

Le projet communal s'adosse à une hypothèse de croissance majorante⁴, pour aboutir à 135 logements nécessaires sur 10 ans. Or le potentiel de production identifié par la commune et consécutif à ses choix stratégiques est de 162 logements, dont 34 logements sur 3 secteurs zonés 1AU en extension hors de l'enveloppe urbaine existante. Parallèlement, le taux de vacances des logements dans la commune est remarquablement élevé (10 % en 2013, soit environ 110 logements) par rapport à Lorient Agglomération (6%) ou au département du Morbihan dans son ensemble (7%).

L'Ae recommande à la commune de veiller à la cohérence entre ses choix stratégiques de secteurs immédiatement constructibles dans et hors du bourg, d'une part, et les besoins qu'elle a identifiés d'autre part. La suppression de secteurs d'urbanisation hors du bourg ou à tout le moins leur passage en 2AU constitueraient des solutions justifiables. L'Ae recommande par ailleurs à la commune d'intégrer dans sa réflexion une stratégie de mobilisation du gisement de bâti existant et inoccupé.

Sur le bourg d'Inguiniel, 4 des 8 Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) concernent la densification du centre-bourg. Or, ces OAP ne prévoient que des formes d'habitat principalement individuelles, ou partiellement en intermédiaires.

L'Ae recommande à la commune de saisir l'opportunité de servir conjointement les enjeux de confortement du centre-bourg et d'une gestion économe du foncier en appelant à des logements de type intermédiaire voire petit collectif dans les OAP 3, 4, 5 et 6.

■ 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 prévoit la mise en place d'un « éco-hameau » sur un emplacement situé en extrémité sud de sa forme actuelle, à un kilomètre environ du centre-village. Le flux et la nature des déplacements consécutifs à ce positionnement décalé par rapport à l'offre de services ne semblent pas en cohérence avec l'ambition environnementale affichée.

4 0,87 % par an, quand le SCOT du pays de Lorient anticipe 0,5 % par an sur 20 ans et que la croissance constatée moyennée de cette commune rurale est de 0,73 % par an depuis 1999.

L'Ae demande à la commune d'étudier plus avant les incidences environnementales induites par cette localisation excentrée de son projet d'éco-hameau, et de justifier du choix de ne pas réaliser un éco-quartier dans le périmètre urbain.

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, alors que l'éclatement des fonctions au sein du territoire communal amplifie cet enjeu.

L'Ae recommande en conséquence 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. À ce titre, une attention particulière devra être portée à la connexion entre Prad Pont et le centre-bourg.

■ 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 mesures de la qualité de l'eau sur le bassin versant du Blavet mettent en avant des concentrations problématiques de nitrates (inférieures aux normes mais supérieures aux objectifs fixés par le SAGE). Cet état est concomitant de la qualité problématique du captage « eau potable » de Roscouëdo, sis sur le territoire de la commune et qui n'est plus exploité du fait des teneurs mesurées en nitrates. Ceci conduit à aller importer depuis des unités de gestion externes à Lorient Agglomération. Malgré cette situation environnementale dégradée et l'insuffisante efficacité des zonages de protection, le PLU n'identifie aucune mesure corrective supplémentaire dans le secteur concerné.

L'Ae recommande à la commune d'explicitier l'absence d'évaluation des incidences afférentes au choix de zoner une partie des secteurs jouxtant le périmètre de protection en A, tout comme l'absence de prise en compte de ce point noir environnemental par le projet communal.

Les objectifs de développement affichés par la commune sont compatibles avec la capacité de traitement de la station d'épuration communale (1000 équivalents-habitants, utilisés en charge entrante à 61 % en 2014), sous réserve de réduire les apports d'eau parasites. Par contre, le diagnostic initial met en avant un fort taux de systèmes d'assainissement autonome non-conformes (16%) ou acceptables mais avec un fort risque de pollution (49%).

Avec l'agence régionale de santé (l'ARS), l'Ae recommande à la commune de poursuivre la réduction des entrées d'eaux parasites dans son système d'assainissement collectif, et d'inciter les propriétaires hors réseau collectif à se mettre aux normes. Le conditionnement de toute extension des habitations existantes à la production d'une garantie d'absence de pollution constitue un outil à cette fin.

Un état des lieux du réseau d'assainissement pluvial élaboré en 2008 par le cabinet REAGIH a préconisé quelques travaux de réfections pour supprimer les dysfonctionnements constatés. Le réseau d'assainissement collectif quant à lui exclut certains secteurs en continuité du bourg.

L'Ae recommande à la commune de mettre en œuvre les travaux de réfection nécessaires sur son réseau d'assainissement pluvial, et de justifier des raisons de l'exclusion des secteurs de Kerbihan, Parcumel et Tremane (est) de son zonage d'assainissement des eaux usées.

■ **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.

Sur la base de l'inventaire BASIAS, le rapport liste les sites dont l'utilisation historique peut amener à une pollution de l'environnement. Deux de ces sites n'ont pas été localisés sur les plans, au motif que leurs coordonnées ne seraient pas disponibles dans la base. Toutefois, ces sites sont toujours en activité et les entreprises exploitantes nominalement identifiées dans le rapport.

L'Ae recommande à la collectivité de compléter les localisations des activités BRE5601075 et BRE5601073, et de justifier de la compatibilité de son projet.

Fait à Rennes, le 20 avril 2017

La présidente de la MRAe de Bretagne



Françoise GADBIN