



Mission régionale d'autorité environnementale

BRETAGNE

**Avis délibéré de la Mission régionale
d'autorité environnementale de BRETAGNE
sur l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme (PLU)
de la commune de Douarnenez (29)**

n°MRAe 2017-004565

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Conformément aux articles R. 104-21 à R. 104-25 du même code, le Maire de Douarnenez (Finistère) a sollicité l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de PLU arrêté par délibération du conseil municipal du 27 octobre 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 24 novembre 2016 (article R104-23). 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 Finistère, a transmis à l'Ae son avis daté du 22 décembre 2016.

La MRAe s'est réunie le 24 février 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet susvisé.

Étaient présents et ont délibéré : Alain Even, Françoise Gadbin et Philippe Bellec (suppléant).

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 excusés : Françoise Burel et Agnès Mouchard

Suite à l'avis transmis par voie électronique de Chantal Gascuel (suppléante) et 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

Le projet de PLU de Douarnenez; il porte sur l'avenir de la commune pour les 10 prochaines années avec pour objectifs principaux d'optimiser un fonctionnement local hérité de la préexistence de plusieurs centres anciens, de préserver sa diversité paysagère, agricole et naturelle, notamment par une urbanisation modérée et attentive à la dynamisation des activités économiques qui constitue un enjeu clé pour contrer le vieillissement et la décroissance démographique et ainsi favoriser l'attractivité du territoire.

Ce positionnement est à première vue en phase avec le projet d'aménagement du schéma de cohérence territoriale Ouest Cornouaille qui présente la particularité d'une précision importante dans les actions à mener.

La démarche d'évaluation environnementale menée ne comporte pas de présentation de scénarios alternatifs. L'intérêt de cette phase aurait été pertinent du fait d'une interrogation forte sur les évolutions démographiques. Le rapport de présentation, parfois lacunaire ou trop superficiel sur de nombreux aspects, permet difficilement d'appréhender les enjeux du territoire.

Le PADD ne formalise pas suffisamment les actions attendues dans le domaine des pollutions bactériologiques et des algues vertes.

Ces difficultés ne permettent pas de bien juger du projet du point de vue de l'environnement, alors que l'examen des différentes pièces du dossier telles que les Orientations d'Aménagement et de Programmation, ou le règlement graphique traduisent une réflexion approfondie et un regard attentif à la préservation d'un patrimoine riche et diversifié.

Le dossier fourni correspond davantage à une analyse d'incidences et d'acceptabilité de la solution choisie qu'à une évaluation environnementale conduite toute au long du processus d'élaboration, sans qu'il soit aisé de percevoir si le processus même est en cause ou s'il s'agit d'une insuffisance du rapport.

L'Ae recommande à la commune de :

- consolider l'évaluation environnementale sur différents champs (air, eaux, trame verte...);***
- exposer les différents scénarios ou niveaux d'ambition qu'elle a pu projeter avant de finaliser son projet ainsi que leurs effets environnementaux ;***
- améliorer la démonstration préservation des espaces naturels par un suivi des usages et des pressions susceptibles de les affecter ;***
- renforcer le contenu opérationnel de son projet (notamment en matière de réduction des pollutions des eaux) et de l'utiliser comme outil de communication afin de favoriser un développement économique cohérent avec ses dimensions patrimoniales et maritimes.***

Avis détaillé

I - Présentation du projet et de son contexte

Par délibération du conseil municipal du 26 février 2010, les élus de Douarnenez ont décidé de procéder à l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) pour la commune. Le plan d'occupation des sols (POS), dont la dernière révision a été approuvée le 20 décembre 2001, a été remanié à diverses occasions, notamment en 2006 pour faire évoluer des zones d'urbanisation futures (2NA) en zones opérationnelles (1NA).

Pôle principal de Douarnenez communauté, la commune de Douarnenez a élaboré son nouveau projet d'aménagement et de développements durables (PADD) débattu le 3 décembre 2015, en prenant notamment appui sur le PADD du schéma de cohérence territoriale de l'Ouest Cornouaille (SCOT), approuvé le 21 mai 2015.

Le SCOT définit des enjeux qui s'avèrent pleinement transposables à la seule commune de Douarnenez, principale entité économique de ce périmètre et que l'on pourrait résumer en un développement global, porté par une ressource maritime optimisée et transformée, respectueux de l'environnement, attentif aux besoins de sa population et base d'une relation équilibrée et synergique avec le pôle quimperoïse et d'autres centres départementaux (Châteaulin, Brest...).

La commune de Douarnenez, confrontée à une situation de décroissance démographique et à une dégradation de sa situation économique et de son cadre urbain ancien, a élaboré un projet d'urbanisme soucieux de conforter les activités économiques pour renforcer le bassin d'emploi qu'elle constitue, tout en veillant à préserver ses espaces agricoles et naturels.

Le PADD est ainsi construit sur 5 axes :

- l'affirmation du rôle structurant de la commune au sein de l'ouest Cornouaille,
- l'importance centrale de l'environnement et du paysage dans le projet,
- la définition d'une agglomération compacte, équilibrée, solidaire, économe des espaces naturels et agricoles,
- le renforcement de l'attractivité économique,
- l'amplification de l'accessibilité du territoire.

Le PLU est centré sur un projet d'urbanisation qui représente un accroissement d'environ 8% de la surface actuellement construite (au sens du zonage) : les nouveaux secteurs proposés se situent pour moitié en extension urbaine et pour moitié incluses dans l'enveloppe urbaine.

Ils prennent place dans le contexte d'un territoire de 2 538 hectares, dont le linéaire côtier est étendu (12 km), situé à l'interface Sud de la partie sableuse et de la côte rocheuse de la baie de Douarnenez. Cette diversité littorale, riche de sites gallo-romains et d'une zone de conservation Natura 2000¹, traduit celle de son terroir, au relief prononcé, notamment marqué par la Ria profonde du Port Rhu, position d'abri naturel, complété par la suite par deux autres installations portuaires.

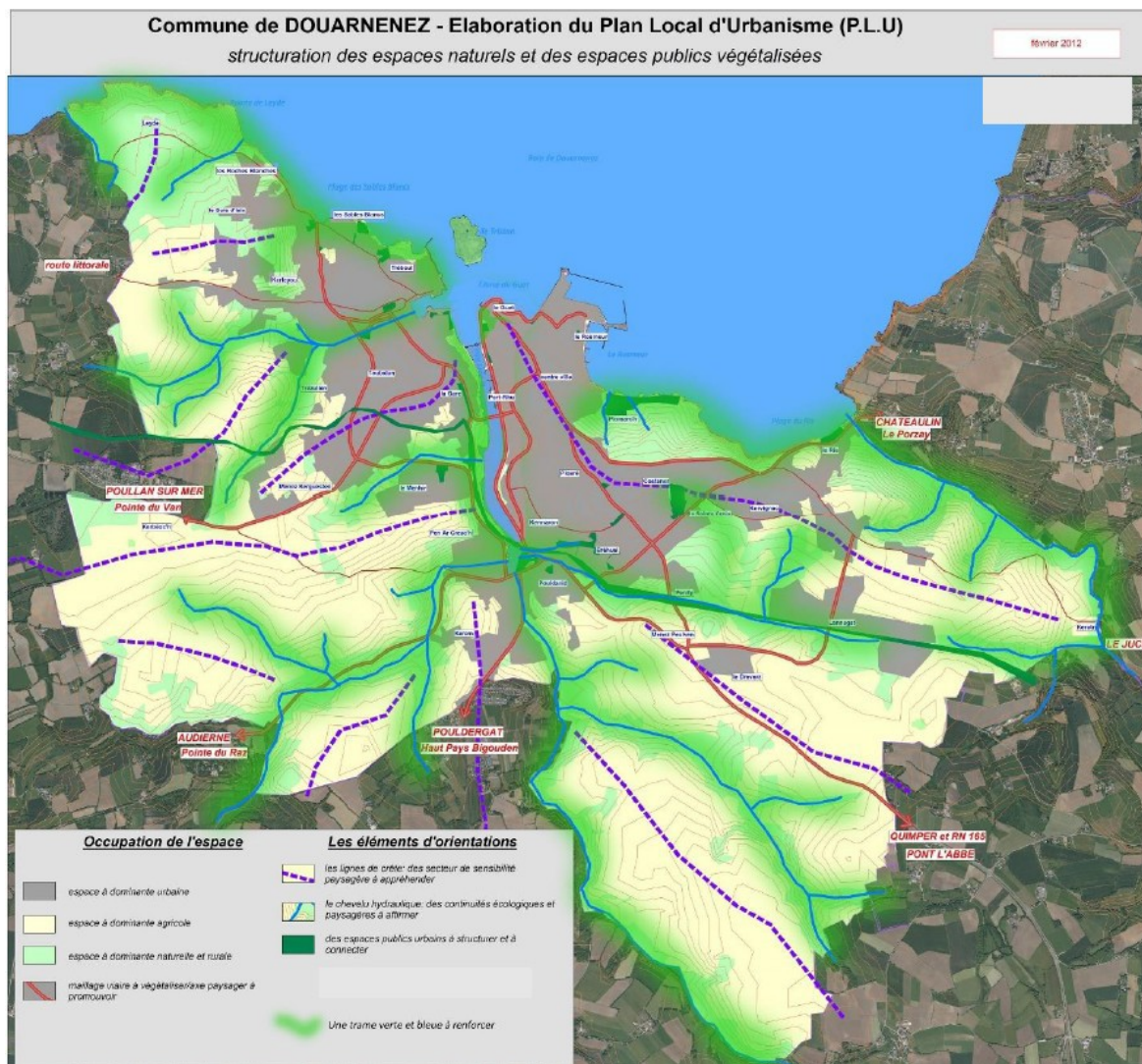
Douarnenez est constitué de lieux de vie distincts (centre ancien éponyme, bourgs de Pouldavid, Ploaré, et de Tréboul), au statut de communes jusqu'en 1945 : le territoire urbain, qui représente ¼ de la superficie de la commune, s'est assez peu étiré le long de ses axes routiers et porte encore la marque de ces espaces séparés, ayant permis la conservation d'une trame verte et bleue accompagnée d'un maillage agricole aux productions diversifiées (maraîchage, prairies, cultures).

Près de 40 % des actifs d'une population totale en 2016 de 14 750 habitants et en décroissance (population officielle au 1/1/2017 : 14483 en 2014, 14842 en 2009), travaillent sur le territoire communal. La proximité de Quimper, améliorée par la mise en place de son contournement Nord-Ouest, favorise un double flux entre Douarnenez et Quimper pour les déplacements motivés par l'emploi.

1 Site du Cap Sizun

Les enjeux environnementaux s'avèrent ainsi multiples et potentiellement contradictoires. La qualité du projet présenté pourra s'apprécier à l'aune de la mise en valeur des atouts existants comme du savoir-faire sur la transformation des ressources de toute nature, de la maîtrise des pressions et des pollutions, mais aussi de la capacité à favoriser l'émergence de pratiques attractives par leur caractère innovant et respectueux de l'environnement et par l'amélioration du cadre de vie.

Douarnenez s'inscrit dans le territoire du SAGE de la baie de Douarnenez. C'est un bassin dit « algues vertes », qui porte à ce titre des enjeux spécifiques de recouvrement de la qualité des eaux continentales et littorales.



II - Qualité de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale d'un PLU est une démarche 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 de manière à prendre en compte les effets qu'il est susceptible d'avoir sur l'environnement. Elle doit permettre de s'assurer que :

- *le PLU répond aux critères de cohérence entre les différentes pièces du dossier et les différentes politiques exprimées,*
- *les orientations sont pertinentes au regard des enjeux environnementaux,*
- *les moyens auxquels il a recours sont efficaces pour que les projets soumis à ses dispositions prennent effectivement en compte les exigences environnementales retenues.*

Elle comporte tous les éléments permettant d'assurer le suivi de sa mise en œuvre et l'appréciation de son efficacité.

■ **Qualité formelle du dossier**

Les documents présentés à l'Ae sont organisés pour répondre à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme, sauf en ce qui concerne la proposition de « solutions de substitutions raisonnables ». Les différentes orientations et choix d'aménagements possibles devraient être présentés avant l'exposé de l'option retenue par la collectivité, à retranscrire dans le PLU. Diverses méthodes sont habituellement utilisées, comme la comparaison du projet avec un scénario dit « au fil de l'eau », ou la comparaison, notamment du point de vue de l'environnement, entre plusieurs scénarios relatifs à un enjeu important.

L'Ae recommande de présenter les alternatives ou solutions de substitution envisagées en amont des choix d'aménagement effectués par la collectivité.

Sur le plan formel, les éléments cartographiques du rapport de présentation et de l'évaluation environnementale auraient été plus lisibles en format A3, compte-tenu de la richesse et la complexité de l'occupation du territoire. Le règlement graphique présente une imprécision quant aux petits secteurs littoraux, correspondant à des zones de stationnement et codés comme naturels (N) au lieu d'être identifiés à ce titre (Nt).

Sur le plan rédactionnel, la présentation des enjeux du territoire, sur un mode télégraphique, donne davantage le sentiment d'un passage en revue que d'une réelle priorisation des aspects les plus importants du projet. Le résumé non technique, trop elliptique puisque consacrant un quart de son contenu à une introduction, peut aussi fausser l'appréciation de la qualité du travail mené. Le rapport de présentation renvoie le lecteur aux annexes, notamment pour la gestion des eaux pluviales ou celle des eaux usées alors qu'il devrait reprendre toutes les données importantes du fonctionnement du territoire. Enfin, la présentation des impacts du projet est principalement consacrée à un examen individuel des secteurs ouverts à l'urbanisation.

Même si la lecture de l'ensemble du dossier permet de réaliser l'importance des réflexions menées ainsi que la finesse du travail réalisé, ces omissions et choix de présentation nuisent à la bonne compréhension de la méthode suivie.

L'Ae recommande d'améliorer la rédaction des enjeux territoriaux et celle du résumé non technique en y incorporant les données clés du territoire. Le rapport de présentation doit être complété en ce sens, afin de mieux restituer les priorités du développement communal ainsi que la rigueur de la réflexion engagée sur le long terme.

Les annexes sanitaires du dossier comportent une évaluation environnementale des zonages d'assainissement des eaux pluviales et usées du territoire communal. Ce document fait suite à l'examen au cas par cas de ces deux projets et aux décisions de leurs évaluations (arrêtés préfectoraux du 24/12/2015). Mais la saisine de la collectivité de Douarnenez ne portait que sur le document d'urbanisme. Aussi, ***l'Ae invite la commune à une saisine rapide pour l'évaluation de ses zonages d'assainissement.***

■ **Qualité de l'analyse**

Si le rapport de présentation compare de manière satisfaisante l'évolution du zonage du POS au PLU, il présente un certain nombre d'insuffisances sur les données environnementales du territoire.

Les périmètres d'étude de cet état initial ne sont pas systématiquement adaptés aux thématiques analysées. Ainsi, les déplacements et l'évolution de l'offre de logement sont considérés à l'échelle de la seule communauté de communes alors que la proximité de la ville de Quimper influe sur ces aspects et doit donc être prise en considération pour une meilleure appréciation des enjeux.

La trame verte et bleue se limite à une approche communale qui ne précise pas l'importance d'un corridor donné vis-à-vis des connexions extra-territoriales. Le fait que les coupures vertes, au sens de la loi littoral, se situent aux confins de Douarnenez renforce l'importance d'une approche mieux

spatialisée. La présence d'axes à fort trafic (en direction de Quimper et de Châteaulin) et de lotissements extra-communaux attenants au territoire de Douarnenez jouent dans le même sens. Les méthodes d'expertise employées ne sont pas systématiquement précisées pour l'analyse de cette trame qui identifie comme réservoirs des unités boisées de faible dimension, qui ont donc plutôt une valeur de corridor.

La méthodologie suivie pour la justification de l'effort de production de logements apparaît trop théorique et inadaptée dans le contexte d'une population dont les classes d'âge sont déséquilibrées (vieillesse, déficit de jeunes) et de nature à amplifier inutilement la consommation de surfaces agricoles. Ce point est repris ci-après au titre de la prise en compte de l'environnement.

La diversité des milieux littoraux et maritimes, éléments de trame bleue, riches d'usages et de fonctions, ne fait pas l'objet d'une présentation détaillée. Le fonctionnement du territoire et sa dynamique se caractérisent également par beaucoup de lacunes : les données du milieu qualifient les sols sans les situer spatialement ni définir leur capacité à assainir ni leur valeur agronomique pour ceux qui sont destinés à l'urbanisation, alors que la commune souhaite préserver l'activité agricole. Les origines des situations de pollution ne sont pas du tout discutées alors qu'elles affectent milieux et attractivité du territoire (qualité des eaux de baignade, algues vertes, potentiel conchylicole...). Enfin, la suffisance des ressources de tout ordre (eaux, biomasses, poissons...), des infrastructures, équipements et services², dans le contexte d'une ville touristique et économiquement développée est trop peu documentée et ne permet pas d'estimer la capacité d'accueil du territoire.

L'Ae recommande de compléter le rapport de présentation afin de faire apparaître plus nettement la pertinence du projet communal et la qualité de son évaluation environnementale.

L'analyse des incidences du PLU passe en revue l'ensemble des thématiques possibles mais apparaît très centrée sur le projet d'ouverture à l'urbanisation. Les dysfonctionnements actuels du territoire, tels qu'identifiés par le rapport de présentation, ne sont donc pas traités. Ainsi, les points noirs paysagers, les situations de pollution ponctuelle ou diffuse, susceptibles d'évoluer ou de se renforcer, ne sont pas traités. Ces insuffisances sont reprises ci-après au titre de la prise en compte de l'environnement.

L'étude considère le lien entre le PLU et les schémas, plans ou programmes communaux ou supracommunaux qui concernent Douarnenez. Les dispositions du Plan Local de l'habitat déclinent notamment l'axe de l'amélioration du parc d'habitat existant, celui de la qualité des logements, dont la production doit privilégier le centre-ville. Si les éléments produits sur la préservation des cours d'eau, des zones humides et du bocage vont dans le sens d'une cohérence entre projet communal et Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Loire-Bretagne (SDAGE) ou Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la baie de Douarnenez (SAGE), les données attendues au titre de la gestion durable de l'eau seront nécessaires pour permettre son appréciation complète. Enfin, le projet de la commune de Douarnenez se réfère aux orientations du SCOT de l'Ouest Cornouaille dont les enjeux, comme évoqué supra, sont pleinement applicables au territoire de Douarnenez. L'examen de la prise en compte de l'environnement par le PLU, seconde composante de l'avis de l'Ae, fait apparaître un certain nombre de contradictions entre schémas, plans communaux et supracommunaux, et projet communal, ci-après commentées.

Les indicateurs de suivi sont nombreux, allant jusqu'à souligner les lacunes du rapport de présentation comme l'absence d'information sur l'état des milieux naturels porteurs d'enjeux ou celui des espèces sauvages. Certains d'entre eux, construits sur la base de données spatialement limitées ou distantes³, ne seront pas nécessairement exploitables pour l'appréciation du projet. Ces indicateurs ne proposent pas de valeurs cibles. Leur utilité apparaît donc faible puisqu'ils ne permettront pas de susciter les actions correctives nécessaires. L'ambition d'une priorité donnée au renouvellement urbain vis-à-vis de l'urbanisation nouvelle demanderait ainsi un outil de mesure afin de permettre un meilleur phasage des opérations nouvelles tout au long de la mise en œuvre du PLU. Enfin, sur le plan du logement en particulier, la présence d'indicateurs de l'évolution du marché (offre, demande, prix, attentes) permettrait d'exploiter l'indicateur du taux de logements vacants.

2 Stationnement (insuffisant sans précision sur la période concernée), usage des transports collectifs, pratique du vélo, du co-voiturage,...

3 Qualité des eaux, qualité de l'air en particulier

Ces éléments, requis par le code de l'urbanisme au titre de l'évaluation environnementale, ne sont pas suffisamment étayés ou développés dans le dossier de PLU arrêté.

L'Ae recommande à la commune de consolider la démarche de l'évaluation et, en particulier, de :

- ➔ **enrichir son rapport de présentation sur la base de périmètres appropriés et d'une méthodologie précisée,**
- ➔ **justifier ses choix en matière de développement, d'aménagement urbain et de trame naturelle par le recours à la présentation d'alternatives,**
- ➔ **analyser plus complètement les conséquences sur les enjeux environnementaux, afin de permettre l'examen de la cohérence entre projet et schémas, plans et programmes susceptibles de le concerner,**
- ➔ **définir précisément les objectifs recherchés afin de permettre la construction de modalités de suivi.**

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

■ La préservation de la trame paysagère, agricole et 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.

Cet enjeu dépasse la simple matérialisation d'espaces naturels interconnectés. Celle-ci doit aboutir à ce que la trame qu'ils forment influe de manière significative, positive et durable sur la qualité de tous les milieux naturels du territoire et sur la santé des écosystèmes qu'ils portent.

Le territoire communal a naturellement contribué à la préservation d'une trame verte et bleue locale. Celle-ci figure sur le règlement graphique par le moyen d'un zonage N, groupant zones humides, prairies, bocage, espaces boisés, classés ou non. En comparaison au POS, le zonage en N a été accru d'un facteur de l'ordre de 2,5 notamment par l'incorporation des zones d'habitat diffus, dont l'effet sur la trame sera maîtrisé par le règlement littéral (extensions seules possibles) et par l'abandon de projets d'ouverture à l'urbanisation. Le site Natura 2000 du Cap Sizun, seul élément du réseau européen sur le territoire, a été intégralement zoné en tant que milieu naturel remarquable (Es).

Le projet, considéré à la seule échelle communale, se traduit donc par un bon niveau de préservation globale du maillage naturel de la commune et de ses fonctionnalités.

Néanmoins, quelques points d'attention peuvent être signalés :

- Localement, les possibilités d'urbanisation, malgré la pertinence globale de leur positionnement, peuvent réduire certains corridors, notamment pour les connexions qui reliaient le secteur de Poullan à l'estuaire de Douarnenez. Les OAP et le règlement graphique ont institué des coulées vertes pour réduire cet effet à un niveau estimé, par l'évaluation, comme non notable.
- La trame littorale et maritime fait l'objet d'une présentation succincte ; les milieux à forte valeur écosytémique tels que les herbiers, massifs d'hermelles... ne sont pas présentés alors qu'ils participent d'un maillage aquatique pour le renouvellement des espèces.
- L'absence de zones humides au sein des secteurs agricoles amène la nécessité de clarifier les pratiques agricoles au sein des zones N.
- Enfin, les obstacles à la biodiversité fonctionnelle au sein du zonage N (bâti, dégradations locales), et l'effet possible de son zonage spécifique (Ne, Ni, Nt, NI⁴) ne sont pas considérés.

Comme indiqué au titre de la qualité de l'analyse, une meilleure prise en compte de la dimension intercommunale de la trame verte et bleue, élément de la démonstration de la compatibilité du PLU avec le Schéma de Cohérence Territoriale de l'Ouest Cornouaille, est attendu.

4 Ne : stockage de boues et déchets, Ni : activités diverses (le plus souvent en lien avec l'environnement ou le social), Nt : anciennes colonies sur le front de mer, NI : espaces verts divers incluant les parkings proches du littoral

L'Ae recommande à l'échelle du seul territoire communal, de conforter la description de la trame maritime, les usages ou pressions possibles sur la trame verte et bleue ainsi qu'une définition de modalités de suivi de son fonctionnement pour s'assurer de l'efficacité des mesures d'évitement prises (coulées vertes en particulier).

■ Une urbanisation compacte et de qualité

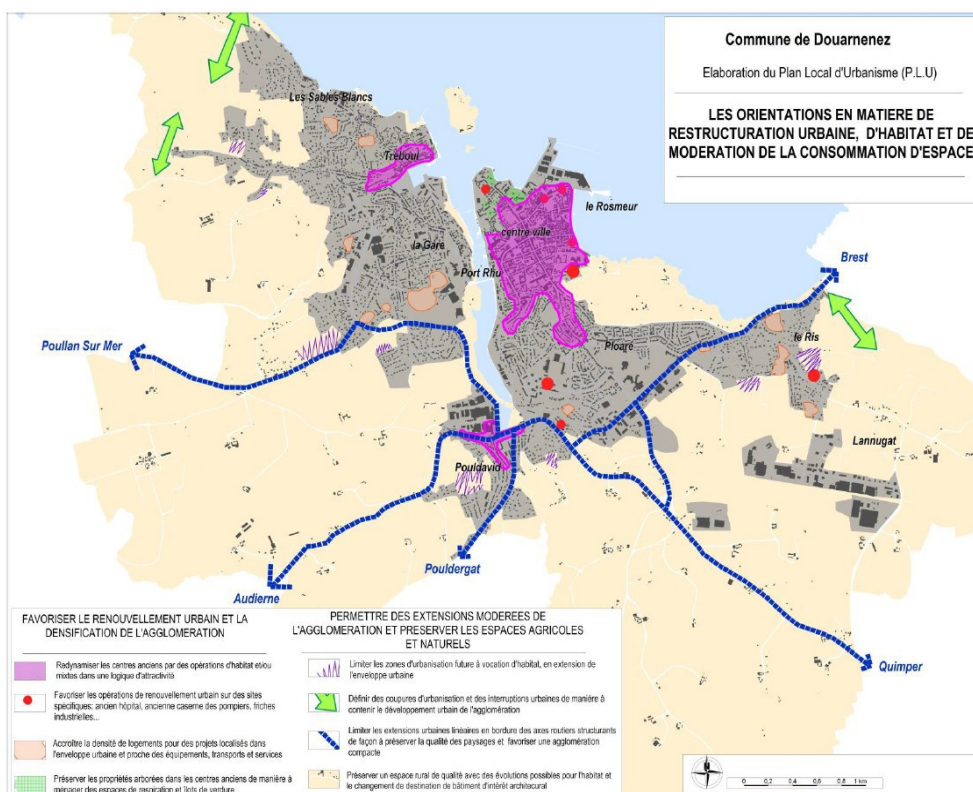
Le projet repose sur une réflexion approfondie quant aux enjeux environnementaux des différents secteurs ouverts à l'urbanisation : densités et hauteurs de construction appropriées, préservation, dans la mesure du possible, des espaces naturels existants, modes de déplacements associés, raccordements aux réseaux d'eaux, expositions favorables aux aspects énergétiques...La réflexion relative au site de l'ancien hôpital a fait l'objet d'une réflexion particulièrement approfondie, traduisant localement les objectifs généraux de la commune : diversification de l'offre résidentielle, principale ou secondaire, recherche d'une mixité générationnelle et sociale.

En amont de ces considérations, le projet apparaît toutefois construit sur une progression démographique annuelle de 0,15 % alors que la tendance actuelle est de -0,5 %. Ce taux, déjà optimiste, déterminant un gain de 22 habitants par an, soit un besoin de l'ordre de 11 logements par an, doit être rapproché d'un objectif de production retenu de 61 logements par an qui mériterait une meilleure justification⁵ afin de démontrer la bonne économie des milieux naturels et agricoles.

De plus, cette offre nouvelle fait l'objet d'informations contradictoires puisque le dossier :

- mentionne d'une part la priorité de la rénovation urbaine,
- indique par ailleurs ne compter que sur la réalisation du 1/5^e du potentiel en UH et prévoit la réalisation de 100 % de la capacité du 2AUH⁶, ce qui revient à diluer l'offre en tous types de secteur urbanisable, sans pilotage possible, comme indiqué supra.

L'Ae recommande, au vu des caractéristiques de la démographie, de réviser le besoin en logements et le zonage des ouvertures à l'urbanisation (répartition entre 1AU et 2AU) afin de contribuer à une économie de l'espace, et de générer une réelle priorisation du renouvellement urbain, tel que souhaité par le plan local de l'habitat.



5 Le desserrement mériterait d'être argumenté dans un contexte de vieillissement démographique.

6 Zonage 2 fois moins étendu que le 1AU

Les extensions et les dispositions réglementaires destinées au développement de l'activité économique (tourisme, industries portuaires ou terrestres, artisanat...) ont fait l'objet d'une étude approfondie, visant à éviter les impacts (espaces naturels, nuisances).

■ La transition énergétique

Le PLU propose un règlement littéral qui aborde le sujet des performances énergétiques et environnementales des bâtiments pour l'ensemble des zones urbanisées ou constructibles. Il autorise le recours aux énergies renouvelables. L'adjonction de dispositifs utilisant l'énergie solaire est toutefois conditionnée par la recherche d'une moindre visibilité depuis les espaces publics. Cette condition, à la fois imprécise et déconnectée de la notion d'intégration paysagère, ne devrait toutefois pas freiner le recours à cette énergie alternative, mais encourager son adaptation au contexte paysager.

La commune souhaite développer une filière bois-énergie. Ce positionnement positif n'apparaît cependant pas suffisamment argumenté au sein du rapport de présentation ou du PADD en termes d'empreinte écologique, au vu de la distance de la ressource forestière, ni maîtrisé par les OAP, notamment en ciblant les secteurs de construction permettant un habitat collectif ou suffisamment groupé pour favoriser l'emploi de ce type d'énergie.

L'Ae recommande de fonder, en termes de ressource et de bilan carbone, la possibilité de recourir à la biomasse, et de faciliter l'emploi des énergies alternatives par l'utilisation de règles basées sur la notion d'intégration environnementale et de modalités d'aménagement et de construction appropriées.

Ces considérations ne doivent pas faire perdre de vue l'efficacité potentielle et primordiale des opérations de renouvellement urbain⁷ quant aux économies d'énergie.

Les déplacements, sources de gaz à effet de serre, sont assez peu documentés dans le rapport en termes de modalités et de bilan carbone. Le bon dimensionnement des nouveaux projets de parcs de stationnement pour la demande à venir n'est pas mise en évidence, alors qu'un déficit serait source de trafic additionnel. Le dossier fait apparaître un double flux entre Douarnenez et Quimper⁸, avec une prédominance des déplacements entrants sur la commune. Ce point, qui renforce l'enjeu d'une attractivité du territoire, amène à interroger l'usage du covoiturage et celui du transport collectif, le service assuré entre les deux villes étant qualifié de satisfaisant, ainsi que sur les tenants et l'avancement des réflexions, simplement évoqués par le dossier, d'une plate-forme de déplacement multimodale et son articulation avec la réservation d'une aire de covoiturage, en sortie d'agglomération.

L'Ae recommande une meilleure justification de son projet en consolidant l'appréciation de l'enjeu climatique des transports, par l'établissement d'un bilan carbone des déplacements sur un périmètre inter-pays approprié, au vu de l'importance du pôle quimperoïse et du trafic orienté vers des pôles secondaires tels que Châteaulin, Crozon, Le Porzay, Pont l'Abbé⁹...

À l'échelle locale.

- Le transport collectif local apparaît comme adapté sur le plan de ses parcours, malgré la coupure naturelle de l'estuaire, reliant l'ensemble des quartiers, habitats et équipements, existants ou projetés. Son usage devra être documenté ;
- L'action destinée à maintenir et développer l'offre commerciale du centre-ville par la réservation des rez-de-chaussée et l'ouverture d'une extension au site commercial de Toubalan permettra de réduire effectivement l'usage de la voiture ;
- L'étroitesse de certaines voies et le relief ne favorisent pas l'usage du vélo. La commune a défini un linéaire important de voies « douces » sans préciser dans quelles proportions elles pourront être dédiées aux seuls cyclistes, dans un contexte d'usage estival propice aux conflits d'usage.

7 Pour mémoire : moins de 15% de logements de moins de 30 ans

8 Mobilité pour le travail

9 Ces pôles secondaires n'étant pas aisément accessibles par le réseau de transport collectif.

L'Ae recommande de conforter le rapport de présentation pour mieux faire apparaître l'enjeu et l'évaluation des effets du projet quant au développement d'alternatives à une pratique individuelle de la voiture.

■ Une gestion durable de l'eau

Le rapport de présentation ne renseigne pas la suffisance de la ressource en eau potable en toute saison et sur le long terme, ni ses enjeux qualitatifs au vu des traitements nécessaires. Il ne permet pas d'apprécier la durabilité de la gestion de cette ressource. L'absence de zonage naturel spécifique pour les périmètres de protection de la prise d'eau de Keratry y contribue aussi.

Le PADD fait état d'une gestion des eaux pluviales au plus près des nouvelles zones imperméabilisées alors que les OAP mentionnent systématiquement le raccordement des secteurs ouverts à l'urbanisation au réseau existant. La cohérence du projet avec le zonage d'assainissement des eaux pluviales n'est donc pas démontrée.

La capacité résiduelle de traitement de la station d'épuration des eaux usées sera suffisante pour le projet communal. Le dossier ne précise pas la nature du suivi mené pour la qualité des eaux rejetées en mer après traitement. L'importance de la qualité des eaux marines pour le territoire nécessite pourtant une telle indication.

Enfin, le rapport de présentation fait état de dégradations des eaux pluviales collectées, par des eaux usées, sans autre précision quant à leurs origines. Les causes des contaminations bactériologiques observées sur deux sites de baignades ne sont pas mentionnées ni même discutées dans l'évaluation environnementale.

L'Ae recommande de rectifier et/ou expliciter les conditions de la gestion durable des eaux potables, pluviales et usées et de préciser les actions devant être programmées afin de permettre la préservation des milieux et des usages et de démontrer la cohérence entre projet et zonage d'assainissement.

■ La préservation et l'amélioration du cadre de vie

La dimension touristique de la ville de Douarnenez renforce tout particulièrement l'enjeu de la préservation ou de l'amélioration d'un cadre de vie en partie dégradée par la présence de bâtiments désaffectés, et caractérisé par l'imbrication de paysages urbains difficiles à harmoniser (installations industrielles, habitats de tous types et densités).

La préservation des points de vue a fait l'objet d'une attention marquée.

Le patrimoine historique, ancien et diversifié, caractérisé par de très nombreux éléments non protégés, abonde sur l'ensemble du territoire. Sa préservation, au sein d'une urbanisation multipolaire, est ardue. L'Ae relève l'intérêt de l'articulation entre les voies destinées aux déplacements doux et l'accès à ce patrimoine. Inversement, ces cheminements peuvent aussi amener à une proximité immédiate des trois secteurs de dépôts de déchets (Ne). Plus largement, les points noirs¹⁰ ou inharmonieux du territoire n'ayant pas fait l'objet d'une identification exhaustive, et la priorité que constituent les projets de réhabilitations retenus, apparaissent comme insuffisamment justifiée.

L'Ae recommande d'identifier un programme d'amélioration du paysage urbain, et, au sein de celui-ci, une priorisation construite sur l'importance et la faisabilité des opérations de réhabilitation.

Concernant le patrimoine naturel, la déclinaison urbaine de la TVB, composante forte du cadre de vie, reliée aux enjeux précédents par son effet sur le micro-climat ou son lien avec la trame rurale, a fait l'objet d'une expertise partielle, notamment au travers de l'identification des espaces verts existants et des friches urbaines, l'inventaire des arbres remarquables ou encore le constat de la rareté des plantations d'alignement. La démarche ne distingue pas les espaces publics des espaces privés et ne traduit pas une réflexion en termes de trame verte urbaine.

¹⁰ Poste électrique d'entrée de ville sur la RD7, immeubles collectifs anciens, nœuds routiers, sites industriels au contact de l'habitat...

L'Ae recommande une meilleure adéquation entre le projet de renouvellement urbain et le développement la trame végétale du centre ancien.

Le lien au monde des producteurs primaires (à terre ou en mer) participe aussi d'une qualité de vie. Le rapport de présentation fait référence aux circuits-courts mis en place par les exploitations agricoles locales et qui participent aussi à maintenir et conforter qualité de vie. L'Ae suggère d'identifier l'articulation ou la synergie possible entre ce type d'organisation et le projet d'extension d'une zone commerciale à proximité immédiate de la ceinture agricole que souhaite conserver la commune.

Cette dernière ambition amène à considérer qu'en l'état, le règlement de la zone agricole ne limite pas la possibilité de développer la construction de serres, alors que la proximité de la ville ou d'enjeux patrimoniaux pourrait ne pas supporter ce type d'effet paysager.

L'Ae recommande de compléter les règlements graphique et littéral afin d'éviter le développement de serres agricoles, dans le sens d'une prise en compte de l'enjeu de la préservation du cadre de vie.

■ **Santé et sécurité**

Si en matière de déplacements le projet se présente comme très efficient pour l'amélioration de la sécurité des déplacements avec la mise en place de giratoires, d'élargissements de voies et de dispositifs destinés à améliorer la visibilité entre usagers (piétons, automobilistes, cyclistes...), il ne présente que peu d'éléments sur les autres types de risques (technologiques, naturels, sanitaires).

Ainsi le risque d'inondation est évoqué dans le rapport de présentation mais n'est pas repris au titre de l'évaluation environnementale. Il n'est pas relié au risque de submersion existant, notamment pour l'anse de Pouldavid qui reçoit par ailleurs les eaux de plusieurs cours d'eau dans un contexte d'envasement. Les effets possibles d'un incident technologique (stockages d'hydrocarbures sur le port) ne sont pas présentés dans le rapport. La fréquence des proliférations de micro-algues toxiques n'est pas non plus renseignée (importance, fréquence, origines et voies de remédiation, suivi).

L'Ae recommande de faire apparaître une démarche globale de l'évaluation des risques, de l'état des lieux à la définition de mesures appropriées.

■ **Développement durable du territoire : Enjeux croisés et image du territoire**

La complexité du territoire, la richesse de son histoire, sa relation forte à la mer et à ses ressources renforcent les interactions entre enjeux environnementaux, comme l'effet positif de la préservation de la biodiversité sur le paysage et la maîtrise des risques, celui d'une gestion durable des ressources sur les milieux et espèces...

Ainsi, l'interaction entre paysage et biodiversité a fait l'objet d'une expertise soignée des moyens d'accès à la nature (stationnements, liaisons douces, points de vue, suivi et purge de falaises...) et se traduit aussi par l'emploi de couloirs végétaux filtrant les vues sur les zones d'activités (pour le site de Lannugat en particulier).

Cependant, la perspective d'une offre de logement, délaissant les centres anciens et leur réhabilitation ne semble pas complètement maîtrisée eu égard à cet objectif.

L'urgence d'une amélioration de la qualité des eaux douces et salées pour amplifier l'attractivité du territoire ne se trouve pas assez affirmée dans le projet. La commune doit analyser comment elle peut contribuer à la réduction du phénomène d'eutrophisation littorale, dit « algues vertes », comment elle peut contribuer directement ou indirectement à la réduction des émissions de nutriments dans les eaux de surface, et dans les situations de contaminations¹¹, afin de développer de nouvelles ressources comme la conchyliculture, ou même celle d'une expertise de l'évolution de la ressource en poissons bleus et de son accessibilité.

Le développement économique durable peut être rapproché du champ de l'évaluation environnementale par l'intermédiaire du bien-être social auquel il peut contribuer, élément d'un cadre de vie qualitatif.

11 Secteur du Ris, pour lequel une extension de camping est projetée

En l'état, le projet préserve le foncier portuaire, étend le site d'activités de Lannugat dans de bonnes conditions environnementales. Il n'a pas vocation à influencer sur les pratiques agricoles mais pourrait exprimer une attente en direction d'une agriculture biologique, aujourd'hui inexistante, dans le triple contexte d'un fort taux de cessation d'activité à l'échéance du PLU, du développement d'algues vertes et de l'existence et l'accroissement potentiel de circuits-courts.

L'Ae recommande une priorisation plus nette des actions reliées à la mise en œuvre du plan local d'urbanisme, qui devrait se rapprocher davantage des conclusions du schéma de cohérence territorial, qui met l'accent sur de nombreux aspects comme la ressource maritime dans son sens le plus large, ou encore le lien à créer entre producteurs, leur orientation vers une gestion et une transformation durables... autant de messages à faire passer par le projet qui peut aussi servir d'outil de communication et participer positivement à la transformation du territoire.

Fait à Rennes, le 24 février 2017
La présidente de la MRAe de Bretagne,



Françoise GADBIN