



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 de PLOUGONVELIN (29)**

n°MRAe 2017-004737

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Par délibération du 9 décembre 2008, le conseil municipal de la commune de PLOUGONVELIN (29) a prescrit la **révision de son plan local d'urbanisme (PLU)**, qui avait été approuvé le 31 juillet 2006.

Le PLU de Plougouvelin doit faire l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles R. 104-9 et R. 104-10 du Code de l'Urbanisme (CU). En effet, le territoire communal est littoral au sens de l'article L. 312-2 du Code de l'Environnement et est également concerné par deux sites du réseau Natura 2000. Il s'agit des sites « Pointe de Corsen – Le Conquet » (ZSC¹ FR 5300045) et « Ouessant – Molène » (ZSC FR 5300018 et ZPS² FR5310072).

Conformément aux articles R. 104-21 à R. 104-25 CU, le Maire de la commune de Plougouvelin a sollicité l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de PLU, arrêté par délibération du conseil municipal du 23 janvier 2017.

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 13 février 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 (ARS), délégation territoriale du Finistère, a transmis à l'Ae son avis daté du 6 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.

Ce projet d'avis prend également en compte les observations d'Alain Even, membre associé titulaire de la MRAe.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, les membres cités ci-dessus attestent qu'aucun intérêt particulier n'est de nature à mettre en cause leur impartialité dans l'avis.

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.

1 Zone de Conservation Spéciale : site relevant de la Directive Habitats.

2 Zone de Protection Spéciale : site relevant de la Directive Oiseaux.

Synthèse de l'avis

La commune de Plougonvelin révisé son plan local d'urbanisme (PLU) en vue de s'organiser pour développer le territoire communal avec une perspective sur les vingt prochaines années. Ce dernier se situe dans la périphérie ouest du Pays de Brest, et comporte des enjeux forts en termes de gestion des espaces et de protection de l'environnement et des paysages. L'ensemble de ces considérations, renforcées par la présence de plusieurs sites Natura 2000, implique la réalisation d'une évaluation environnementale lors de la révision du document d'urbanisme.

La commune souhaite organiser son développement durable en optimisant et valorisant le potentiel environnemental et patrimonial de son territoire (en lien avec les orientations du Pays de Brest), en faisant la promotion du territoire de la commune (notamment sur le plan touristique) et en organisant l'espace de manière cohérente et économe.

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 l'organisation de la consommation des espaces et les règles urbanistiques visant à la protection des espaces naturels, en particulier les espaces remarquables. Le principe d'ouverture à l'urbanisation d'espaces répondant aux besoins identifiés sur vingt ans ne peut se comprendre qu'en distinguant bien ce qui relève du court et du long terme.

En l'état, l'Autorité environnementale considère que l'évaluation environnementale doit être améliorée pour démontrer de manière suffisante que le projet de plan local d'urbanisme est soutenable du point de vue de l'environnement, et qu'il est en pleine capacité à maîtriser de façon efficace les incidences environnementales des projets qu'il encadre.

L'Autorité environnementale recommande à la commune de :

- ➔ ***positionner, sur la base des éléments de bilan issus de son premier PLU, son « état zéro » en 2006 pour replacer 2017 comme une étape dans la perspective des objectifs du PLU ;***
- ➔ ***mettre le règlement de la zone Ns en conformité avec les exceptions réglementairement autorisées par le Code de l'Urbanisme pour ce qui concerne les espaces remarquables ;***
- ➔ ***justifier plus précisément et le cas échéant modifier ses choix de classement entre les secteurs 1AU et 2AU au regard du terme auquel sont identifiés les besoins en logement et de la consommation induite d'espace***
- ➔ ***prévoir dans son PLU des dispositions pour supprimer les éventuelles installations d'assainissement individuel lors d'un raccordement au réseau collectif d'assainissement. L'objectif est de n'autoriser les constructions non raccordées au réseau collectif que sous le strict respect de la mise en place d'une épuration et élimination des eaux usées par un dispositif conforme à la réglementation et adapté au terrain.***
- ➔ ***L'Ae recommande à la commune de supprimer la possibilité d'alimentation en eau potable par puits ou forage.***

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 de Plougonvelin est située sur la côte du département du Finistère, à une vingtaine de kilomètres (km) à l'ouest de Brest. Elle appartient depuis le 8 décembre 1992 à la communauté de communes du Pays d'Iroise, qui est passée de 11 communes à 19 communes au 1^{er} janvier 2017, et dont elle forme l'extrémité sud de son territoire.

Plougonvelin a intégré en 2002 le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Brest. Le SCoT, approuvé le 13 septembre 2011 et mis en révision par délibération du 17 décembre 2014, identifie dans son Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) la commune de Plougonvelin comme pôle touristique littoral. Plougonvelin appartient également au parc naturel marin d'Iroise et à la réserve de la biosphère des îles et de la mer d'Iroise.

Le territoire communal terrestre occupe 1870 hectares (ha) pour 3 946 habitants (population légale totale en 2013, 4113 en 2017). La majorité de la population se trouve dans le bourg et le secteur du Trez-Hir, ainsi que, dans une moindre mesure, dans le hameau du Cosquer (voir la carte en page suivante). L'urbanisation est assez compacte, et les coupures d'urbanisation bien marquées. Les sites de la pointe Saint-Mathieu, de la plage du Trez-Hir et du fort de Bertheaume drainent une affluence importante durant la saison touristique. Le taux important de résidences secondaires (36 %) témoigne des fortes aménités locales.

La commune s'étend sur 8 km d'est en ouest et 6 km du nord au sud, et est drainée de petits fleuves côtiers, le long de ses 10 km de côte, qui sont tous compris dans le périmètre du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) du Bas-Léon, approuvé le 31 janvier 2014. Celui-ci met en avant des enjeux de restauration de qualité des eaux, de réduction des flux de nutriments, de gestion des risques de pollution, de préservation de l'équilibre écologique et de rétablissement de la libre circulation des espèces. Les eaux de baignade des plages suivies par l'ARS (3 sur 5 plages) sont excellentes en 2015, après une dégradation constatée entre 2012 et 2015.

La partie sud (sous la RD 789) du plateau léonard sur lequel se situe la commune est constituée d'un paysage de vastes cultures, très ouvert et où le regard n'est arrêté que par les quelques haies assez basses qui s'y trouvent. La partie au nord de la RD 789 est bien plus marquée de la présence des haies et du réseau hydrographique, boisé, qui descend sur l'étang de Kerjan. La voirie départementale scinde donc les paysages, mais aussi la trame verte en constituant une ligne de rupture très fréquentée. Le nord de la commune est situé pour partie dans la ZSC « Pointe de Corsen – Le Conquet » qui vient, depuis le littoral du Conquet voisin, englober l'étang de Kerjan, tandis que la pointe Saint-Mathieu borde l'aire du site Natura 2000 « Ouessant – Molène », identifié à la fois comme ZSC et ZPS. Une ZNIEFF³ de type 1, « Aber du Conquet et étang de Kerjean », recouvre également la zone de l'étang, tandis qu'une ZNIEFF de type 2, « Anse de Bertheaume », est située en mer à proximité du fort éponyme.

Le bourg de Plougonvelin se situe en bord de mer, accolé au Trez-Hir et sa plage éponyme. Il est nettement démarqué du hameau du Cosquer (développé après-guerre) par une coupure d'urbanisation identifiée au SCoT et qui s'appuie sur le réseau hydrographique. L'enveloppe urbaine tend à rejoindre la zone bâtie du Pradigou. Une zone d'activité a été développée dans sa périphérie, sur l'axe de la RD 789 qui relie Plougonvelin à Brest. Le secteur de la pointe Saint-Mathieu est également urbanisé mais n'abrite qu'une faible partie de la population.

3 Zone Naturelle d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique.

Par délibération en date du 9 décembre 2008, le conseil municipal de Plougonvelin a prescrit la révision de son plan local d'urbanisme (PLU), pour remplacer le précédent datant du 31 juillet 2006.

Le PADD de Plougonvelin, débattu en conseil municipal le 31 mai 2013 et le 14 décembre 2015, vise à optimiser et valoriser le potentiel environnemental et patrimonial du territoire communal (en lien avec les orientations du Pays de Brest), à promouvoir le territoire de la commune et à organiser l'espace de manière cohérente et économe.

La progression démographique de la commune est globalement constante depuis 1968, passant de 1442 habitants à cette date à 3946 en 2013 selon le rapport (4113 habitants : référence statistique Insee au 1^{er} janvier 2014), soit 2,26 % de croissance annuelle, ce qui est plus important que sur l'ensemble de la communauté de communes du pays d'Iroise. La commune envisage en conséquence de gagner 1110 habitants supplémentaires à l'horizon 2037, en produisant 560 logements sur 20 ans, soit une moyenne de 28 logements par an, et un taux annuel de croissance démographique de 1,25 %. Avec une densité poursuivie de l'ordre de 14 logements par hectare, la consommation d'espace hors enveloppe urbaine serait d'environ 16,4 ha (sur 20 ans), en recourant à la densification sur 22 ha d'îlots et dents creuses identifiés dans l'enveloppe urbaine.

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

Concernant la représentation graphique du territoire communal, les plans et cartes du rapport de présentation et du règlement graphique présentent parfois 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 l'ensemble des cartes et sur les plans la réalité des territoires qui l'entourent afin de prendre en compte tous les enjeux.

Le rapport de présentation ne prévoit pas de scénario de substitution, contrairement aux attentes réglementaires. À ce titre, une stratégie visant par exemple à construire les logements nécessaires à la prochaine décennie par densification urbaine pour réduire les incidences environnementales mériterait d'être décrite et étudiée.

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

■ Qualité de l'analyse

Le littoral de l'enveloppe urbaine de Plougonvelin borde la ZNIEFF de type 2 « Anse de Bertheaume », de 6 ha, dont la description n'apparaît pas dans le rapport d'évaluation environnementale. Plus généralement, le milieu marin est assez peu développé dans le rapport, notamment pour ce qui concerne les incidences environnementales directes qu'auront sur lui le projet de PLU (les choix de zonage en Nm d'une partie du site géophysique qu'est l'anse de

Bertheaume, par exemple). Ceci alors même que la commune fait partie du parc naturel marin d'Iroise.

L'Ae recommande à la collectivité de compléter l'évaluation de l'état initial de l'environnement et des incidences environnementales des choix faits pour ce qui concerne la partie marine de la commune.

En application du L. 153-27 CU, le rapport de présentation prévoit des indicateurs visant au suivi des conséquences environnementales. Toutefois, « l'état zéro » défini dans le rapport d'évaluation se positionne en 2017, alors que le premier PLU de la commune a été approuvé en 2006 et qu'un bilan en a été tiré à sa révision.

L'Ae recommande à la collectivité, sur la base des éléments de bilan issus de son premier PLU, de positionner son « état zéro » en 2006 pour replacer 2017 comme une étape dans la perspective des objectifs du PLU.

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.

Le zonage graphique du PLU prévoit le classement d'une petite partie des espaces définis en tant qu'appartenant à un site Natura 2000 en zone A, dont la destination est avant tout agricole. Il apparaît également qu'une partie des zones humides afférentes aux cours d'eau du territoire communal (et en cela constitutive de la trame bleue) a été également classée en zone A sans que le motif n'apparaisse.

L'Ae recommande à la collectivité de mieux justifier le choix de ses délimitations entre les zones A et N au regard de l'objectif de protection des milieux concourant à la préservation de la biodiversité, et le cas échéant de tirer les conclusions nécessaires au vu des incidences environnementales sur ceux-ci.

Le règlement du secteur Ns prévoit une liste d'exceptions supplémentaires aux possibilités permises dans les espaces remarquables par les articles L. 121-24, L. 121-25 et R. 121-5 CU, certaines n'étant permises réglementairement que dans le cadre d'un schéma d'aménagement des plages. Ces mentions supplémentaires n'ont donc pas vocation à figurer dans un PLU.

L'Ae recommande à la commune de mettre le règlement de la zone Ns en conformité avec les exceptions réglementairement autorisées par le Code de l'Urbanisme pour ce qui concerne les espaces remarquables.

Le règlement du PLU prévoit que les destructions de haies identifiées au sens du R. 421-28 CU pourront être compensées, sans que cela ne soit une obligation formelle ni que les conditions de non-compensation ne soient définies.

L'Ae recommande que les destructions de haies ou autres éléments végétaux intéressants répertoriés sur le document graphique fassent l'objet d'une compensation systématique a minima équivalente en termes de valeur environnementale et pour ce qui concerne les services écosystémiques rendus.

De manière générale, la rédaction des activités autorisées au sein de chaque zone du règlement laisse planer des ambiguïtés concernant le caractère exclusif ou non des activités possibles dans les secteurs (N, Ni, NL, Nt, Nm...) et dans la trame des zones humides. Certains paragraphes ne renvoient par ailleurs à aucun secteur en particulier, laissant ainsi penser que, par exemple, les piscines sont installables dans toutes les zones naturelles.

L'Ae recommande à la collectivité de clarifier la rédaction du règlement, notamment en zone N et pour ce qui concerne la trame des zones humides, afin de sécuriser juridiquement la préservation de ces zones.

■ 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 est élaboré sur l'échéance à 20 ans et permet de construire une réflexion d'ensemble sur la forme urbaine de la commune à cette échéance. Pour répondre aux besoins communaux à terme, un total de 560 logements supplémentaires est estimé nécessaire, soit 280 par décennie⁴. La production totale de logements permise par les choix de zonage de la commune est estimée par celle-ci à au moins 518 logements. Or,

- les secteurs identifiés comme constructibles et en extension urbaine totalisent un nombre minimum de 206 logements à réaliser, ce qui implique donc qu'au moins 312 logements sont estimés réalisables en îlots ou dents creuses.
- le potentiel des zones 2AUh est estimé au total à 183 logements, ce qui signifie que le potentiel complémentaire de construction à court ou moyen terme (zones Uh ou 1AUh) dans les 518 logements prévus est donc de 335 logements.

Les besoins pour la décennie à venir sont donc dépassés aussi bien par les capacités de construction en îlots et dents creuses que par les potentiels fournis via les secteurs de construction décidés comme réalisable à court ou moyen termes.

En outre, les possibilités de changements de destination se rajoute à ce potentiel de futurs logements, car sa contribution (effectivement incertaine) n'a pas été prise en compte dans les calculs.

L'Ae recommande à la commune de justifier plus précisément et le cas échéant de modifier ses choix de classement entre les secteurs 1AU et 2AU au regard du terme auquel sont identifiés les besoins en logement et de la consommation induite d'espace. Dans cette optique, reconnue et mise en avant par les axes du PADD, il serait cohérent de prioriser la construction à court et moyen termes (Uh ou 1AUh) sur les espaces identifiés comme contenus dans l'enveloppe urbaine actuelle, et de zoner en 2AUh les secteurs en extension urbaine.

La densité affichée des 24 Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) oscille entre 10 et 20 logements par hectare, alors que le SCoT du Pays de Brest assigne un objectif d'au moins 12 logements par hectare aux nouvelles opérations. Toutefois, cet objectif de 12 logements par hectare induit des incidences environnementales qui restent importantes au regard de la nécessité d'optimiser la gestion du foncier disponible. L'Établissement Public Foncier de Bretagne a notamment pu montrer que des ambitions à 20 logements par hectares n'obéiraient pas la possibilité d'un bâti de qualité, même en « tout maison »⁵.

4 Environ : en toute rigueur, ce serait un peu moins sur la première décennie et un peu plus sur la seconde.

5 À ce propos, voir http://www.epfbretagne.fr/IMG/pdf/plaquette_densite.pdf

L'Ae recommande à la commune de ne prévoir aucune OAP à moins de 12 logements par hectare, et lui recommande plus généralement d'afficher des densités minimales de 20 logements par hectare dans les secteurs où la collectivité ne peut justifier d'une impossibilité technique d'atteinte de cet objectif.

■ 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.

Au niveau des déplacements, le projet affiche la volonté de favoriser les circulations douces et de mettre en place un plan communal de déplacement. Ceci est notamment motivé par la part importante des déplacements pendulaires et la gestion du pic de flux en période d'affluence touristique. Toutefois, les dispositions des OAP et du règlement ne prévoient pas d'incitations spécifiques à l'installation des aménagements accompagnant le déploiement volontariste des modes doux ou alternatifs de transport (parkings à vélos, bornes de rechargement des véhicules électriques, affermissement du réseau de cheminements doux menant à l'aire de covoiturage).

L'Ae recommande à la commune de prendre des dispositions concrètes pour encourager le développement des modes de transports doux ou alternatifs et de réfléchir sur les possibilités de stationnement identifiées par la commune comme un problème.

■ 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.

Le rapport de présentation met en avant la problématique de ruissellement qui touche la commune, avec des débordements fréquents (biennaux) au croisement des rues de Kerouanen et des Saules. Le projet de PLU prévoit, pour toute nouvelle construction ou aménagement, l'obligation d'infiltrer les eaux pluviales et, en cas d'impossibilité technique, la régulation à un débit de fuite de 3 litres/seconde/ha, sur la base d'une période de retour de pluie décennale.

L'Ae recommande à la commune, afin d'optimiser la gestion des eaux pluviales :

- ***d'intégrer dans sa réflexion d'aménagement un objectif de « désimperméabilisation »⁶ de l'existant, en particulier pour les opérations de renouvellement urbain.***

Cette « désimperméabilisation » peut être obtenue soit par le changement du matériau de recouvrement du sol imperméable par un matériau plus perméable, soit par la déconnexion des eaux pluviales d'un réseau de collecte pour une gestion à la source.

L'actualisation de l'étude du zonage d'assainissement montre que la capacité de la station d'épuration permet de répondre tant aux besoins actuels qu'à ceux identifiés dans le futur, même en période estivale. Le projet de règlement du PLU prévoit que les installations d'assainissement des constructions soient raccordées directement au réseau collectif d'assainissement des eaux usées quand il existe. Dans le cas contraire, il est prévu que puisse être réalisée une installation d'assainissement non collectif. Le projet de règlement prévoit également la possibilité d'alimentation en eau potable par puits ou forage dans les zones U.

6 Référence au guide technique du SDAGE : « Vers la ville perméable comment désimperméabiliser les sols ? » (Bassin Rhône-Méditerranée – mars 2017)

Comme l'Agence régionale de santé (l'ARS), et en conformité avec le code de la santé publique,

L'Ae recommande à la commune de remplacer ces dispositions pour supprimer les éventuelles installations d'assainissement individuel lors d'un raccordement au réseau collectif, et de n'autoriser les constructions non raccordées au réseau collectif que sous le strict respect de la mise en place d'une épuration et élimination des eaux usées par un dispositif conforme à la réglementation et adapté au terrain.

L'Ae recommande à la commune de supprimer la possibilité d'alimentation en eau potable par puits ou forage.

■ 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.

S'agissant de la création de talus, clôtures ou tout autre espace arboré, il serait opportun, dans un souci de protection de la santé des habitants, de privilégier des plantations qui produisent peu ou pas de pollen ou graines allergisantes.

L'Ae suggère à la commune que le règlement du PLU prévoit d'interdire les plantations nouvelles de bouleau, chêne, cyprès, platane et noisetier.

Fait à Rennes, le 12 mai 2017

La présidente de la MRAe de Bretagne,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Françoise GADBIN', written over a horizontal line.

Françoise GADBIN