



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de Bretagne
sur les projets de plans locaux d'urbanisme
des quatre communes du territoire
de Belle-Île-en-Mer (56)**

n°MRAe 2018-006068/006067/006066/006033

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe de Bretagne, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 9 août 2018, à 9h30. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur les plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes de Bangor, Locmaria, Le Palais et Sauzon, constituant le territoire de Belle-Île-en-Mer (56).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Aline Baguet, Alain Even et Philippe Bellec.

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 le présent avis.

Étaient absents : Antoine Pichon, Françoise Burel et Chantal Gascuel.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par chacune des Communes de Bangor, Locmaria, Le Palais et Sauzon pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives des dossiers ayant été reçues le 14 mai 2018.

Ces saisines étant conformes aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 30 mai 2018 l'agence régionale de santé de Bretagne, qui a transmis une contribution en date du 13 juin 2018.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis unique qui suit : en effet, eu égard, d'une part à la concomitance de l'élaboration des quatre PLU et de sa saisine, et d'autre part, à l'existence d'enjeux identiques sur la totalité de Belle-Île-en-Mer, la MRAe a considéré qu'il était opportun d'émettre un avis unique pour les quatre dossiers.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur l'opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

Bangor, Locmaria, Le Palais et Sauzon, les quatre communes de Belle-Île-en-Mer, ont choisi de conduire de façon coordonnée l'élaboration de leur quatre plans locaux d'urbanisme (PLU) en ayant recours à un diagnostic commun. La MRAe considère qu'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) aurait été davantage pertinent pour prendre en compte les incidences environnementales de ces plans d'urbanisme : les principaux enjeux environnementaux, qu'ils concernent la biodiversité, l'eau, la lutte contre le changement climatique, les déplacements ou les risques réclament une analyse et une réponse sous forme d'un projet à l'échelle de l'île dans sa totalité.

L'autorité environnementale a identifié les principaux enjeux suivants :

- **la préservation des espaces naturels et la protection du patrimoine naturel exceptionnel de l'île et de ses environs**
- **la gestion des ressources naturelles et de l'eau, la prise en compte des problématiques de l'énergie et des déchets liées à la fréquentation touristique de l'île**
- **les pollutions et nuisances liées aux transports**
- **la prévention des risques naturels : risque de submersion marine, d'inondation, de tempête, de mouvement de terrain et sismiques et la limitation de l'exposition des populations à leurs effets.**

Les quatre projets mettent en évidence une volonté affirmée de réduire l'artificialisation du territoire, mais de manière sans doute insuffisante pour atteindre les objectifs de maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles affirmés par les lois et textes en vigueur (et réaffirmés par le récent plan biodiversité du 4 juillet 2018¹) et font état de différentes ambitions positives en matière de prise en compte de l'environnement. Leur traduction concrète reste cependant incertaine en l'absence d'une véritable évaluation comportant des mesures précises, des objectifs quantifiés et des dispositions explicites relatives à leur contrôle.

Le rapport de présentation est manifestement insuffisant sur plusieurs points pour attester de la pertinence de la prise en compte de l'environnement et doit nécessairement être complété. De même les mesures envisagées en faveur des déplacements doux et décarbonés ou pour participer à la lutte contre le changement climatique apparaissent comme timides dans un territoire insulaire donc propice à des actions ambitieuses et efficaces dans ces domaines

Dans le contexte du choix d'élaborer quatre PLU, l'Ae recommande que les quatre PLU fasse l'objet d'une coordination effective pour leur suivi afin d'assurer la maîtrise des incidences environnementales sur l'île, notamment sur la biodiversité et la préservation des espaces naturels et agricoles non artificialisés.

L'Ae recommande de compléter le dossier par une documentation précise quant à la manière de suivre de façon objective et contrôlable la consommation foncière qui sera mise en œuvre.

L'Ae recommande de conforter significativement l'analyse des enjeux relatifs à la biodiversité et à l'eau, de préciser à l'échelle de l'île la cartographie de la trame verte et bleue et de justifier la suffisance et la pertinence des mesures qui en résulteront.

¹ D'après le plan biodiversité du 4 juillet 2018, l'objectif est un solde net d'artificialisation de zéro d'ici l'échéance des plans

L'Ae recommande de fournir la démonstration de la cohérence de la planification envisagée par l'axe 1 du PADD avec la prise en compte des enjeux environnementaux et la préservation de l'environnement.

L'Ae recommande que la déclinaison des ambitions des quatre communes dans la lutte contre le changement climatique et son articulation avec les différentes mesures de protection de l'environnement soient clairement précisées par des mesures concrètes .

L'Ae recommande d'auditer les différentes mesures prises en faveur de l'environnement dans le respect de la doctrine « Éviter, réduire, compenser » et de préciser les objectifs de résultat visés et les indicateurs de suivi utilisés.

L'ensemble des observations et recommandations de l'autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé qui comporte d'autres recommandations complétant celles rappelées ci-dessus.

Sommaire

1. Contexte, présentation des projets de PLU et des enjeux environnementaux.....	6
1.1 Contexte et présentation du territoire.....	6
1.2 Présentation du projet.....	9
1.3 Principaux enjeux environnementaux des projets identifiés par l'autorité environnementale.....	11
2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation... 	12
3. Prise en compte de l'environnement par le projet.....	13
3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	13
3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti.....	16
3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances.....	18
3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité.....	19

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) des quatre communes de Belle-Île-en-Mer : Bangor, Locmaria, Le Palais et Sauzon. Ces documents élaborés en parallèle, de façon coordonnée par la Communauté de communes de Belle-Île-en-Mer (CCBI), en ayant recours à un diagnostic commun, relèvent nécessairement d'un même avis pour la Mission régionale de l'Autorité environnementale tant ils sont étroitement dépendants dans leurs effets, du fait de la géographie, de l'économie et de la sociologie de l'île.

Doivent être analysées à ce titre, d'une part, la qualité du dossier, incluant les différentes pièces du plan, (diagnostic territorial (DT), dossier d'analyse environnementale (DAE) constituant la justification du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), orientations d'aménagement et de programmation (OAP), règlement et zonage) et, d'autre part, la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PLU.

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

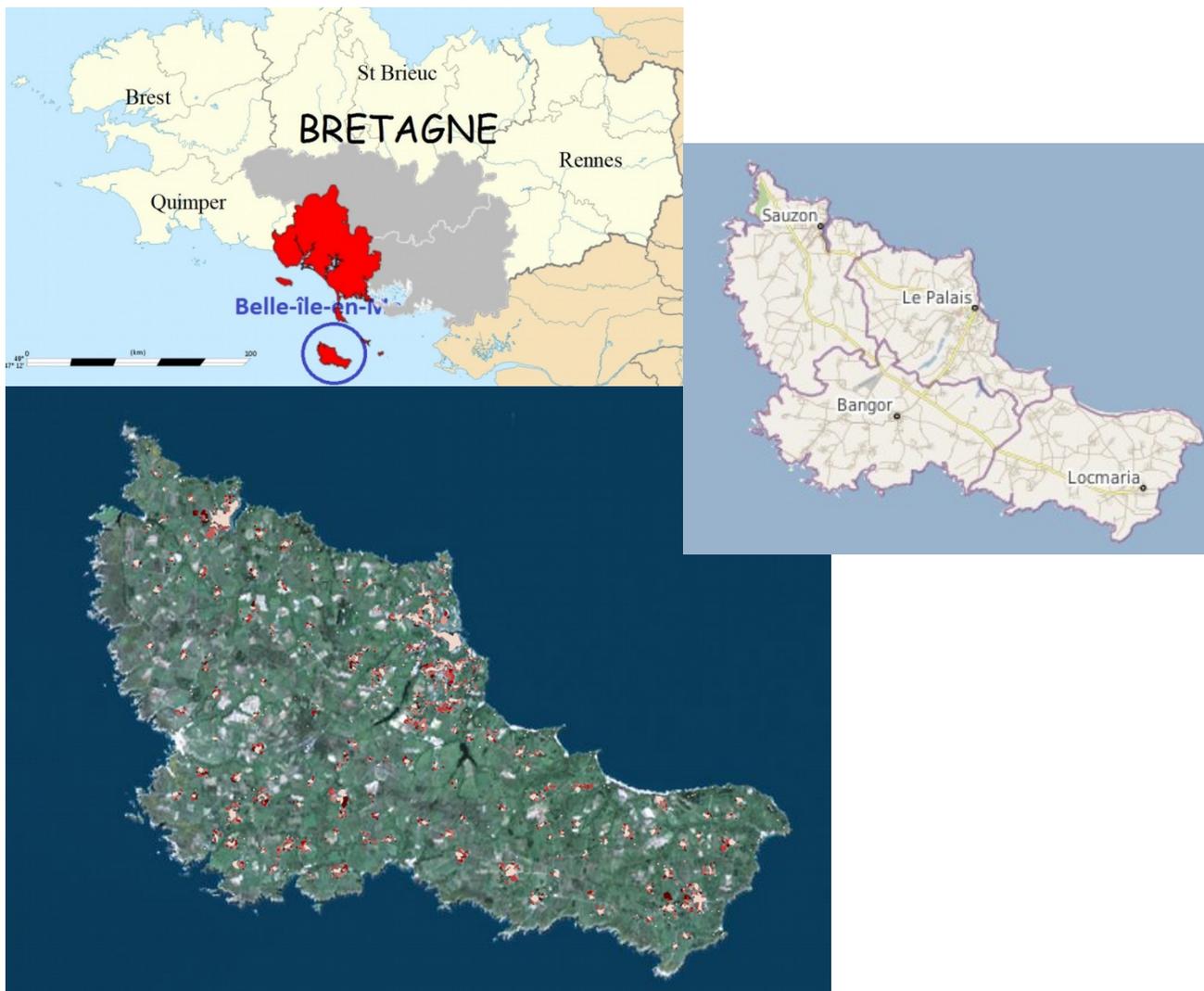
1. Contexte, présentation des projets de PLU et des enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Belle-Île-en-Mer située au sud du Golfe du Morbihan est la plus grande des îles bretonnes. Les quatre communes de l'île, Bangor, le Palais, Locmaria et Sauzon, forment la Communauté de communes de Belle-Île-en-Mer (CCBI), membre du Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) du Pays d'Auray, comprenant 28 communes parties prenantes au schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays d'Auray approuvé le 14 février 2014.

Les quatre communes qui étaient dotées de plans d'occupation des sols (POS) devenus caducs en application des dispositions de la loi ALUR, se sont engagées chacune dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) arrêté par délibérations du 19 avril 2018 pour Bangor, du 23 avril 2018 pour Le Palais, du 25 avril 2018 pour Locmaria et du 23 avril 2018 pour Sauzon.

Le territoire de Belle-Île-en-Mer qui s'étend sur 85,63 km², long de 20 km et large de 9 km maximum est distant de 18 km des côtes du Morbihan. Constituée d'un vaste plateau culminant à 50 mètres au-dessus de la mer, l'île est bordée de falaises entaillées par de nombreux petits vallons qui ont été creusés par des ruisseaux côtiers et qui débouchent sur des ports ou des plages.



Sur la côte ouest (côte sauvage) se dressent de hautes falaises tournées vers le grand large et inabordable en dehors des grèves ; la côte est (côte en dedans) face au continent est plus basse et plus accessible ; s’y trouvent les deux principaux ports : Le Palais et Sauzon.

Le positionnement des vallons a guidé l’implantation des bâtis et plus globalement des identités urbaines significatives. Le développement urbain de Belle-Île-en-Mer se caractérise par la présence de quatre bourgs, de deux villages et de nombreuses entités isolées historiquement.

L’île compte 5 387 habitants (INSEE 2015), dont la moitié se concentre sur la commune du Palais (2 580 habitants) ; Bangor (957 hab), Sauzon (908 hab) et Locmaria (848 hab) étant de taille comparable. Si les quatre bourgs sont bien identifiés, une partie du bâti est disséminé sur l’ensemble du territoire donnant une structure particulière avec la présence de nombreux hameaux (plus d’une centaine).

Après avoir connu une baisse de 1968 à 1982, sa population croît de manière constante, au rythme moyen de 0,7 % par an, en raison du solde migratoire positif et en dépit d’une solde naturel négatif depuis 1975. Aujourd’hui la croissance démographique est portée par les communes de Locmaria, Bangor, et Sauzon.

On observe un vieillissement de la population qui compte 35 % de plus de 60 ans, une part des 30-44 ans en baisse (-3,1 %) entre 1999 et 2013 tout comme celle des 15-25 ans (-2,5%) en raison notamment de l’absence d’établissement d’enseignement au-delà du collège à Belle-Île-en-Mer. La taille moyenne des ménages est passée de 2,7 à 2 personnes par foyer et la part de personnes seules, en forte augmentation, représente 40,8 % des foyers actuels.

Le parc de logements, typique des territoires littoraux touristiques, comprenait 6 549 unités en 2014 avec une forte présence de résidences secondaires (58 % du parc), qui atteint 71,4 % sur Locmaria pour 43 % sur Le Palais. Le parc est essentiellement composé de maisons individuelles (84 %), les appartements se trouvent en grande partie au Palais où ils représentent 25 % des logements de la commune.

La construction de logements neufs a connu une forte progression entre 2002 et 2007, passant de 59 à 110 logements par an pour connaître un net recul entre 2007 et 2009 (45 logements) et monter à 90 logements à l'échelle de la CCBI.

Le tourisme est l'élément moteur de l'économie de l'île avec l'accueil chaque année de 340 000 à 410 000 touristes multipliant la population par 5 ou 6. Le secteur tertiaire représente près de 75 % des emplois, (celui du bâtiment 11,6 %), qui se concentrent principalement sur la commune du Palais où leur nombre est supérieur à l'effectif de la population. Toutefois la part des emplois localisés dans les autres communes progresse.

On recense quatre sites d'activités (3 sur la commune du Palais et un sur la commune de Sauzon), avec les ports de Sauzon et le Palais et les centres-bourgs. L'économie présentielle tient une part prépondérante avec 65,9 % des établissements et 88,6 % des postes de salariés de l'île. Cette concentration des emplois génère de nombreux déplacements, essentiellement en voiture.

L'activité agricole représente 6 % de l'emploi et couvre 34 % seulement de la surface totale du territoire majoritairement sous forme de prairies. Elle joue un rôle fondamental dans l'état perçu du territoire. On observe une diminution des surfaces destinées à l'agriculture durant les trois dernières décennies au profit de l'urbanisation ainsi qu'une forte baisse du nombre d'exploitations agricoles passant de 144 en 1988 à 53 en 2009.

L'activité de la pêche ne représente plus une part importante de l'économie, elle participe davantage à l'identité de l'île. En revanche les activités de plaisance sont devenues une composante significative de l'activité touristique du territoire, avec une capacité d'accueil de près de 350 places disponible sur les ports de Sauzon et du Palais.

Les actifs représentent 74 % de la population en âge de travailler, la part des retraités est significative et s'élève à 36 % de la population.

Par sa particularité insulaire et ses sites remarquables, le territoire de Belle-île-en-Mer est concerné par de nombreuses protections relatives à son patrimoine naturel. Le statut littoral de ses communes induit également un encadrement des conditions d'urbanisation sur l'île.

Le territoire est concerné par le réseau Natura 2000 sur tout le pourtour de la bande côtière et terrestre avec deux interruptions concernant les zones urbaines du Palais et Sauzon. Cinq zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEF) de type 1 et 2 sont répertoriées ainsi que trois arrêtés de protections du biotope.

L'eau, qu'elle soit douce ou de mer, et les manifestations de sa présence à travers les milieux naturels, le relief et la végétation, façonne le paysage et de nombreux ruisseaux jalonnent le territoire. Les zones humides représentent 2 % du territoire et sont principalement présentes aux abords des cours d'eau dans les vallées, elles sont constituées en grande partie de bois et de prairies humides.

Si les espaces boisés couvrent à peine 5 % du territoire de l'île, des landes et les friches représentent plus de 1 800 hectares soit un peu plus de 20 % du territoire.

Outre ses sites paysagers exceptionnels (la pointe des Poulains, les Dunes du Ponant, les aiguilles de Port-Coton, la Plage de Bordardoué), Belle-île-en-Mer possède une faune et une flore tout à fait remarquables, avec une biodiversité terrestre et marine originale, des espèces rares et parfois uniques, grâce à sa situation sur un plateau schisteux insulaire où alternent paysages de littoral et terres agricoles.

Les éléments ci-dessus proviennent pour la plupart du dossier.

Il est constaté que le dossier ne fait pas toujours apparaître les données les plus récentes (entre 2010 et 2014), alors que les données sont disponibles à fin 2015.

L'Ae recommande d'actualiser les données, ainsi que les analyses qui en découlent.

1.2 Présentation du projet

Le projet coordonné par la CCBI consiste en l'élaboration des PLU des quatre communes avec un cadre et un programme commun leur permettant de faire valoir leur identité et de bâtir un projet d'aménagement partagé et en cohérence avec les objectifs du schéma de cohérence territorial (SCOT) du pays d'Auray.

Le projet de la CCBI ambitionne un équilibre où le développement est respectueux du cadre de vie et de la qualité des milieux. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) propose cinq axes stratégiques :

- promouvoir un développement urbain raisonné pour préserver la qualité du cadre de vie de Belle-Île-en-Mer
- conforter les atouts économiques de Belle-Île-en-Mer
- préserver et valoriser les espaces naturels de Belle-Île-en-Mer, atouts indéniables du territoire
- promouvoir des modes de déplacements pour tous
- gérer durablement le territoire

Pour y parvenir, l'ensemble des communes retiennent notamment quatre grands objectifs communs d'aménagement et d'urbanisme :

- doter la commune d'un projet de développement cohérent avec la capacité d'accueil de l'île entre gestion économe, mise en valeur du territoire et maintien d'une vie à l'année.
- assurer la pérennité de l'activité agricole et anticiper son devenir, en favorisant le maintien et l'accueil sur le territoire des exploitations par une politique foncière et de constructions adaptée
- poursuivre une politique de logement équilibrée,
- préserver et développer la diversité commerciale, et protéger les commerces de détail et de proximité

Le choix a été fait d'adopter un PADD unique et de se doter d'un socle commun aux quatre communes, à adapter pour le règlement (règlement littéral et graphique, orientations d'aménagement et de programmation (OAP)) de chacun des PLU. Au vu de cette démarche commune déjà intégrée, l'adoption d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) aurait sans doute permis aux quatre communes concernées de conforter davantage leur stratégie commune, dans le respect des spécificités de chacun des secteurs. Le choix d'un PLUi aurait été d'autant plus judicieux que ce territoire ne dispose pas non plus de programme local de l'habitat (PLH). Il aurait surtout permis d'apporter des garanties quant à l'unicité et à l'homogénéité de la prise en compte de l'environnement dans le temps, une meilleure garantie en termes de déplacements doux et de favoriser le portage des actions environnementales qui ne prennent sens qu'à l'échelle de l'île.

L'Ae s'interroge sur le choix d'élaborer quatre PLU, au lieu d'un PLUi, qui n'est pas réellement explicité et qui ne permet la meilleure maîtrise des incidences environnementale sur l'île notamment en termes de biodiversité et de maintien des espaces non artificialisés.

L'Ae recommande que la mise en oeuvre des 4 PLU fasse l'objet d'une coordination effective pour leur suivi afin de maîtriser les évolutions au regard des objectifs poursuivis.

Pour la croissance démographique, chaque commune propose trois scénarios avec une projection statistique de la tendance mesurée entre 1999 et 2009 ; Bangor et Locmaria s'appuient sur le scénario n°3 alors que le Palais et Sauzon s'appuient sur le scénario n°2 (tableau ci-dessous).

L'Ae constate l'absence d'inscription de ces scénarios dans des orientations stratégiques clairement explicitées et présentées.

La justification des hypothèses chiffrées des scénarios s'avère ainsi malaisée à appréhender, renforcée par l'absence de méthodologie uniformisée.

	Scénario 1 (échelle commune)	Scénario (hypothèse)	Scénario 3 (échelle territoire)	Nbre habitants 2029	Production de logement	
					Urbain	extension
Bangor	2,2 %	0,5 %	1 %	1 128	111	62
Le Palais	0,3 %	1,2 %	1 %	2 898	320	218
locarmia	1,3 %	0,5 %	1 %	997	100	55
Sauzon	0,6 %	0,8 %	1 %	1 050	45	76

Ces chiffres traduisent une volonté de rééquilibrer la croissance démographique de l'île, au profit de la commune du Palais (multiplication du rythme de croissance par 4), en maîtrisant la trajectoire de la commune de Bangor (division du rythme de croissance par 2).

Il est ainsi identifié pour chaque commune un potentiel de logements à produire dont plus de la moitié pour la seule commune du Palais. Malgré une part importante de logements nouveaux en extension pour la commune de Sauzon (60%), ces objectifs sont globalement compatibles avec les enveloppes déterminées par le SCoT du Pays d'Auray qui s'applique à Belle-Île-en-Mer.

Toutefois l'Ae constate l'absence d'analyse sur le type d'occupation des logements (occupation permanente vs temporaire) et les taux d'occupation. Une telle analyse aurait apporté des informations utiles, compte tenu des enjeux qui en découlent.

Le diagnostic mené sur la période 1999-2009 montre qu'à l'échelle de l'île, 96 hectares de terres agricoles, boisées ou naturelles ont été consommés par l'urbanisation, majoritairement pour la production de logements (70 hectares) et la production de locaux à usage économiques (12,2 hectares), mais aussi pour la réalisation d'équipements publics, infrastructures de transports ou la création de nouveaux espaces de sport ou de loisir.

Pour les consommations d'espace, le projet prend pour référence la période 2004-2014 en ayant recours aux données des fichiers fonciers DGIFP² à jour pour la période considérée.

² Direction générale des finances publiques.

Conso. Espace	1999-2009*(SCOT)		2004-2014 (CCBI)		2014-2030	
	ha	%	ha	%	ha	%
Bangor	26,7 ha	27,8 %	25 ha	32,27 %	4,4 ha	15,74 %
Le palais	25,16 ha	26,20%	15,85 ha	20,46 %	17,07 ha	61,04 %
Locmaria	21,54 ha	22,43 %	21,62 ha	27,9 %	2,7 ha	9,66 %
Sauzon	22,64 ha	23,57 %	15,01 ha	19,37 %	3,79 ha	13,56 %
	96,04 ha		77,48 ha (-20 %)*		27,96 ha (-70%)*	

Le rapport de présentation des PLU affiche des pourcentages de diminution de la consommation d'espace par rapport à la période 2004-2014, qui sont assez élevés (de 75 % à 83 %), sauf pour Le Palais. Il convient de relativiser cet affichage en pourcentage, face à la consommation d'espace passée, très importante, et considérer les chiffres bruts. L'enjeu est de réduire les consommations foncières des nouvelles constructions.

Par ailleurs le dossier reste imprécis sur la façon dont sera intégrée la consommation d'espace intervenue depuis 2014.

L'Ae recommande de compléter le dossier par une documentation précise quant à la manière de suivre de façon objective et contrôlable la consommation foncière qui sera mise en œuvre.

1.3 Principaux enjeux environnementaux des projets identifiés par l'autorité environnementale

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les principaux enjeux environnementaux du projet identifiés par l'autorité environnementale sont :

- **la préservation des espaces naturels et des terres agricoles** face à l'attractivité résidentielle de l'île, la pression foncière soutenue et la consommation d'espace importante au cours des dernières décennies ;
- **la protection du patrimoine naturel exceptionnel** par sa particularité insulaire et ses sites paysagers remarquables, **et de la trame verte et bleue** garantissant la préservation des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentant un intérêt écologique ;
- **la gestion des ressources naturelles, de l'eau et des déchets** liée à la fréquentation touristique de l'île ;
- **les problématiques des énergies (indépendance et autonomie énergétiques) et de la transition énergétique ;**
- **les pollutions et nuisances liées aux transports** compte tenu de l'augmentation significative du trafic en périodes estivales et de la configuration du territoire avec une réflexion particulière sur la desserte urbaine du Palais avec l'embarcadère et son pôle économique prépondérant au niveau du territoire ;
- **la prévention des risques naturels**, risque de submersion marine, d'inondation, de tempête, de mouvement de terrain et sismiques .

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est avant tout une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet de document d'urbanisme au regard des incidences de la mise en œuvre du projet sur l'environnement. Le rapport de présentation doit retranscrire cette démarche, intégrant notamment l'état initial, la justification des choix, l'évaluation des incidences et la description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs.

La description de l'évolution de l'environnement en l'absence des plans d'urbanisme projetés (scénario tendanciel) n'est pas présentée et constitue une carence pour l'évaluation des effets des futurs PLU. Il convient d'y remédier.

Le fait de conserver quatre démarches communales de PLU a conduit à la production de quatre rapports de présentation, qui portent sur les objectifs chiffrés propres à la commune considérée : croissance démographique, besoins en logements, consommation d'espace. Il est à noter l'enjeu majeur attaché à ces objectifs communaux d'hypothèses de croissance et de consommation d'espaces. Cette architecture rend difficile la lecture des trajectoires du territoire par rapport à l'ensemble de l'île et interroge sur l'effectivité de la maîtrise de la trajectoire globale.

Un rapport de présentation commun, déclinant les objectifs par commune, aurait grandement facilité la compréhension.

Indépendamment, les rapports sont relativement bien présentés et explicites tant dans leur forme que sur le fond. Cependant des documents graphiques grand format sur l'ensemble de l'île auraient permis une vision de continuité et de cohérence des projets sur le territoire. Ceux présentés par commune sont peu lisibles (pas de différenciation par des couleurs des zones AU, aucune mention sur les lieux (bourgs, villages, entités urbaines, zones).

Le procédé d'évaluation employé paraît assez informel et généraliste. Les indicateurs pour l'évaluation du plan sont bien présentés dans le rapport. Par contre, aucune modalité de suivi n'est prévue pour analyser les résultats de leur application.

L'Ae recommande de préciser les moyens prévus pour réaliser et piloter le suivi des indicateurs, ainsi que les corrections envisagées en cas d'écart avec les objectifs.

L'articulation du PLU avec les documents d'urbanisme supra-communaux et les plans et programmes qui concernent le territoire est présentée dans le rapport de diagnostic puis de manière plus descriptive dans la partie relative à la justification du projet. Les collectivités examinent la compatibilité avec le SCoT du Pays d'Auray, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) du bassin Loire-Bretagne. Les documents de planification à prendre en compte sont évoqués (SRE, SRCAE, SRCE, PRQA, PDEDMA...) dans les dossiers, mais sans analyse sur les incidences et enjeux de mise en œuvre.

Il est ainsi attendu des PLU qu'ils prennent en compte le SRCE et le déclinent à l'échelle locale. Les dossiers mentionnent que *"le SRCE de Bretagne est en phase diagnostic et n'est donc pas intégré au diagnostic"*. **Or le SRCE de Bretagne a été adopté le 2 novembre 2015, et les éléments de ce document de cadrage régional sont réglementairement à décliner à l'échelle locale dans les documents d'urbanisme.**

La trame verte et bleue du SCoT a été prise en compte. Il est toutefois nécessaire de détailler la manière dont elle a été déclinée à l'échelle des communes, ou, de manière plus pertinente au niveau du territoire de l'île.

Les données mobilisées pour identifier les continuités écologiques locales prennent en compte les zonages connus (N 2000 ZNIEFF...). Au vu de la légende de la cartographie, elles prennent également en compte les boisements, le bocage, le réseau hydrographique ainsi que les milieux de landes littorales. **Les zones humides ne sont pas mentionnées. Ce choix devrait être justifié**, d'autant que le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) indique dans son rapport 3 (p 190) que, pour les îles bretonnes, les réservoirs régionaux de biodiversité doivent prendre en compte la sous-trame zones humides. Les données espèces sont très peu détaillées. Il est mentionné que *“le territoire insulaire est considéré par le Conservatoire Botanique comme l'un des 10 territoires les plus riches des régions de Bretagne et de Normandie”*. Il n'est pas expliqué comment cette richesse a été prise en compte dans l'élaboration de la trame verte. De même, les données faunistiques sont évoquées très succinctement, alors que le document mentionne « des enjeux faunistiques peu connus. »

Concernant le rendu cartographique, les sous-trames (boisement, maillage bocager, réseau hydrographique, landes du littoral et espaces classés et inventoriés) sont simplement superposées, ce qui ne permet pas d'explicitier l'analyse et la méthode utilisées pour les ajuster au terrain. Il n'est pas fait mention de corridors ou de réservoirs de biodiversité.

Ces insuffisances revêtent une importance particulière au regard du PADD et tout particulièrement de son axe 1 dont le libellé « *promouvoir un développement urbain raisonné pour préserver la qualité du cadre de vie de Belle-Île-en-Mer* » privilégie le développement urbain. Cet axe ne garantit pas, a priori, le maintien de la qualité des écosystèmes et exige donc une qualification précise, localisée, des espaces à enjeux, indispensable à la définition et au contrôle de la mise en œuvre des dispositions adéquates pour garantir ce « cadre de vie » tout en assurant la préservation des espaces naturels portée par l'axe 3.

Il s'agit

- **d'une part, de désigner des réservoirs de biodiversité en expliquant la méthode d'élaboration ainsi que les bases de données utilisées,**
- **d'autre part, de faire apparaître les corridors de déplacement (en expliquant là encore la méthode d'élaboration ainsi que les bases de données utilisées) en détaillant les corridors fonctionnels, ceux qui sont éventuellement à créer et ceux qui sont à restaurer.**

Il n'est pas fait mention non plus de la concertation associée à l'élaboration de cette carte. Des experts ont-ils contribué au recueil et à l'analyse des données ? Des acteurs du territoire ont-ils été associés ?

Cette partie du dossier est insuffisante au regard des exigences (y compris réglementaires) qui s'attachent à une évaluation environnementale de qualité.

L'Ae recommande de conforter significativement l'analyse des enjeux relatifs à la biodiversité et à l'eau, de préciser la cartographie locale de la trame verte et bleue et de justifier la suffisance et la pertinence des mesures qui en résulteront.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

• Rythme de croissance passé et envisagé

Les scénarios de croissance retenus mènent à une augmentation permanente de la population nécessitant un besoin foncier qui se traduit le plus souvent par une consommation d'espace agricole. La dégradation des espaces naturels porte atteinte même au patrimoine identitaire de l'île et menace son cadre de vie.

Une réflexion stratégique à moyen et long terme permettrait de mieux discerner l'apport des plans projetés par rapport à l'évolution que connaîtrait l'environnement en leur absence.

- **Organisation de l'espace projetée, évolution de la répartition entre les zones U, AU, N et A**

Au regard des objectifs du SCoT d'organiser une part plus que significative de l'offre de logements dans l'enveloppe urbaine, **on peut s'interroger sur l'analyse et la prise en compte des possibilités de renouvellement urbain, d'évolution et de densification spontanée des parcelles déjà bâties, d'utilisation des dents creuses et des îlots non bâtis situés à l'intérieur de l'enveloppe proposée par les quatre communes.** En effet, sur les exemples proposés, de nombreux espaces de taille importante, constitués de nombreuses parcelles, se retrouvent caractérisés comme « dents creuses » dès lors qu'ils se voient bordés de quelques constructions (illustration ci-dessous : *potentiels en logement dans la commune de Bangor*).

Village de Kervilahouen

Bourg de Bangor



L'Ae constate une interprétation large, voire abusive, des notions de densification et de dent creuse.

De plus, sont à chaque fois considérés comme faisant partie de l'enveloppe urbaine existante, des espaces qualifiés d' « entités urbaines significatives » (30 % du potentiel de logements, par exemple, dans le cas de Bangor), situés en dehors des bourgs et villages, et correspondant en réalité à de l'urbanisation plus ou moins dispersée selon les cas. **Il convient de s'interroger sur la pertinence de les intégrer aux objectifs de densification de l'urbanisation existante présentés dans ces quatre documents.**

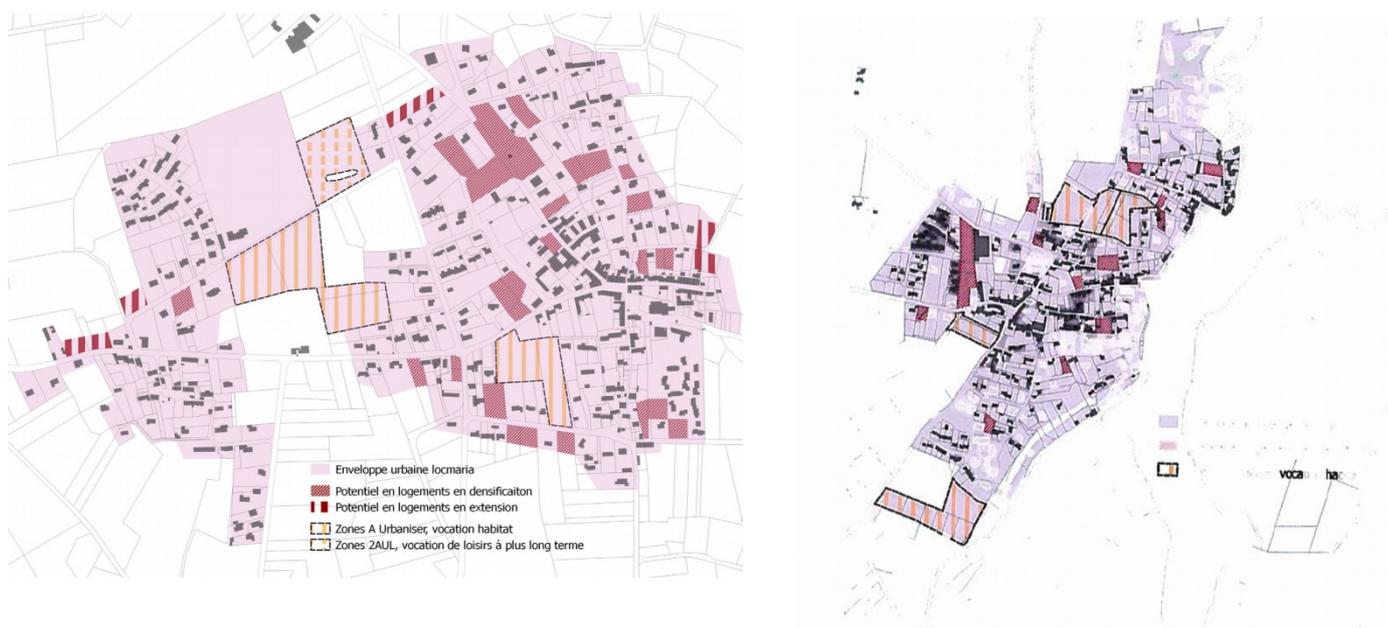
Par ailleurs l'entité urbaine de Kervarion, reconnue en tant que telle, ne répond pas à l'ensemble des critères de classification définis dans le rapport de présentation, notamment sur la centralité constituée et la reconnaissance de l'urbanisation originelle dense.

Les densités prévues, notamment dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), avec une moyenne de 20 logements/ha (en densité brute par secteur), auraient mérité d'être plus ambitieuses au regard de la typologie du territoire, dont les possibilités d'urbanisation à plus long terme sont très fortement contraintes par les risques et enjeux naturels.

Les opérations d'ensemble figurant dans les OAP pour les zones à urbaniser ne prévoient que des maisons individuelles, participant ainsi à une augmentation du parc des résidences secondaires favorisant l'étalement urbain.

L'AE recommande de fournir la démonstration de la cohérence de la planification envisagée avec l'axe 1 du PADD et de mieux ajuster l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser au regard des enjeux environnementaux, par une prise en considération de tout le potentiel existant dans l'enveloppe urbaine, par des objectifs de densité plus volontaristes et par la proposition d'alternatives à la consommation d'espaces naturels.

S'agissant des extensions urbaines prévues, les exemples proposés interrogent également sur le caractère **proportionné du projet**. Certaines ouvertures de zones à urbaniser permettant potentiellement à certains secteurs urbanisés « d'absorber » certains espaces d'urbanisation dispersée (illustration ci-dessous : *potentiel en logements dans le bourg de Locmaria et Sauzon*).



Sauzon : site de l'allée des Peupliers (1) en extension de bourg est impactant en termes paysagers, et participe fortement à l'étalement urbain.

Par ailleurs, le reclassement d'une partie des zones d'urbanisation future 1AU en zones 2AU dites « fermées » serait de nature à inciter davantage au comblement des dents creuses.

• **Renouvellement urbain**

Sur l'ensemble du territoire, une seule opération de renouvellement urbain est prévue sur la commune du Palais. En requalifiant un secteur du centre bourg elle s'accompagne d'une mixité sociale et fonctionnelle et s'inscrit parfaitement dans une démarche de limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles.

L'AE recommande de revoir le règlement graphique, conformément au PADD, et d'identifier davantage les opportunités de renouvellement urbain.

• **Ambition des objectifs de densification et efficacité des dispositions permettant de les respecter**

Comme prévu au 6° de l'ancien article R. 123-2-1, doivent être présentés les indicateurs mais aussi les modalités de suivi retenus pour analyser les résultats de l'application du plan. En l'espèce, le PLU répond à ces obligations, bien qu'il serait pertinent de préciser les moyens du dispositif et les corrections envisagées en cas de dépassement de seuils de ces indicateurs.

L'AE recommande de préciser les moyens prévus pour réaliser et piloter le suivi des indicateurs, ainsi que les corrections envisagées en cas d'écart avec les objectifs pour assurer l'effectivité de l'atteinte des objectifs.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

• Sols et zones humides

Les classements en Azh de secteurs enclavés ou quasi enclavés dans des zones Nzh n'ont pas lieu d'être et devraient être remplacés par un classement Nzh, afin de préserver au mieux les zones humides et leurs fonctionnalités tout en garantissant la lisibilité des documents d'urbanisme.

• Biodiversité

L'identification à l'échelle communale au travers des PLU des trames vertes et bleues (en déclinaison de la trame régionale du SRCE et de la trame du SCoT) est une composante majeure attendue des PLU. Les enjeux de biodiversité et les trames vertes et bleues sont à compléter dans les projets, comme évoqué dans une recommandation précédente.

Concernant la production agricole, essentiellement basée sur l'élevage bovin et ovin, il peut être regretté que l'approche ne mette pas en avant l'agriculture écologique (agroécologie), qui par ses pratiques vise une production qui favorise les services environnementaux et sociaux, et limite les intrants et les impacts négatifs sur l'environnement. Les caractéristiques du territoire et l'élevage d'herbivores pourraient avantageusement s'inscrire dans ce projet de transition agroécologique notamment par le maintien d'une mosaïque paysagère hétérogène intégrant prairies, haies et cultures.

Le territoire de Belle-Île-en-Mer pourrait intégrer dans son projet une réflexion sur l'agroécologie particulièrement adaptée à la configuration de l'île et constituer une nouvelle orientation de l'agriculture en lien avec les objectifs de préservation des continuités écologiques et la gestion durable du territoire.

• Sites, paysages et patrimoine

Concernant le volet paysager, si les perspectives sur la mer sont préservées via les coupures d'urbanisation au titre de loi littoral, un sous-secteur inconstructible y compris pour les bâtiments agricoles pourrait apporter la protection adéquate.

• Mer et littoral

Zones portuaires (Le Palais/Sauzon)

La zone UP consacrée aux activités maritimes devrait permettre d'accueillir une aire de carénage afin de pouvoir traiter les déchets issus du nettoyage des coques et les eaux de ruissellement de la zone technique conformément aux orientations du Sdage qui préconise de supprimer et limiter les rejets en mer.

• Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

Eau potable

Toute l'île est alimentée en eau potable à partir de l'usine d'eau potable d'Antoureau (Le Palais), mise en service en 2015 et d'une capacité de 250m³/h. **À cet égard, le dossier présenté fait référence à l'usine de Bordilla qui n'existe plus et mériterait d'être mis à jour sur ce point ; de même, la référence à des analyses d'eau de 2014, trop ancienne, devrait être actualisée.**

La consommation en eau potable dépend essentiellement de la saison touristique avec des pointes de production de 4000 m³/jour. L'augmentation estimée des besoins induits sur l'ensemble de Belle-Île par l'évolution de l'urbanisation à échéance des quatre PLU s'élève à 100 m³/jour, compatibles avec les moyens de production actuels.

Les réserves d'eau superficielles sont réparties dans trois barrages dont deux sont situés, en partie, sur la commune de Bangor : les barrages d'Antoureau et de Borfloch. Ces barrages font l'objet d'un arrêté préfectoral d'utilité publique en date du 2 juillet 2002 établissant des périmètres de protection. Les prescriptions de cet arrêté figurent en annexe du PLU, ainsi que les plans des périmètres rapprochés et complémentaires. **Cependant, les plans fournis ne font pas apparaître les différents zonages du PLU avec le plan des servitudes. Il est donc difficile d'apprécier la compatibilité du PLU avec les prescriptions de l'arrêté préfectoral.**

Il existe deux prises d'eau de secours sur le vallon de Bordustard (40m³/h) et sur le vallon de Port Guen (48m³/h). Une procédure pour officialiser leur périmètre de protection est en cours, notamment pour définir leur emprise parcellaire et les usages autorisés. **En conséquence, il serait judicieux que le PLU prenne en compte cette situation afin d'éviter l'implantation de zones incompatibles avec cet usage.**

La commune de Locmaria est concernée par ce type de périmètres de protection, notamment par les périmètres de protection de Port York (100 m³/h), les Grands sables (100 m³/h) et Le Colety (120 m³/h). Les prescriptions de cet arrêté figurent en annexe du PLU, ainsi que les plans des périmètres rapprochés et complémentaires. **Cependant, les plans fournis ne font pas apparaître les différents zonages du PLU avec le plan des servitudes. Il est donc difficile d'apprécier la compatibilité du PLU avec les prescriptions de l'arrêté préfectoral.**

La commune de Sauzon n'est pas concernée par ces périmètres de protection. Cependant il existe une prise d'eau de secours sur le vallon de Locqueltas (60 m³/h). Une procédure pour officialiser son périmètre de protection est en cours, notamment pour définir son emprise parcellaire et les usages autorisés. **En conséquence, il serait judicieux que le PLU prenne en compte cette situation afin d'éviter l'implantation de zones incompatibles avec cet usage.**

Eaux usées

L'assainissement non collectif est géré par le SPANC de Belle-Île-en-Mer. Trois zones ont été définies sur le territoire de l'île en fonction, soit de l'usage de l'eau, soit des zones de baignade contrôlées.

Depuis 2017, la commune de Bangor dispose de ses propres stations d'épuration pour traiter ses eaux usées. **L'annexe sanitaire n'ayant pas intégré cette nouvelle configuration, les résultats présentés concernant la station de Bruté, qui recevait auparavant les eaux usées de Bangor, ne sont plus représentatifs de la situation actuelle.**

Le bilan des non-conformités des dispositifs d'assainissement non collectif est un bilan global aux quatre communes.

Depuis 2017 les eaux usées de la commune du Palais et de Sauzon sont traitées dans la station d'épuration de Bruté d'une capacité nominale de 8000 équivalents-habitants (EH).

Les chiffres de l'année 2017 devront être intégrés au futur zonage des eaux usées afin d'évaluer le nombre de logements acceptable sur les communes de Sauzon et du Palais en fonction de la capacité résiduelle de la station de Bruté.

La commune de Locmaria dispose de trois stations d'épuration qui reçoivent les eaux usées du bourg, du village du Grand Cosquet et du village de Borderhouat et du camping de Port an Dro en période estivale. Ces stations ont respectivement une capacité de 1000 EH, 500 EH et 400 EH. Hormis la station de Borderhouat qui est en surcharge hydraulique (source :portail d'information sur l'assainissement communal), la charge des deux autres stations représente entre 25 et 50 % de leur capacité nominale tant hydraulique qu'organique.

→ En conséquence, le raccordement de nouvelles habitations ou villages sur la station de Borderhouat ne pourra être effectif qu'en augmentant la capacité actuelle de l'équipement épuratoire.

→ Les trois unités urbaines (Arnaud, Kerdavid, Samzun), retenues sur la commune de Locmaria et non raccordées sur le réseau d'assainissement collectif, devront faire l'objet d'un diagnostic des sols afin de s'assurer que les emprises foncières susceptibles d'être construites puissent recevoir un dispositif d'assainissement sans rejet dans le milieu.

L'Ae recommande de rationaliser et de conforter l'approche « Eau » figurant aux projets de PLU.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

• Risques naturels et technologiques

L'identification des risques couvre de nombreuses thématiques. Il n'est toutefois pas mentionné de risque lié à une éventuelle érosion du littoral et ou à un recul du trait de côte.

L'effectivité de la prise en compte de ces risques par les PLU apparaît insuffisante et ne s'inscrivant pas dans la séquence « Éviter, réduire, compenser » qui exige que les mesures d'évitement soient envisagées en priorité. Or aucune démonstration du respect de cette logique n'est fournie. Il en va ainsi du risque lié à la rupture d'une retenue d'eau (barrage de Borfloc'h) pour les secteurs déjà urbanisés qui ne comporte aucune véritable analyse et dont la conclusion s'apparente à un certain fatalisme (p 260 du diagnostic) : l'interdiction de construire davantage en aval du barrage ne dispense pas le PLU d'envisager des mesures de réduction de l'exposition à l'aléa ou même des mesures compensatoires après analyse objectivée du risque.

De même, le projet affirme qu'il prend en compte les risques par des mesures générales de zonage, ou réglementaires, dont il est fastidieux et quasi impossible de vérifier l'effectivité et la pertinence faute d'une fiche suffisamment précise pour les différents types de situation réellement rencontrées.

L'Ae recommande d'intégrer les éléments relatifs aux éventuels risques liés au recul du trait de côte et d'auditer précisément les mesures évoquées dans le respect des principes de la doctrine « Éviter, Réduire, Compenser »

Risque de submersion marine

Le lieu dit de Port Andro, situé en fond de vallon est soumis à un aléa remontant dans les terres sur une profondeur d'environ 400 m, et où est implanté un camping ; le document reste extrêmement peu disert sur les mesures prises ou envisagées. À noter que le tramage utilisé pour l'identification de l'aléa (ou du risque ?) est peu discriminant et peut être confondu avec le zonage Nzh notamment. Il convient de corriger ce point.

Quelques autres risques appellent des remarques :

• Déchets, sites et sols pollués

L'Ae constate que la politique des déchets n'est pas abordée. Il est attendu qu'elle soit articulée de façon cohérente avec le développement envisagé et avec les objectifs des politiques publiques en la matière.

Toute pollution contenue dans le sol constitue, quelle que soit sa forme, une menace dont il convient de s'assurer qu'elle ne représentera pas un risque pour l'homme et pour l'environnement. La base de données Basias répertorie six sites dont certains ne sont pas localisés. Les sites abandonnés devront être mentionnés au document graphique. Dans le cas où les terrains concernés seraient intégrés à une opération d'aménagement, il conviendra de s'assurer que la qualité des sols est compatible avec l'usage envisagé.

• Bruit

Sont évoqués des équipements susceptibles de produire des nuisances sans que soient analysés les impacts et les mesures adéquates :

sur Bangor : le diagnostic mentionne la présence de l'aérodrome sur la route de Goulphar, avec les premières habitations du village de Tinéüé, à plus de 450 mètres du bout de la piste.

Sur Le Palais : les orientations du PADD mentionnent l'intention de la commune de maintenir une discothèque à proximité du village de Port Salio, avec un zonage spécifique NXa au document graphique. Une zone réservée n°17 pour le stationnement de la discothèque va créer un passage de véhicules plus important dans le village de Port Salio, en période nocturne. Il aurait été judicieux de prévoir un accès direct à ce parking en contournement du village.

Les éventuelles nuisances liées au trafic portuaire ne sont pas évoquées. Il semble qu'elles mériteraient, pour le moins, une qualification et le cas échéant des mesures adéquates.

• Qualité de l'air

Il n'est pas fait état des nuisances potentielles ou réelles liées à la présence des bateaux de transport de passagers dans le port du Palais ni des mesures éventuelles à prendre.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) commun aux quatre PLU communaux, mentionne la lutte contre le changement climatique, comme élément des objectifs en matière de mobilité : « *Par ailleurs, les actions mises en œuvre à travers le PADD [de promotion des modes de déplacement pour tous] devront participer à la réduction des gaz à effet de serre et ainsi limiter le changement climatique* ».

S'il est vrai que l'action sur les déplacements, qui constituent le secteur principal d'émission de CO₂ représente un levier important d'atténuation du changement climatique, l'ambition pourrait être étendue à d'autres leviers d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. En l'absence de Plan Climat Air Énergie territorial (PCAET) **il aurait été utile de proposer, en amont, une ambition globale et des objectifs en matière de politique climatique, au regard des vulnérabilités du territoire, de ses potentiels et de ses besoins.**

Le document propose néanmoins plusieurs orientations intéressantes en matière de transition énergétique, au titre de son ambition de « *promouvoir les énergies renouvelables, les économies d'énergie et l'habitat durable* », en prenant soin, toutefois, de préciser que « *cependant, cette évolution ne doit pas dénaturer le paysage de l'île et devra s'insérer au mieux au sein de son environnement* ».

En l'espèce, la stratégie proposée dans le PADD commun des quatre communes, **même si elle valide l'enjeu de transition énergétique, semble privilégier l'enjeu de protection des paysages et du cadre de vie existant, sans proposer d'orientation spécifique.**

Les énergies renouvelables ne sont traitées dans les quatre PLU que dans la partie réservée aux réseaux et sous l'angle d'une unique orientation, très encadrée, ne concernant que les constructions neuves. Cet encadrement des règles favorables au développement de la production d'origine renouvelable est plus poussé dans le règlement spécifique de la commune de Bangor.

L'Ae recommande que la déclinaison des ambitions des quatre communes dans la lutte contre le changement climatique et son articulation avec les différentes mesures de protection soit fortement précisées par des mesures concrètes traduisant effectivement la volonté affichée.

Un des objectifs du PADD est de développer des liaisons alternatives de transport afin de promouvoir l'usage raisonné de l'automobile et de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le projet de PLU encourage le développement des circulations alternatives (vélo, marche) par la création de nouveaux cheminements au sein de la zone agglomérée. Pour Locmaria, les orientations sont ciblées sur les déplacements doux entre la centralité du bourg et les futurs OAP et la piste cyclable entre les villages de Bornor et Kernipily.

La route côtière desservant les différentes plages de la commune mériterait d'être aménagée par des pistes cyclables sécurisées.