



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis de la mission régionale
d'autorité environnementale de Bretagne
sur le projet de révision du
plan local d'urbanisme intercommunal
valant programme local de l'habitat
de Leff Armor Communauté (22)**

N° : 2020-007941
2020-008146

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe a, par délibération du 9 juillet 2020, donné délégation à sa présidente en application des articles 2 à 4 de sa décision du 24 octobre 2019 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis sur le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) de Leff Armor Communauté (22) et sur le projet d'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) valant site patrimonial remarquable (SPR) de Châtelaudren (ancienne commune de Châtelaudren).

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité 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.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par Leff Armor Communauté pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier du PLUi-H ayant été reçues le 4 mars 2020 et les pièces du dossier de l'AVAP valant SPR le 18 juin 2020.

Cette saisine étant conforme 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. Toutefois ce délai est prolongé en application de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL de Bretagne a consulté par courriel du 4 mars 2020 l'agence régionale de santé, qui a transmis une contribution en date du 27 mars 2020.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL Bretagne, et des contributions reçues de ses membres consultés, la MRAe rend l'avis qui suit. Celui-ci porte sur le PLUi-H et également sur le projet d'AVAP valant SPR de l'ancienne commune de Châtelaudren.

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 ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son 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

Leff Armor Communauté (LAC) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) des Côtes d'Armor, composé de 27 communes, et formé en 2017 par le regroupement de la Communauté de communes Lanvollon-Plouha et Le Leff Communauté. Il accueille 31 259 habitants (Insee, 2017) sur 42 880 hectares. Ses principaux pôles sont Châtelaudren-Plouagat, Lanvollon et Plouha, commune qui en constitue la façade maritime de l'EPCI. Compris entre Guingamp, Paimpol et Saint-Brieuc, le territoire tend à devenir un espace périurbain. La population du territoire a connu une hausse de l'ordre de 0,6 % par an entre 2011 et 2016, imputable principalement au solde migratoire de 0,5 %.

La commune de Châtelaudren-Plouagat comporte un patrimoine remarquable qui fait l'objet d'un projet d'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) valant site patrimonial remarquable (SPR). Le périmètre de ce projet s'étend sur une partie de l'ancienne commune de Châtelaudren.

L'EPCI vise 35 000 habitants à l'horizon 2030, équivalent à une croissance annuelle de l'ordre de 0,9 à 1 %. La construction de 1 800 logements est projetée durant la période, se traduisant par la consommation de 90 ha en extensions urbaines des bourgs. Pour l'activité économique, 50 ha sont prévus pour son développement.

Les principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae sont la sobriété foncière, l'amélioration de la qualité de l'eau, la préservation et l'amélioration de la biodiversité. Les enjeux d'exposition de populations à des nuisances sonores et à des risques naturels et technologiques, de maintien et d'amélioration des qualités paysagères, de mobilités et de contribution à l'atténuation du changement climatique sont également à prendre en compte.

Vis-à-vis de l'enjeu de préservation des sols et des espaces agricoles et naturels, la consommation foncière permise par le PLUi-H ne s'appuie pas sur un examen motivé sous l'angle environnemental des solutions alternatives envisageables, qu'il s'agisse du développement de l'habitat ou des activités économiques. Ce choix n'inscrit pas le projet dans les objectifs régionaux et nationaux de « zéro artificialisation nette » à long terme.

Sur les autres dimensions de l'environnement, en l'état des éléments présentés, la soutenabilité environnementale du projet de PLUi-H n'est pas démontrée. En particulier, les enjeux d'amélioration de la qualité de l'eau et de préservation des milieux naturels remarquables ne sont pas suffisamment pris en compte dans la démarche d'évaluation, et, in fine, par le projet de plan.

L'Ae recommande de :

- **compléter l'état initial de l'environnement des parties dédiées à la qualité des milieux aquatiques, notamment dans ses volets assainissement, ainsi que pour la partie dédiée aux milieux naturels remarquables ;**
- **mieux justifier les choix réalisés du point de vue de l'environnement, quitte à revoir certains aspects du projet d'urbanisme (hypothèses de croissance démographique, densité des constructions, besoins pour les activités économiques...), en s'appuyant notamment sur l'élaboration et l'analyse de solutions raisonnables de substitution ;**
- **revoir la prise en compte des enjeux d'amélioration de la qualité des milieux aquatiques, de préservation de la biodiversité, d'alimentation en eau potable, d'exposition de populations à des nuisances sonores afin d'en identifier correctement les incidences environnementales potentielles et de prévoir des mesures visant à les maîtriser ;**
- **renforcer les mesures du plan visant à la limitation de la consommation foncière.**

Leff Armor Communauté (LAC) est l'un des deux EPCI impliqués dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Guingamp, dont la révision s'achève. En termes de démarche, l'Ae s'interroge sur l'absence prise en compte du nouveau SCoT dans le projet de PLUi-H.

Le projet d'AVAP valant SPR sur l'ancienne commune de Châtelaudren apparaît cohérent avec les dispositions du projet de PLUi-H, notamment sur le plan paysager et du développement des énergies renouvelables.

L'ensemble des observations et recommandations de l'autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé ci-après.

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PLUi-H et des enjeux environnementaux...6	
1.1 Contexte et présentation du territoire.....6	
1.2 Présentation du projet de PLUi-H de Leff Armor Communauté.....8	
1.3 Principaux enjeux relevés par l'Ae.....8	
2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation...9	
2.1 Qualité formelle.....9	
2.2 Qualité de l'analyse.....9	
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi-H de Leff Armor Communauté....11	
3.1 Organisation spatiale et préservation des sols et espaces naturels, agricoles et forestiers.....11	
3.2 Préservation du patrimoine naturel et paysage.....13	
3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances.....15	
3.4 Changement climatique, énergie, mobilité.....16	
4. Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) valant site patrimonial remarquable (SPR) de Châtelaudren (ancienne commune de Châtelaudren).....17	

Avis détaillé

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 du territoire, du projet de PLUi-H et des enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Leff Armor Communauté (LAC) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) des Côtes d'Armor, composé de 27 communes, et formé en 2017 par le regroupement de la communauté de communes Lanvollon-Plouha et Le Leff Communauté. Il accueille 31 259 habitants (Insee, 2017) sur 42 880 hectares.

Ses principaux pôles sont Châtelaudren-Plouagat, Lanvollon et Plouha, commune qui constitue la façade maritime de l'EPCI. Compris entre Guingamp, Paimpol et Saint-Brieuc, le territoire tend à en devenir un espace périurbain. La majorité des actifs de Leff Armor Communauté ont leur emploi dans ces agglomérations.

La population du territoire a connu une hausse de l'ordre de 0,6 % par an entre 2011 et 2016, imputable principalement au solde migratoire de 0,5 %¹.

L'urbanisation passée s'est faite selon une logiquement d'étalement urbain non maîtrisé, linéairement le long des axes routiers, au coup par coup, ainsi que dans les très nombreux hameaux. Elle a altéré les paysages. Les centre-bourgs, où se concentrent les logements anciens², connaissent un dépeuplement. Des communes comme Lanvollon, Plouagat, Pommerit-le-Vicomte, Plouha, ont des taux élevés de logements longuement vacants. Le taux de 12,8 % de résidences secondaires est relativement important.

L'EPCI est traversé par la RN12 et la voie ferrée Brest – Rennes. Son réseau routier est constitué d'un ensemble de voiries départementales, dont la plupart s'organisent en étoile autour de Lanvollon.

Les secteurs d'emplois particulièrement représentés dans Leff Armor Communauté sont la construction, l'industrie, l'agriculture et les services aux personnes résidentes (EHPAD notamment). Les zones d'activités sont majoritairement réparties le long de la RN12 et dans Lanvollon.

Pour la biodiversité, le territoire est caractérisé par un réseau bocager développé et de nombreuses zones humides. On y trouve le corridor écologique « Connexion Littoral du Trégor-Goëlo / Massif de Quintin » ainsi que plusieurs réservoirs régionaux de biodiversité, identifiés par le schéma régional de cohérence écologique (SRCE). L'EPCI compte aussi plusieurs zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) de type 1 et 2, un arrêté de protection de biotope à Plouagat « Mare de Kerdanet »,

1 73 % des arrivants proviennent du département, contre 61 % au niveau régional.

2 Sur le territoire, un tiers des logements a plus de 70 ans. Ce taux peut atteindre 50 % dans certaines communes.

quatre espaces naturels sensibles (ENS)³ et 133 ha de sites du Conservatoire du Littoral. La frange littorale est couverte par la zone Natura 2000 « Trégor – Goëlo » au titre de la protection des habitats et des oiseaux.



Figure 1: périmètre de Leff Armor Communauté (source : GéoBretagne)

L'EPCI est majoritairement compris dans le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Argoat – Trégor – Goëlo, le reste du territoire étant couvert par le Sage Baie de Saint-Brieuc. Les deux masses d'eau souterraines associées sont en état chimique médiocre (nitrates, pesticides). La qualité des masses d'eau superficielles va de moyenne⁴ à bonne. À ce titre, l'amélioration de l'assainissement collectif constitue un enjeu pour l'EPCI, puisque la plupart des systèmes épuratoires sont déjà soumis à des charges élevées, voire connaissent des dysfonctionnements.

Un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) est en cours d'élaboration par l'EPCI. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Guingamp (86 communes, 110 000 habitants), incluant l'EPCI ainsi que

3 Znieff de type 1 « Côte de la pointe de Plouha », « Bois de Boisgelin », « Landes Tourbeuses de Bois Meur », Znieff de type 2 « Côte ouest de la baie de Saint-Brieuc », « Forêt de Lizandre », ENS « Pointe de la Tour », « Trevos », « Port Logo », « Avaugour – Bois Meur » (1 100ha).

4 Paramètres déclassants : nitrates, orthophosphates et phosphore, demande en oxygène, indice biologique diatomées et indice biologique global.

Guingamp-Paimpol Agglomération, est en cours d'élaboration. Son projet a fait l'objet d'un avis de l'Ae du 20 mars 2020, où sont notés l'ampleur du projet démographique, l'absence de justification de la consommation foncière, l'absence de garantie de maîtrise des incidences environnementales sur la trame verte et bleue et les milieux aquatiques.

La prise en compte du SCoT en projet aurait dû constituer un préalable à l'élaboration du PLUi-H, par souci de cohérence des politiques publiques territoriales. Le PLUi-H ne tient pas compte du futur SCoT et devra donc être révisé trois ans après l'approbation de celui-ci⁵.

1.2 Présentation du projet de PLUi-H de Leff Armor Communauté

Le projet de territoire de l'EPCI est prévu pour réduire la dépendance aux pôles urbains voisins, en maintenant et renforçant le rôle économique et démographique du territoire tout en préservant et améliorant ses qualités environnementales, afin de favoriser le développement de l'activité touristique.

L'EPCI vise une population de 35 000 habitants à l'horizon 2030, équivalent à une croissance annuelle de l'ordre de 0,9 à 1 %, hypothèse qui paraît volontariste par rapport à la tendance actuelle et à la prévision du projet de Scot (0,6 % jusqu'à 2040 pour Leff Armor Communauté).

Le PLUi-H envisage la construction totale de 1 800 logements. Pour les répartir, l'EPCI s'appuie sur la définition de trois pôles constitués par les communes de Châtelaudren-Plouagat, Lanvollon et Plouha et de leurs communes périurbaines. Ces pôles devront accueillir 57 % des logements, les « bourgs de services »⁶ 19 %, laissant 24 % pour les autres communes, amenant un léger renforcement des pôles. En retenant une densité brute moyenne de 14,6 logements par hectare⁷ (contre 18 dans le projet de Scot), ce sont environ 90 ha d'extensions urbaines et 31 ha de comblements de « dents creuses »⁸ qui sont prévus pour le projet résidentiel.

50 ha sont prévus pour le développement de l'activité économique. Sont principalement concernés les parcs d'activités économiques de Châtelaudren-Plouagat, Plélo, Lanvollon, Pléguien et Plouha.

Au total, le PLUi-H définit 136 ha de zones AU, toutes urbanisables immédiatement à l'adoption du PLUi-H.

80 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ont été définies.

1.3 Principaux enjeux relevés par l'Ae

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 enjeux environnementaux du projet de PLUi-H de LAC identifiés comme principaux par l'autorité environnementale sont :

- **la modération de la consommation de sols et d'espaces agricoles et naturels** : compte-tenu de l'urbanisation passée très consommatrice de sols et peu maîtrisée (323 ha entre 2009 et 2019), des hypothèses élevées de croissance démographique et d'activités économiques, et des objectifs nationaux et régionaux de zéro artificialisation nette à terme. La limitation de la consommation de sols et d'espaces agricoles et naturels constitue un enjeu principal du projet de PLUi-H pour ses conséquences sur l'agriculture, les milieux naturels terrestres et aquatiques, le déstockage de carbone, les paysages ;

5 L'article L131-6 du code de l'urbanisme impose la mise en compatibilité du PLU avec le SCoT dans un délai maximal de trois ans.

6 Gouelin, Pommerit-le-Vicomte, Plerneuf et Plouvara.

7 20 logements/ha pour les pôles, 16 logements/ha pour les bourgs de service, 12 logements/ha pour les autres communes, 8 à 12 logements/ha en dents creuses.

8 Espaces laissés libres au sein de secteurs urbanisés.

- **la préservation et l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques** : les milieux aquatiques sont en situation dégradée en raison des pressions humaines qui s'y exercent. L'urbanisation qui entraîne des pressions sur les milieux naturels par les rejets d'assainissement, se doit d'être exemplaire dans la maîtrise de ces effets. Il est attendu du projet de PLUi-H que soient anticipées et maîtrisées les conséquences des rejets urbains sur l'environnement, en particulier sur les milieux aquatiques et les milieux remarquables.
- **la préservation et l'amélioration de la biodiversité** : riche d'un patrimoine naturel important, tant au niveau local par la présence de réseaux bocagers et de zones humides conséquents, qu'à une échelle plus large par l'existence de corridors et réservoirs écologiques, le territoire comporte en outre des espaces naturels remarquables fragiles (zones humides et espaces maritimes du littoral). Une consommation foncière importante, des choix de site inappropriés sont susceptibles d'avoir des incidences importantes sur la biodiversité.

Les enjeux d'exposition des populations à des nuisances sonores et à des risques naturels et technologiques, de maintien et d'amélioration des qualités paysagères, de mobilités et de contribution à l'atténuation du changement climatique méritent d'être considérés avec attention.

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

2.1 Qualité formelle

Le dossier est facilement accessible, avec des cartes généralement de bonne qualité, hormis les cartes du règlement graphique qui sont difficilement lisibles, car les tons de vert des zones N sont peu différenciables. La dénomination des OAP en annexe du tome 1.3 est systématiquement décalé d'une page.

Le résumé non technique permet un accès facilité à l'évaluation environnementale mais il ne permet pas de connaître les grands axes du projet de PLUi-H. Or les éléments-clé du projet de PLUi-H méritent d'y figurer pour la bonne compréhension des enjeux du projet de territoire. .

Des synthèses du projet de PLUi-H détaillées par commune permettraient d'appréhender le projet à un niveau intermédiaire entre le niveau intercommunal et le niveau local.

L'Ae recommande à l'EPCI de compléter le résumé non technique par la description des éléments clés du projet de PLUi-H afin de faciliter l'accès à celui-ci pour le lecteur lors de l'enquête publique.

2.2 Qualité de l'analyse

2.2.1. Diagnostic territorial et état initial de l'environnement

Le diagnostic territorial fourni permet une analyse intéressante des enjeux socio-économiques du territoire. Dans l'état initial de l'environnement, même si les enjeux environnementaux sont identifiés, leur description est lacunaire, et les pressions s'exerçant dessus ne sont pas évoquées. L'état initial de l'environnement, à l'échelle de l'ensemble du territoire du PLUi, apparaît trop insuffisant pour apporter une connaissance appropriée de certains des enjeux environnementaux du territoire, comme la préservation de la biodiversité, la préservation et l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable et l'exposition des populations à des nuisances sonores.

Localement au niveau de chacun de sites ouverts à l'urbanisation, l'état initial de l'environnement est suffisamment détaillé, dans l'ensemble, pour permettre une étude appropriée.

2.2.2. Choix d'élaboration et solutions raisonnables de substitution

Le dossier présente une hypothèse d'évolution au fil de l'eau (poursuite de la tendance actuelle du rythme d'urbanisation), ainsi qu'une analyse des perspectives d'évolution de l'environnement du territoire. Ces éléments pédagogiques, mais généraux et théoriques restent ainsi d'un faible apport à l'évaluation environnementale du plan. Ils auraient pu être appliqués en revanche au choix des sites ouverts à l'urbanisation par le PLUi-H pour compléter leur état initial de l'environnement (par exemple, renaturation en cours de sols humides).

Le tome 1.1 « Justifications » apporte des éclairages quant aux raisons des choix effectués. La transcription des objectifs environnementaux du PADD en dispositions opérationnelles est étayée par l'application des prescriptions réglementaires dédiées aux PLU et PLUi en matière d'environnement (protection des zones humides, haies, bois, identification de la trame verte et bleue, etc.). Toutefois un niveau d'ambition supérieur à ces dispositions permettrait la bonne prise en compte des enjeux, de conservation des sols et biodiversité notamment, et l'absence d'incidences directes et indirectes sur la qualité des cours d'eau, les milieux naturels, la ressource en eau...

Le dossier ne contient aucun élément relatif à l'élaboration et à l'analyse environnementale de solutions raisonnables de substitution, point prévu par l'article R151-3 du code de l'urbanisme. Celles-ci permettraient de démontrer par comparaison que le projet de plan est la solution la plus appropriée du point de vue de l'environnement et de la santé humaine, en s'appuyant sur l'étude des effets environnementaux induits par la variation de paramètres clés du PLUi-H : croissance démographique, densité de logements, besoin pour le développement de l'activité économique, choix des sites, etc.

En conséquence, la faiblesse des considérations environnementales dans l'élaboration du plan et l'absence d'examen de solutions raisonnables de substitution ne permettent pas à l'EPCI de démontrer que le projet de PLUi-H est la solution la plus aboutie au regard des enjeux démographiques, économiques et environnementaux.

L'Ae recommande à l'EPCI d'étudier les solutions raisonnables de substitution pour les choix les plus déterminants (ie. croissance démographique, densité de logements, choix des sites d'implantation, etc.), et de les évaluer du point de l'environnement, afin de montrer que le projet de plan est la solution la plus appropriée à cet égard.

2.2.3. Incidences environnementales et mesures pour les éviter, réduire et compenser (démarche ERC)

Menée dans un premier temps par thème environnemental, l'analyse des incidences du PLUi-H est approximative. Les effets potentiels sur les milieux naturels remarquables dont Natura 2000, les paysages, et sur l'exposition de populations à des nuisances sonores sont peu approfondis. En matière de limitation de la consommation foncière, d'amélioration de la qualité des eaux du territoire, d'approvisionnement en eau potable, de maîtrise des risques naturels et technologiques, les mesures dédiées sont faibles voire absentes et ne permettent pas de garantir l'absence d'incidences.

L'analyse des incidences menée par site est également insuffisante : état initial de l'environnement parfois incorrect, mesures de réduction des incidences trop générales pour être opérationnelles, voire absentes. L'analyse, qui ne concerne que les zones AU, est à compléter en y intégrant les STECAL, l'urbanisation en zone U et notamment celle au sein des hameaux, et les emplacements réservés.

Les mesures ERC du plan ne sont pas présentées dans la partie dédiée, qui contient des mesures destinées au développement d'activités de loisir. Cette partie pourrait utilement présenter un tableau synthétisant les mesures mises en place par enjeu environnemental et par site.

En l'état, le PLUi-H induit des risques d'incidences environnementales notables, en particulier sur la qualité des eaux et sur les milieux naturels, risques que les éléments présentés dans l'évaluation ne permettent pas de prévenir. L'évaluation mérite d'être améliorée avant enquête publique, pour aboutir à

une meilleure maîtrise des effets du plan sur l'environnement .

2.2.4. Dispositif de suivi

Quelques indicateurs de suivi intéressants sont prévus (ie. connectivités des écosystèmes, maintien de la trame verte et bleue). L'absence de définition d'un réel dispositif de suivi nuit toutefois au bon pilotage du plan en ne détaillant pas comment les données recueillies seront utilisées, notamment en cas de non réalisation des objectifs ambitieux concernant la démographie et l'activité économique.

L'Ae recommande à l'EPCI de définir des indicateurs et modalités permettant le suivi des effets sur l'environnement de la mise en œuvre du PLUi-H, et de s'engager sur l'utilisation qui sera faite des résultats de ce suivi.

2.2.5. PLH et compatibilité avec les documents supra

L'élaboration concomitante du PLH et du PLUi est positive et de nature à permettre une meilleure cohérence des politiques intercommunales. Toutefois, le programme d'orientation et d'actions du PLH est relativement limité et ses mesures sont peu développées en termes de moyens à mettre en œuvre et peu précises quant aux objectifs à atteindre.

L'analyse de la compatibilité du PLUi-H avec les documents cadre de rang supérieur (Scot, SRCE, Sdage) est théorique (citation des axes du document supra puis affirmation « le PLUi-H est compatible ») et demande à être étayée.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi-H de Leff Armor Communauté

3.1 Organisation spatiale et préservation des sols et espaces naturels, agricoles et forestiers

3.1.1. Projet d'habitat

L'hypothèse démographique sur laquelle s'appuie l'EPCI pour bâtir son projet d'habitat marque une hausse quant à la tendance actuelle, alors que la population des territoires voisins stagne voire diminue. L'EPCI compte sur l'arrivée de nouvelles populations pour maintenir et augmenter sa croissance démographique. Ce faisant, il met en place les conditions pour attirer la population des autres bassins de vie limitrophes. Le projet de PLUi-H tend à prolonger la tendance actuelle à transformer Leff Armor Communauté en une zone périurbaine. Ainsi, le PLUi-H contribue à inscrire l'EPCI dans une situation de concurrence avec les agglomérations de Guingamp, Paimpol et surtout Saint-Brieuc. L'absence de cohérence entre les différents projets intercommunaux risque d'entraîner des incidences environnementales significatives, dont les principales sont une consommation foncière excessive par rapport au développement démographique et économique, une hausse des logements vacants, la poursuite du dépeuplement des centre-bourgs, et une hausse des mobilités non maîtrisées, tous ces facteurs contribuant par ailleurs à une hausse des émissions de gaz à effet de serre (stockage de carbone dans les sols, déplacements motorisés).

L'Ae recommande à l'EPCI de joindre au dossier une analyse des logiques démographiques extra-territoriales, d'évaluer les soldes naturels et migratoires potentiels induits par son hypothèse démographique et d'en estimer les conséquences environnementales compte tenu des projets de développement des territoires voisins.

La vacance de logements a fait l'objet d'un approfondissement (identification des logements et leviers d'actions) dans le cadre d'une des actions du PLH.

Les densités choisies sont très faibles : 8 à 12 logements/ha en « dents creuses », de 12 à 20 logements/ha en extension selon les communes, alors que l'objectif figurant dans la charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne, signée entre l'État et les collectivités de la région est de 20 logements/ha pour les communes rurales.

Le plan ne s'empare pas du phénomène de transformation en résidences secondaires. Il prévoit d'emblée une « perte ⁹ » de 22 logements par an.

L'Ae recommande à l'EPCI de reconsidérer et mieux motiver les choix de densités de logements par une étude des formes urbaines les plus adéquates, de prévoir des objectifs et un suivi des différentes formes de logements (permanents, secondaires) et de leurs évolutions afin de disposer de moyens de modérer la consommation foncière liée à l'habitat.

3.1.2. Développement économique

Les données Insee montrent une croissance lente du nombre d'emplois dans le territoire, de l'ordre de 180 emplois créés en 10 ans (+0,2 %/an). Dans le projet de PLUi-H, les 50 ha destinés au développement de l'activité économiques sont déduits d'une estimation de 750 nouveaux emplois sur le territoire et d'un ratio de 15 emplois/ha. Cette estimation repose donc sur des bases théoriques. Au vu de la tendance actuelle, un recensement des besoins des acteurs économiques permettrait de consolider le projet. Par ailleurs, les disponibilités foncières en friche ou déjà mobilisables ne sont pas estimées.

L'Ae recommande de compléter le dossier par une estimation suffisamment précise des besoins des acteurs économiques, afin de justifier les surfaces dédiées au développement de l'activité économique, et éventuellement revoir à la baisse la consommation d'espaces associée.

3.1.3. Construction en zones A et N

Le dossier ne contient pas de secteur de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL) à vocation d'habitat, mais les hameaux de plus de 15 habitations ont été zonés U et peuvent donc accueillir de nouvelles constructions, soit une cinquantaine de secteurs au total. Ce choix va à l'encontre d'une diminution du mitage territorial, contre lequel l'EPCI pourrait lutter en instaurant des critères plus stricts de limitation des hameaux et au sein desquels les constructions pourraient être plus encadrées.

28 sites sont concernés par des STECAL (carrières, loisir, campings), dont deux campings et un hameau zoné U à moins de 100 m du littoral. Alors que plus de 200 ha sont concernés par des STECAL, les possibilités de constructions nouvelles laissées par le PLUi-H dans l'ensemble de ces secteurs sont peu encadrées dans le règlement écrit, et les incidences environnementales, non analysées, sont difficilement estimables au vu des éléments du dossier. Or, l'identification précise des incidences environnementales doit permettre à l'EPCI d'améliorer la maîtrise sur celles-ci et de prévenir notamment les éventuelles dégradations de milieux naturels.

L'Ae recommande à l'EPCI de renforcer l'encadrement des constructions dans les zones A et N (hameaux en zone U et STECAL), et d'évaluer les risques de dégradation des milieux naturels induits par le PLUi-H.

Les emplacements réservés du PLUi-H ne sont pas évalués du point de vue de l'environnement, alors que plusieurs hectares sont concernés, et doivent être comptabilisés dans le décompte des surfaces artificialisées pour la bonne information du public.

9 La « perte » signifie la transformation en résidence secondaire, c'est-à-dire la soustraction de ces logements au total des logements du territoire utiles à l'atteinte du projet démographique.

3.1.4. Consommation foncière totale du projet de PLUi-H

Vu le contexte territorial, la concrétisation des perspectives de développement démographique et économique prévues dans le PLUi-H n'est pas assurée. Ces perspectives semblent se baser sur la poursuite d'un développement pensé sans considération environnementale.

Si le PADD définit l'objectif de réduction de l'artificialisation à plusieurs reprises, la lecture du PLUi-H ne démontre pas que les moyens disponibles en ce sens sont suffisamment exploités.

Les enjeux environnementaux liés à l'artificialisation des sols sont nombreux, les principaux étant la préservation de la biodiversité, le stockage de carbone dans les sols, la pérennité de l'agriculture et la prévention des inondations. Le projet actuel ne s'inscrit pas de façon effective dans la trajectoire de sobriété foncière définie par des objectifs nationaux et régionaux¹⁰.

La consommation d'au moins 136 ha de terres agricoles et naturelles reste élevée voire apparaît excessive, et insuffisamment évaluée du point de vue l'environnement. Pour répondre aux objectifs de modération, le projet de PLUi ne peut que renforcer ses outils de limitation et de maîtrise de la consommation foncière. En particulier, le plan gagnerait à se doter d'outils de suivi permettant d'infléchir les objectifs et moyens si des écarts aux objectifs initiaux étaient observés.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et paysage

◆ Qualité des milieux aquatiques

Avec de nombreux cours d'eau irrigant le territoire, un maillage important de zones humides et la façade maritime désignée en zone Natura 2000, l'eau occupe un rôle important dans le fonctionnement écologique du territoire. L'amélioration de la qualité des masses d'eau constitue un des enjeux environnementaux principaux du PLUi-H.

L'état initial de l'environnement présente l'état des lieux des stations d'épuration, mais aucune information quant aux effets des effluents sur les milieux récepteurs. L'assainissement non collectif n'est pas traité, bien qu'il concerne environ 8 000 habitations, soit près du tiers du total du territoire. Le dossier ne dispose d'aucune information au sujet de l'assainissement des eaux pluviales.

On trouve 23 stations d'épuration, dont 6 à plus de 90 % de leur charge maximale (Lanvollon, Plélo, Pléguien, Plouagat, Plouha, Tréguidel). Les stations de Plouha, Tréguidel, Pléguien (une nouvelle station est prévue) et Plouagat sont saturées, communes dans lesquelles l'urbanisation ne pourra être poursuivie tant que la situation n'aura été améliorée. Par ailleurs, de nombreux dysfonctionnements sont relevés dans l'annexe sanitaire (non conformité, eaux parasites, débordements).

Sur cet enjeu, le PADD prévoit « la réduction des pressions sur les milieux en programmant la rénovation des réseaux de collecte et des installations de traitement des eaux usées, en priorisant Le Faouët, Le Merzer, Pludual, Plélo, Pléguien, Lanvollon, Lanrodec, Plouagat et Tréguidel ».

Dans l'analyse des incidences, l'EPCI estime potentiellement problématique la conjugaison d'un développement démographique et économique et de dysfonctionnements parfois importants des systèmes d'assainissement.

Cependant, le PLUi-H ne présente pas de réflexion dans le sens d'une prise en compte adéquate de l'enjeu. L'amélioration des systèmes épuratoires n'est évoquée que dans le PADD. En l'état, le dossier n'apporte donc aucune garantie sur la contribution de l'assainissement au maintien ou l'amélioration de la qualité des masses d'eau. **Compte-tenu des faiblesses du traitement de l'enjeu de maintien et d'amélioration de la qualité des milieux aquatiques du territoire, le développement démographique et économique conduira**

10 Plan national Biodiversité du 4 juillet 2018, projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne en 2019.

vraisemblablement au renforcement des pressions s'exerçant sur les milieux récepteurs, et indirectement sur le fonctionnement écologique. Il est essentiel que l'EPCI intègre au PLUi-H des éléments permettant de qualifier la situation du point de vue environnemental, et apporte des garanties sur la soutenabilité environnementale du projet de plan.

◆ Alimentation en eau potable

Le dossier ne dispose d'aucune information concernant l'enjeu : quantité, tension, qualité des captages d'eau, incidences sur les milieux aquatiques et humides superficiels. L'adéquation du projet de développement avec les possibilités d'approvisionnement en eau potable, dans un contexte d'évolution probable de la ressource liée au changement climatique (sécheresse dans le département en 2018), n'est pas étudié par l'EPCI qui renvoie aux possibilités de réalisation d'interconnexions, d'amélioration de la performance des réseaux et de réduction des consommations.

Ces lacunes conduisent l'Ae à ne pas pouvoir se prononcer quant à l'enjeu d'approvisionnement en eau potable et à ses incidences sur l'environnement, dont l'analyse mérite d'être approfondie pour garantir la définition d'un projet de PLUi-H soutenable.

◆ Biodiversité

Le dossier met en avant la richesse de biodiversité du territoire et l'importance de la qualité des eaux pour le maintien de sa biodiversité. À ce titre, les pressions humaines s'exerçant sur les milieux naturels ordinaires et remarquables mériteraient d'être étudiées pour permettre de mieux caractériser l'enjeu de préservation de ces milieux.

Zones humides et milieux naturels remarquables

Pour les zones humides et les milieux naturels remarquables, la logique d'évitement a été favorisée, et la plupart des OAP prescrivent l'interdiction de destruction des zones humides lorsqu'elles en contiennent. Les incidences indirectes dues à la dégradation de la qualité des cours d'eau, la modification des régimes hydriques et le dérangement d'espèces seraient toutefois à approfondir davantage pour en déterminer les effets éventuels.

Environ une vingtaine de secteurs urbanisables jouxtent ou contiennent des zones humides. Quelques OAP prévoient la protection des zones humides et le respect des écoulements (ie. OAP Pludual – Manoir). Lorsqu'elles sont situées en bordure de site, les zones humides ne sont pas systématiquement identifiées ni les incidences potentielles évaluées (Kercadiou à Lanvollon, La Braguette à Plélo, Kerisago à Plouha, Kerbouillen 2, La Mi-Route, Hydrio et Cornouaille à Châtelaudren-Plouagat, etc.).

Le projet prévoit le développement des loisirs dans des sites abritant une biodiversité remarquable sans en envisager les incidences environnementales que sont le piétinement et le dérangement d'espèces.

Aucun site d'extension urbaine n'est prévu dans une Znieff, un périmètre Natura 2000 ou un espace naturel sensible. Trois STECAL à vocation de loisirs sont situés en revanche dans l'espace naturel sensible « Avaugour – Bois Meur », et deux campings zonés en STECAL à Plouha en dans la Znieff de type 2 « Côte ouest de la baie de Saint-Brieuc », en bordure de la Znieff de type 1 « Côte de la pointe de Plouha ». À ce sujet, la partie 3.1.3 du présent avis insiste sur l'absence de cadrage des possibilités de constructions permises par le PLUi-H dans ces secteurs.

L'altération de zones humides et des milieux naturels remarquables par la dégradation de la qualité des eaux n'est pas traitée dans le dossier.

L'Ae recommande à l'EPCI de renforcer la protection des zones humides et des milieux naturels remarquables par l'analyse des incidences indirectes dues au projet (modification des écoulements, dégradation de la qualité des eaux, augmentation du piétinement et des dérangements d'espèces).

Trame verte et bleue

Pour la trame verte et bleue, la réalité des connexions identifiées demande à être confortée par des expertises de terrain et par l'étude des fonctionnalités assurées. Les deux corridors nord-sud situés à l'ouest du territoire interrogent puisqu'ils relient des bois par le franchissement de la voie ferrée puis de la RN12.

Généralement, la préservation de la trame verte et bleue devrait être démontrée et renforcée par des prescriptions plus fortes pouvant par exemple se baser sur l'utilisation d'un zonage A ou N « corridor ».

L'Ae recommande à l'EPCI d'améliorer le niveau de connaissance de la trame verte et bleue territoriale par l'étude des fonctionnalités écologiques associées, et d'en renforcer la protection par des mesures dédiées, par exemple la définition de zone A et N « corridor ».

Biodiversité en milieu urbain

En zone urbaine, le PLUi-H prévoit des coefficients d'espaces verts de 10 ou 20 % dont l'apport environnemental au projet devrait être évalué, au regard d'autres choix possibles.

◆ Sites, paysages et patrimoine

Les atouts paysagers du territoire sont nombreux et tiennent tant à ses milieux naturels qu'à son patrimoine bâti. Le sud du territoire est vallonné et est décrit comme faisant partie des contreforts des Monts d'Arrée. Une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine¹¹ est en cours d'élaboration sur une partie du territoire de l'ancienne commune de Châtelaudren. Son projet, arrêté en juin 2020, fait à l'objet d'une évaluation environnementale spécifique.

Pour les sites ouverts à l'urbanisation, les dispositions dans les OAP sont trop générales pour permettre une réelle prise en compte territorialisée des enjeux paysagers, nécessairement différents selon la situation des sites (visibilités lointaines, entrée de ville) et de leur vocation (habitat, activités économiques, mixte).

L'Ae recommande d'affiner les dispositions dédiées à la qualité paysagère des sites destinés à être urbanisés.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

◆ Risques naturels et technologiques

Bien que LAC ne soit couvert par aucun plan de prévention des risques (PPR) naturels, plusieurs risques naturels sont à prendre en compte dans le projet urbain : remontée de nappes, inondation par débordement du Leff, submersion marine des bâtiments et habitations des plages de Bréhec et du Palus à Plouha.

L'étude du dossier montre qu'aucun des sites ouverts à l'urbanisation n'est situé en zone inondable.

Un PPR industriel est prescrit (anciennes mines dans six communes). Lacunaire sur ce sujet, le règlement écrit devrait définir les règles de prise en compte de ce PPRI.

◆ Bruit

Certains axes routiers supportent des trafics importants : 30 000 veh/j pour la RN12, 10 000 veh/j pour la RD6, avec des parts importantes de poids lourds. À ce titre, la RN12 fait l'objet d'un « classement sonore au titre des infrastructures routières »¹² en catégorie 2 (largeur affectée de 250 m) sur tout son tracé dans

11 AVAP, valant site patrimonial remarquable (SPR).

12 Arrêté du 30 mai 1996 relatif aux modalités de classement des infrastructures de transports terrestres et à l'isolement acoustique des bâtiments d'habitation dans les secteurs affectés par le bruit, imposant des normes aux bâtiments construits le long de certains axes routiers. Y sont définies les émergences sonores, une mesure de

l'EPCI, et les RD6, RD7, RD9 et RD786 sont classées en catégorie 3 (100 m).

Les informations jointes au dossier sont insuffisantes pour bien caractériser l'enjeu. Y manque notamment le nombre d'habitations et de riverains concernés par des niveaux sonores importants, donnée pouvant être complétée par une analyse plus fine basée sur l'étude des émergences sonores.

Aucun secteur d'habitation n'est situé en zone de classement sonore, tandis que sept secteurs à vocation d'activités économiques y seront créés ou étendus. Les OAP mentionnent en général la préservation d'un retrait vis-à-vis des infrastructures.

L'EPCI identifie les conséquences du développement territorial prévu en termes de hausse des déplacements, engendrant des niveaux de bruits supérieurs à la situation actuelle. Ce point n'est cependant pas étudié alors qu'il permettrait la constitution d'une connaissance utile en matière de protection de la population.

◆ Radon

Leff Armor Communauté est classé catégorie 3 pour le radon¹³ par l'Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire (IRSN). À ce titre, les habitats du territoire et constructions nouvelles sont susceptibles d'avoir un taux de radon élevé dans l'air. **Le règlement écrit ne comporte cependant aucune disposition pour la gestion de ce risque concernant les nouvelles constructions.**

3.4 Changement climatique, énergie, mobilité

◆ Contribution à l'atténuation du changement climatique et développement des énergies renouvelables

Le PADD prévoit quelques mesures favorables à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et au développement des énergies renouvelables : développement de la biomasse bois-énergie, installation de chaufferie bois, développement de la méthanisation (trois sont déjà en service), développement des énergies solaires et éoliennes ; développement de l'usage du bois, isolation extérieure, végétalisation des toitures, panneaux solaires, orientation au sud des bâtiments et pièces à vivre, etc.

La traduction opérationnelle est faible, limitée à des encouragements de bonnes pratiques.

A cet égard, le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la Communauté de communes, en cours d'élaboration, est évoqué mais le dossier de PLUi-H ne va pas dans le sens d'une prise en compte effective de celui-ci. Le projet aurait pu s'appuyer sur la définition d'objectifs communs entre le PLUi-H et le PCAET, qui auraient pu être intégrés au PADD du projet de plan, et prévoir des mesures plus ambitieuses concernant le développement des énergies renouvelables, les déplacements motorisés induits par l'accroissement prévu de la population et la consommation d'espaces agricoles et naturels.

L'Ae recommande à l'EPCI de renforcer dès à présent les dispositions du PLUi-H concernant les enjeux liés à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à la transition énergétique.

Il serait pertinent que le rapport de présentation du PLUi-H démontre comment le parti d'aménagement (localisation du développement, des zones à urbaniser, etc.) influence, positivement ou négativement, la lutte contre le changement climatique.

◆ Mobilités

Le réseau de transport est développé et constitue un atout du territoire. L'EPCI accueille deux gares

l'écart sonore avec et sans l'infrastructure routière, afin d'en caractériser le confort sonore. L'arrêté fixe un seuil d'émergence sonore nocturne de +3 dB et diurne de +5 dB.

13 Catégorie 3 : probabilité moyenne ou forte de présence de radon

ferroviaires, à Plouagat-Châtelaudren et Plouvara-Pleurneuf. Le diagnostic met en évidence plusieurs caractéristiques urbaines pouvant nuire à l'usage de celles-ci (offre de stationnement peu attractive, éloignement des centres-bourgs, espaces publics peu valorisés).

Le PADD prévoit le renforcement de la logistique et le renforcement de quelques aires de covoiturage.

Au final, les mesures prévues par le PLUi-H sont marginales : chemins à préserver, emplacements réservés pour la création de liaisons nouvelles, des normes de stationnement vélo. **En l'absence de mesures significatives d'évitement ou de réduction, le projet intercommunal contribuera a priori à augmenter le volume des déplacements motorisés. La présence des deux gares n'est pas exploitée, et de manière plus générale, le projet ne comporte pas de stratégie pour les déplacements, stratégie pouvant par exemple se traduire par une OAP thématique.**

4. Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) valant site patrimonial remarquable (SPR) de Châtelaudren (ancienne commune de Châtelaudren)

L'ancienne commune de Châtelaudren, ayant intégré la commune nouvelle de Châtelaudren-Plouagat en 2019, incluse dans le territoire de Leff Armor Communauté, comporte une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) créée le 14 juin 1994¹⁴. En parallèle de l'élaboration du PLUi de Leff Armor Communauté, la commune procède à la transformation de cette ZPPAUP en aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) valant site patrimonial remarquable (SPR)¹⁵ et à la modification du périmètre ainsi protégé.

Bien que son périmètre soit réduit par rapport à celui de la ZPPAUP, ce projet d'AVAP concerne une grande partie de l'ancienne commune de Châtelaudren. Une AVAP ayant valeur de servitude d'utilité publique vis-à-vis des dispositions d'urbanisme, sa bonne articulation avec les documents d'urbanisme en cours d'élaboration, en l'occurrence le PLUi de Leff Armor Communauté, est essentielle.

Ce projet a ainsi fait l'objet d'une décision le 9 août 2018 le dispensant d'évaluation environnementale, tout en demandant que l'évaluation des incidences environnementales des choix portés sur le territoire de l'AVAP soient intégrés à celle du PLUi, afin d'assurer la cohérence des deux documents.

Les rapports d'évaluation environnementale du PLUi et de l'AVAP de l'ancienne commune de Châtelaudren ont été transmis séparément. Les deux évaluations auraient pu être présentées dans un même document.

Le PLUi de Leff Armor Communauté ne prévoit pas de zone 1AU d'extension de l'urbanisation au sein de l'aire de l'AVAP et les règles d'urbanisme des espaces concernés semblent cohérentes. De même, le dossier de l'AVAP de Châtelaudren comporte un examen de la compatibilité de ce projet avec le PADD du PLUi. Deux axes du PADD concernent particulièrement le projet d'AVAP :

14 Le périmètre déterminé pour l'Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP) valant Site Patrimonial Remarquable (SPR) s'étend uniquement sur une partie de l'ancienne commune de Châtelaudren. Il est, désigné dans le dossier par le nom ancien de la commune, Châtelaudren.

15 Les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) ont été instituées par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle II) en remplacement des ZPPAUP (article 28). Elles doivent prendre en compte les orientations du PADD (projet d'aménagement et de développement durable) du PLU. La loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine est venue substituer à la notion d'AVAP celle de site patrimonial remarquable (SPR). L'AVAP de Châtelaudren, une fois adoptée, aura donc le statut de SPR.

- « Valoriser la vallée du Leff, axe de cohésion, différenciation et développement », par la prise en compte et la révélation du patrimoine, objet de l'AVAP, et
- « Nourrir une dynamique de développement connectée aux flux » en favorisant l'offre touristique et par la possibilité de développement de sources d'énergie renouvelables.

En effet, l'AVAP propose des règles particulières sur un certain nombre de bâtiments « remarquables », « d'intérêt architectural » ou d'accompagnement et permet la transformation de bâtiments de moindre enjeu ou la construction de nouveaux bâtiments en harmonie avec les constructions voisines. De même l'AVAP interdit la construction d'éolienne sur le périmètre de la commune, en cohérence avec le PLUi qui préconise que l'implantation d'éolienne devra prendre en compte les enjeux de covisibilité en évitant les rapports directs avec les patrimoines emblématiques et les sites paysagers remarquables, mais permet la mise en œuvre de systèmes de production d'énergie renouvelable en harmonie avec les constructions présentes.

Ainsi, l'AVAP et le PLUi sont coordonnés.

La présidente de la MRAe Bretagne,

Signé

Aline BAGUET