Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale de Bretagne sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat de Loudéac Communauté Bretagne - Centre (22)

N° : 2020-007975

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 juillet 2020 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat de Loudéac Communauté (22).

Étaient présents et ont délibéré collégialement : Françoise Burel, Alain Even, Antoine Pichon, Aline Baguet.

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.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par la communauté de communes Loudéac Communauté pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 4 mars 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.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la DREAL de Bretagne a consulté par courriel du 4 mars 2020 l'agence régionale de santé au sujet du PLUi, qui a transmis une contribution en date du 6 avril 2020.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.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de Bretagne, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

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 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 n'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

Loudéac Communauté Bretagne Centre (LCBC) est une intercommunalité du sud des Côtes d'Armor formée en 2017 par la fusion de la communauté intercommunale pour le développement de la région et des agglomérations de Loudéac (CIDERAL) et de la communauté de communes Hardouinais Mené. LCBC compte 41 communes réparties sur 1 168 km², et accueille 51 352 habitants en 2016 (donnée INSEE).

L'intercommunalité a fait le choix d'élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat au sens du code de la construction et de l'habitation. Ce document, appelé PLUiH dans la suite de cet avis, mise sur un projet territorial amenant à 54 650 habitants à horizon 2030, soit une croissance moyenne annuelle de 0,40 % entre 2020 et 2030. La production de logements découlant de ces perspectives démographiques est estimée à 206 logements par an. Au total, 287,13 ha de zones à urbaniser (AU) sont prévus au PLUiH, dont 241,72 ha à court terme (zones 1AU).

Les enjeux environnementaux du projet identifiés comme prioritaires par l'Ae sont :

- **la sobriété foncière**, au regard du projet de PLUiH, très volontariste sur le développement économique et démographique (malgré une tendance à la décroissance et un taux de vacance de logements très élevé), ainsi que de la progression historique de l'urbanisation, déjà très consommatrice d'espace sur l'intercommunalité ;
- **la préservation des sols et espaces agro-naturels, de la biodiversité et de la qualité paysagère du territoire,** constitué de plusieurs corridors et réservoirs écologiques importants, notamment forestiers.
- **la gestion des flux d'eaux usées et d'eaux pluviales inhérents au projet de développement**, du fait de la localisation de l'intercommunalité en tête de sept bassins versants, avec des cours d'eau et des eaux souterraines généralement de qualité moyenne à médiocre.

Le dossier, très dense, est divisé en de multiples parties et sous-parties qui facilitent la lecture mais compliquent l'appréhension du projet et de son évaluation dans son ensemble, d'autant plus que l'évaluation environnementale est incomplète et ne permet ainsi pas d'éclairer totalement le public. **Au final, la consommation de sols et d'espace attendue résultant de la stratégie présentée dans le PLUiH, bien qu'elle représente une division par deux de la consommation de la décennie passée, reste très importante. Le volume de la production de logements neufs, couplé à la faible densité des opérations et à un séquencement de l'urbanisation inadapté à une gestion maîtrisée de l'urbanisation, du fait de l'ouverture massive à l'urbanisation immédiate, concourt à une consommation foncière importante, à contre-courant des orientations nationales et régionales concernant l'artificialisation des sols.**

Afin d'améliorer le projet et l'évaluation qui en est présentée, l'autorité environnementale recommande en particulier :

- ***au-delà d'une éventuelle révision à la baisse de l'objectif de croissance démographique global, de mettre en place un dispositif permettant d'évaluer et de réajuster régulièrement les objectifs de croissance et de production de logements du PLUiH en fonction de la situation réellement constatée sur le territoire, et d'organiser une gestion des nouvelles constructions qui priorise l'économie de consommation foncière en conditionnant l'extension de l'urbanisation à la réduction de la vacance de logements et à la réalisation d'un renouvellement urbain significatif ;***
- ***de préciser la déclinaison locale de la trame verte et bleue et de compléter l'évaluation environnementale par la présentation d'un récapitulatif des projets d'aménagement susceptibles d'avoir une incidence négative notable sur l'environnement, et une démonstration du caractère suffisant des mesures prévues pour supprimer, réduire ou compenser ces incidences ;***
- ***de mettre en adéquation les perspectives d'urbanisation nouvelles avec la ressource en eau effectivement disponible, de caractériser l'incidence des rejets d'eaux usées et pluviales sur les***

milieux récepteurs et de démontrer que le projet s'inscrit dans les objectifs de non dégradation et reconquête de la qualité des eaux.

Sommaire

1 Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux.....6

1.1 Contexte et présentation du territoire.....6

1.2 Présentation du projet de PLUiH.....8

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLUiH identifiés par l'autorité environnementale.....8

2 Qualité de l'évaluation environnementale.....9

2.1 Organisation générale et présentation des documents.....9

2.2 Qualité de l'analyse.....9

2.3 Articulation du PLUiH avec les autres plans et programmes.....11

3 Prise en compte de l'environnement par le projet.....11

3.1 Organisation spatiale et artificialisation des sols.....11

3.2 Préservation du patrimoine naturel et qualité paysagère.....13

3.3 Milieux aquatiques, aspects qualitatifs et quantitatifs.....15

3.4 Prise en compte des risques et limitation des nuisances.....17

3.5 Mobilité, changement climatique, énergie.....18

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

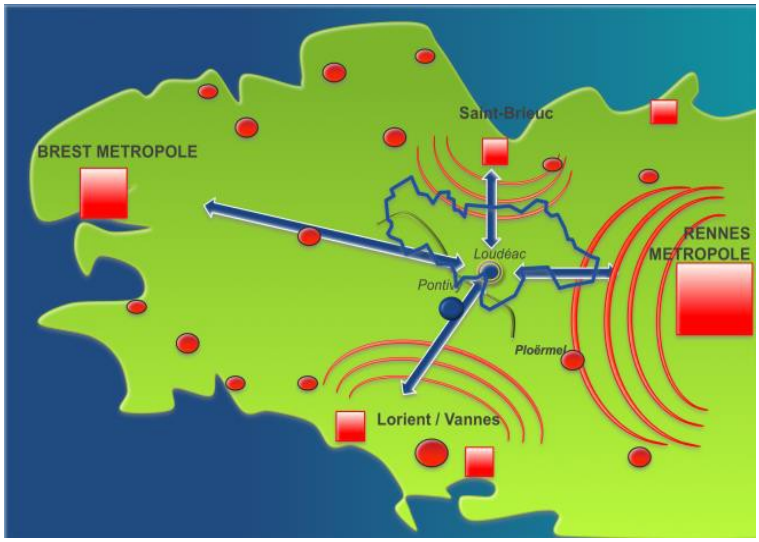

Figure 1 : Localisation de LCBC au sein de la Bretagne (source : dossier)

Loudéac Communauté Bretagne Centre (LCBC) est une intercommunalité du sud des Côtes d'Armor formée en 2017 par la fusion de la communauté intercommunale pour le développement de la région et des agglomérations de Loudéac (CIDERAL) et de la communauté de communes Hardouinais Mené[1].

LCBC compte 41 communes réparties sur 1 168 km², et accueille 51 352 habitants en 2016 (donnée INSEE).

Entre 2011 et 2016, Loudéac Communauté Bretagne Centre (LCBC) enregistre une légère diminution de population : – 0,2 % par an. Cette moyenne recouvre cependant des réalités très disparates : 40 % des communes de LCBC enregistrent une augmentation de leur population, portée par des apports migratoires. La population suit globalement une tendance à la redistribution et quitte les pôles principaux (ville centre de Loudéac et pôles de proximité) au profit des pôles intermédiaires.

Hors Loudéac, principal pôle du territoire, les communes de Guerlédan, Le Mené, Merdrignac, Plémet, Plouguenast-Langast et Trémorel jouent un rôle notable de bourgs secondaires tant en termes démographiques qu'économiques. Avec Loudéac, ces communes accueillent plus de la moitié de la population de l'EPCI et la majeure partie des emplois.

La part de logements vacants, qui s'élevait à 11,9 % en 2016, est très importante : la reconquête de ces logements constitue un enjeu sur l'ensemble du territoire[2].

Loudéac Communauté est un territoire dont l'attractivité s'appuie sur un système économique agro-alimentaire[3] pourvoyeur d'emplois (plus d'emplois occupés que d'actifs y résidant), bien que le nombre d'emplois soit en léger recul depuis 2010. Le périmètre de Loudéac Communauté Bretagne Centre en fait

1 En 2017, un premier PLUiH est approuvé sur le périmètre de la CIDERAL. En 2018, le premier schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Loudéac Communauté Bretagne Centre est engagé sur le nouveau périmètre résultant des fusions. Parallèlement à l'élaboration du SCoT, Loudéac Communauté Bretagne Centre a décidé de réviser le PLUiH de 2017 à l'échelle du nouveau périmètre communautaire.

2 Enjeu lié à la rénovation du parc de logements, ancien dans la mesure où 44 % ont été construits avant 1948.

3 L'industrie agro-alimentaire et les activités associées (transport, logistique, notamment…) sont les principales branches implantées.

un territoire stratégique au centre de la Bretagne : à la croisée de grands flux cardinaux, Loudéac est traversé par la RD 700 et la RN 164.

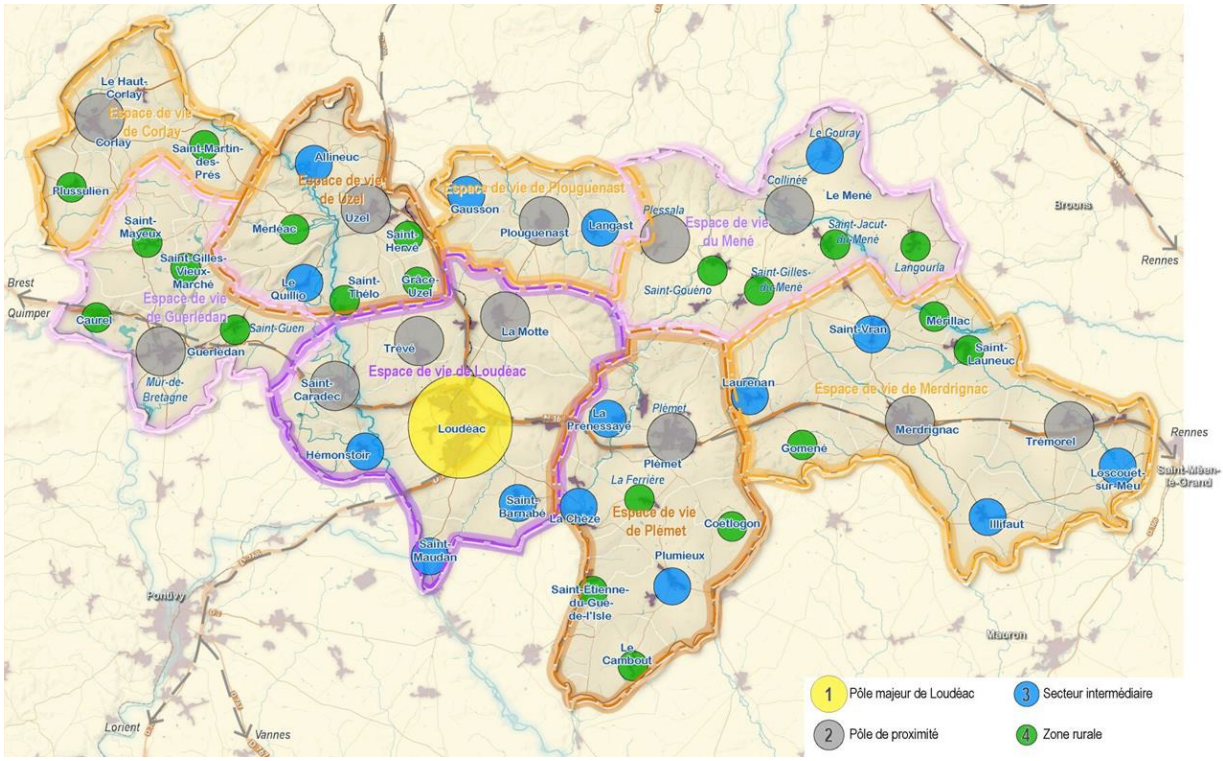

Figure 2 : Armature urbaine de l'intercommunalité (source : dossier)

Le territoire connaît un certain flux touristique lié au lac de Guerlédan et à la voie verte longeant le canal de Nantes à Brest. En 2016, la part de résidences secondaires se situait à 10,8 %.

Constitué d'importants massifs forestiers aux intérêts écologiques reconnus, Loudéac Communauté Bretagne Centre (LCBC) comporte plusieurs réservoirs de biodiversité et corridors écologiques recensés dans la trame verte et bleue régionale du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Bretagne. Une trentaine de zones de protection et d'inventaires de milieux naturels remarquables[4] ont été identifiés, dont la quasi-totalité concerne des secteurs forestiers. On dénombre 46 édifices classés ou inscrits au titre des monuments historiques sur le territoire, répartis dans 26 communes.

Le territoire se situe en tête de 7 bassins versants : l'Oust, le Lié, l'Arguenon, le Meu, le Ninian, l'Yvel-Hyvet et la Rance, d'où un réseau hydrographique très dense. Il est concerné également par 3 autres masses d'eau qui rejoignent le Blavet (Sulon, Poulancre et Daoulas). Les cours d'eau du territoire sont généralement de qualité moyenne à médiocre notamment en raison de faibles débits d'étiage et de la pression des rejets d'effluents d'origines diverses. De plus, nombre d'entre eux ont été fortement aménagés (seuils, barrages, rectification des cours et des berges…) ce qui y dégrade les fonctions écologiques, réduit les écoulements et les échanges biologiques. La qualité des eaux souterraines est également à reconquérir. De l'hydrographie et du relief découlent trois ensembles paysagers distincts au sein du territoire, issus de ses caractéristiques géologiques et des usages qui les modèlent : paysage de bocage dense sur collines, paysage cultivé à ragosses[5] et paysage cultivé avec talus.

Malgré sa relative stabilité démographique et économique, le territoire a connu un rythme de consommation foncière élevé entre 2007 et 2016, de l'ordre de 45 ha/an. L'urbanisation, linéaire et

4 18 zones naturelles d'intérêt écologiques, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I, 8 ZNIEFF de type II, 2 zones Natura 2000 et 6 espaces naturels sensibles.

5 Forme végétale des haies du bocage résultant de la pratique qui conduit à tailler en têtards les arbres des haies.

dispersée, le plus souvent pavillonnaire, forme une structure territoriale lâche, confortant le mitage de l'espace déjà engagé et participant à la fragmentation des milieux naturels. Mal maîtrisés, ces aspects ont contribué à la dégradation des qualités paysagères du territoire et entraînent des conséquences environnementales négatives.

1.2 Présentation du projet de PLUiH

Dans le cadre du PLUiH (et du SCoT), les élus ont retenu le projet territorial suivant : 54 650 habitants à horizon 2030 (et 57 700 habitants en 2040), soit une croissance moyenne annuelle de 0,40 % entre 2020 et 2030. La production de logements découlant des perspectives démographiques[6] est estimée à 206 logements par an entre 2020 et 2030.

POPULATION MUNICIPALE	1999-2010	2010-2015	2020-2040	
Loudéac Communauté - Bretagne Centre			Objectif 2020-2030	Objectif 2030-2040
Nombre en fin de période	51691	51474	54 650	57 700
Evolution par an	201	-43	212	305
Taux d'évolution par an	0,40%	-0,08%	0,40%	0,55%

Figure 3 : Projections démographiques (source : dossier)

Le PADD affiche un objectif de production de 2 060 logements à horizon 10 ans pour le développement résidentiel, sans dépasser une consommation moyenne de plus de 10 ha / an (soit 100 ha en 10 ans), avec au moins 30 % des nouveaux logements dans l'enveloppe urbaine.

À l'échelle du PLUiH, le nombre potentiel de nouveaux logements découlant des capacités dans l'enveloppe urbaine (1 101 logements) et des zones à urbaniser en extension atteint un total de 2 351 logements. La consommation d'espace en extension prévue pour l'habitat est de 91 ha en 10 ans (2020-2030).[7]

Le PLUiH prévoit 21,7 ha de zones à urbaniser pour les équipements. En ce qui concerne les activités économiques, le zonage prévoit l'urbanisation de 134 ha, chiffre qui inclut les disponibilités existantes dans les parcs d'activités aménagés[8]. Il est également à noter que 37 ha de zones à urbaniser à court terme (1AU) sont dédiés au développement de la production d'énergies renouvelables, principalement à partir d'énergie solaire.

Les zones à urbaniser en extension de l'enveloppe urbaine représentent d'après le dossier un total de 197,9 ha. Au total, 287,13 ha de zones à urbaniser (AU) sont prévus au PLUiH, dont 241,72 ha à court terme (zones 1AU).

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLUiH identifiés par l'autorité environnementale

Les enjeux environnementaux du projet identifiés comme prioritaires par l'Ae sont :

6 Outre le besoin lié à l'augmentation du nombre d'habitants, il prend notamment en compte une baisse modérée de la taille moyenne des ménages (−0,25 % par an entre 2020 et 2030, soit un indice de 2,13 en 2030) et une diminution du nombre de logements vacants de −10 par an en moyenne.

7 Ces 91 ha correspondent à un rythme moyen de consommation d'espace de 9,1 ha/an, contre 25 ha/an observés entre 2007 et 2016 pour l'habitat (indicateur).

8 Les lots commercialisables de parcs déjà aménagés et partiellement occupés et les lots commercialisables de parcs en cours d'aménagement représentent une surface d'environ 49 ha d'après le dossier.

- **la limitation de l'artificialisation des sols,** alliée à la capacité de réemploi du bâti ancien, au regard du projet de PLUiH, très volontariste quant au développement économique et démographique (malgré une tendance à la décroissance et un taux de vacance de logements très élevé), ainsi que de la progression historique de l'urbanisation, déjà très consommatrice d'espace sur l'intercommunalité ;
- **la préservation des sols et espaces agro-naturels, de la biodiversité et de la qualité paysagère du territoire,** constitué de plusieurs corridors et réservoirs écologiques d'importance, notamment forestiers.
- **la gestion des flux d'eaux usées et d'eaux pluviales inhérents au projet de développement**, du fait de la localisation de l'intercommunalité en tête de sept bassins versants, avec des cours d'eau et des eaux souterraines généralement de qualité moyenne à médiocre.

Le PLUiH doit également prendre en compte les enjeux de gestion des déplacements, d'exposition de population à des risques, pollutions et nuisances ainsi que l'adéquation du projet avec l'évolution de la ressource en eau potable.

2 Qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Organisation générale et présentation des documents

Le dossier est de bonne facture mais difficile à appréhender : très dense, il est divisé en de multiples parties et sous-parties qui facilitent la lecture mais compliquent l'appréhension d'ensemble du projet et de son évaluation.

Les illustrations, de qualité, gagneraient à être davantage présentées à une échelle de reproduction permettant pas d'avoir une vision territorialisée des enjeux et du projet. **Il est regrettable que le dossier ne contienne pas de carte globale récapitulant la totalité des extensions d'urbanisation à l'échelle et à la résolution appropriée, pour éviter au lecteur d'avoir à se référer à la cinquantaine de cartes du règlement graphique.**

Le résumé non technique reprend les éléments essentiels du rapport de présentation et présente les grandes lignes du projet de PLUiH. Il pourrait toutefois être plus concret concernant le projet, avec davantage d'illustrations.

2.2 Qualité de l'analyse

2.2.1 État initial de l'environnement et enjeux environnementaux

Le dossier propose un diagnostic transversal d'une quarantaine de pages qui permet d'appréhender le territoire et ses spécificités. Des compléments thématiques offrent un éclairage plus précis sur certains enjeux. **L'état initial de l'environnement, globalement de bonne qualité, fournit cependant un niveau d'information insuffisant sur certaines thématiques, notamment en ce qui concerne l'assainissement des eaux usées et pluviales.**

Les secteurs d'OAP sont contextualisés avec les cartes intitulées « Contexte et situation de l'OAP » ainsi que les descriptifs associés qui rendent bien compte de l'environnement des sites de projet.

2.2.2 Justification des choix

Trois scénarios prospectifs ont été explorés lors de la démarche de réflexion commune entre l'élaboration du SCoT de LCBC et la révision du présent PLUiH. Aucun de ces scénarios n'envisage l'hypothèse de décroissance ou même de stagnation de la population, dans la tendance observée ces dernières années (- 0,2 % par an entre 2011 et 2016). Par ailleurs, le dossier ne présente pas d'hypothèse alternative au projet concernant la répartition de la croissance démographique projetée au sein du territoire, ou encore le niveau d'urbanisation nouvelle. Les scénarios de croissance démographique étudiés ne sont pas déclinés à l'échelle communale, ce qui ne permet pas de rendre compte de la répartition du développement démographique projeté et de justifier la soutenabilité locale du projet (notamment son adaptation aux dynamiques locales, très disparates suivant les communes).

Le rapport mentionne qu'une démarche itérative a permis d'optimiser les choix des secteurs de projets en privilégiant l'enveloppe urbaine, en vérifiant systématiquement la cohérence entre les besoins et les capacités urbaines, ainsi qu'en prenant en compte les enjeux environnementaux, agricoles et de fonctionnalité des espaces urbains afin d'assurer un développement de qualité et économe en espace. Une carte illustre l'évolution des secteurs de projets résidentiels et économiques en phase d'OAP du PLUiH[9]. Cette carte, intéressante en tant qu'illustration, ne démontre toutefois pas la pertinence des choix opérés.

Il résulte de ces lacunes une insuffisante explication et justification, sous l'angle environnemental, des choix réalisés aux différentes échelles d'analyse, notamment le périmètre, la localisation et la configuration des extensions d'urbanisation. Ceci fait particulièrement défaut étant donné que nombre de secteurs de projets sont prévus dans des espaces identifiés comme présentant des enjeux sur le plan environnemental.

Au final, les scénarios prospectifs ne suffisent pas pour fonder la justification de l'ensemble des choix ayant mené à la définition du projet de PLUiH. D'autant plus que c'est finalement le scénario le plus ambitieux[10] – et donc le plus éloigné des tendances actuelles – qui a été retenu comme base des objectifs chiffrés pour le projet territorial.

L'Ae recommande de justifier les croissances de population retenues au niveau de chaque commune ou a minima de chaque espace de vie.

2.2.3 Analyse des incidences environnementales et mise en œuvre de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC)

• Analyse des incidences à l'échelle de la parcelle

Le dossier contient une analyse spatialisée des incidences du PLUiH sur l'environnement. Centrée sur les espaces à urbaniser des communes, celle-ci omet les STECAL[11] et les emplacements réservés[12], qui ne sont pourtant pas exempts d'incidences potentielles sur l'environnement. Au-delà de ce défaut méthodologique, les analyses des incidences comportent des éléments intéressants mais souvent insuffisants pour appréhender les incidences résiduelles de ces aménagements après application des mesures ERC. A titre d'exemple, la formulation de mesures telles que « la conservation des haies et arbres existants sur les sites

9 Elle localise à l'échelle de l'intercommunalité les zones à urbaniser retenues pour le projet de PLUiH et celles qui ont été retirées du projet territorial.

10 Selon ce scénario, la population atteindrait 57 700 habitants en 2040, avec une première période de croissance progressive de la démographie amenant le territoire à compter 54 650 habitants en 2030 (soit un taux de croissance de 0,4 %/an entre 2020 et 2030).

11 Secteur de taille et capacité d'accueil limitée. Les STECAL sont délimités au sein des zones agricoles ou naturelles des PLU (zones A et N). Il s'agit d'un dispositif à caractère en principe exceptionnel.

12 Servitude dont la vocation est de « réserver » une emprise en vue d'une affectation prédéterminée (projet d'équipement, d'espace vert ou encore programme de logement social).

est envisagée », ou encore « le projet veillera à limiter les surfaces imperméabilisées » ne permet pas de garantir l'absence d'impact résiduel. À ce sujet, un récapitulatif des zones de projet concernées par un potentiel impact résiduel notable sur l'environnement[13] aurait utilement appuyé la démonstration de la mise en œuvre effective de la séquence ERC.

L'Ae recommande de recenser les projets d'aménagement susceptibles d'avoir une incidence négative notable sur l'environnement, et de démontrer que les mesures ERC qui y sont prévues permettront effectivement de supprimer, réduire ou compenser ces incidences.

• Analyse des incidences à l'échelle intercommunale

Le dossier contient également une évaluation à l'échelle intercommunale, par thématique environnementale. **Si l'évaluation proposée est exhaustive du point de vue des thématiques abordées, elle reste trop superficielle sur certaines thématiques, notamment du fait du manque de spatialisation globale. Cette évaluation thématique apparaît ainsi décorrélée de l'analyse des incidences locales, d'où une difficulté à avoir une vision d'ensemble des effets du plan, défaut non compensé par l'évaluation sectorielle des incidences pour les raisons mentionnées supra.**

2.2.4 Suivi de la mise en œuvre du PLUiH

Le dispositif de suivi des effets du PLUiH proposé est pertinent. En particulier, l'association d'un état zéro et d'objectifs chiffrés à chaque indicateur est de nature à faciliter la vérification de l'adéquation entre la mise en œuvre du projet et la trajectoire fixée, notamment quant à la maîtrise des incidences sur l'environnement.

2.3 Articulation du PLUiH avec les autres plans et programmes

Le PLUiH doit être compatible ou prendre en compte un certain nombre de documents, plans et programmes de rang supérieur. Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Loudéac Communauté Bretagne Centre constitue le document cadre majeur pour justifier la compatibilité du PLUiH avec celui-ci, ou sa prise en compte le cas échéant. Approuvé en 2020, il définit notamment les limites dans lesquelles doit se tenir l'urbanisation et fixe des orientations en matière d'articulation entre urbanisme et mobilité ainsi que les contours et règles de gestion de la trame verte et bleue. Le SCoT, élaboré concomitamment, a sur cette intercommunalité le même périmètre que le PLUiH, et poursuit les mêmes axes stratégiques pour le projet territorial. Le SCoT se projette toutefois à horizon de 20 ans, et le PLUiH (plus opérationnel) à horizon 10 ans.

L'articulation du projet de PLUiH avec les plans et programmes de rang supérieur (SRCE, SDAGE, SAGE…) est évoquée plus précisément dans la suite de l'avis, au regard des enjeux concernés.

3 Prise en compte de l'environnement par le projet

3.1 Organisation spatiale et artificialisation des sols

3.1.1 Consommation de sols, d'espace et organisation spatiale

L'hypothèse démographique retenue (+ 0,4 % /an) inscrit le développement du territoire dans la perspective d'une croissance qui va à l'encontre des tendances démographiques actuelles (population stagnante, voire légèrement déclinante sur la période récente). Sa mise en œuvre emporte avec elle le

13 Seuls les deux secteurs de projet concernés par une potentielle destruction de zone humide sont rappelés.

risque d'ouvertures à l'urbanisation démesurées par rapport aux besoins, entraînant une multiplication des incidences environnementales, sans certitude d'atteindre les objectifs démographiques (d'autant plus que la stratégie antérieure de grande consommation d'espace de ce territoire ne s'est justement pas traduite par une croissance démographique significative). L'intercommunalité prévoit de plus une marge de manœuvre, à savoir un potentiel de construction de logements supérieur à l'augmentation de la population visée.

L'Ae recommande, au-delà d'une éventuelle révision à la baisse de l'objectif de croissance démographique global, de mettre en place un dispositif permettant d'évaluer et de réajuster régulièrement les objectifs de croissance et de production de logements du PLUiH en fonction de la situation réellement constatée sur le territoire.

Cette ambition démographique aux incidences potentielles très importantes sur l'environnement doit également se traduire par la recherche prioritaire et effective de sobriété foncière, tant sur la localisation du développement (privilégiant la réduction de la vacance de logements et la densification des espaces urbanisés) que sur les formes urbaines retenues (densité notamment). Ces aspects sont analysés ci-après.

• Densification de l'enveloppe urbaine et réduction de la vacance de logements

Une analyse des possibilités de densification a été menée dans tous les bourgs du territoire afin de repérer et caractériser les différents types d'espaces potentiels de densification dans l'enveloppe urbaine (fonds de jardins, dents creuses…) ; des cartographies claires présentent les résultats obtenus pour chaque commune. Pour certains choix opérés (terrains identifiés ou non comme espaces potentiels de densification), la justification est insuffisante en l'état, rendant ainsi ces choix discutables.

La MRAe regrette que la répartition prévue de la production de logements neufs (entre renouvellement et extension urbaine) ne soit pas clairement inscrite dans le PLUiH, d'autant plus que l'analyse des chiffres laisse penser qu'une part très importante est dévolue à l'extension urbaine, de l'ordre de 75 %, alors même que le taux de vacance conduirait à augmenter le renouvellement et la réhabilitation du bâti ancien avant de lancer des programmes nouveaux en extension.

Le projet prévoit un recul du nombre de logements vacants qui tranche nettement avec la tendance récente (−10 logements vacants en moyenne par an contre +153/an entre 2010 et 2015). Cette ambition nécessite de mobiliser des leviers d'action volontaristes, dont un séquencement adapté de l'urbanisation. **L'étendue des possibilités de construction de logements neufs laissées par le PLUiH apparaît contredire la nécessaire résorption du parc de logements vacants, avec le risque, à éviter, de développement d'une suroffre et la concurrence entre les parcs neuf et ancien, facteur de vacance et de consommation de sols et d'espaces agricoles et naturels.**

• Densité des opérations de construction et séquencement de la production de logements

La densité des constructions de nouveaux logements est un levier essentiel de diminution de la consommation foncière, insuffisamment mobilisé dans le cadre de ce projet de développement, qui prévoit des densités trop faibles.[14]

Au total, 287,13 ha de zones à urbaniser (AU) sont prévus au PLUiH, dont 241,72 ha à court terme (zones 1AU). **La part importante de zones ouvertes à l'urbanisation immédiate (zones 1AU) ne permet pas, de fait, de limiter l'urbanisation sur le court terme. Cet aspect du projet d'urbanisation apparaît en contradiction avec les objectifs de résorption de la vacance et de renouvellement urbain.**

14 Les densités demandées aux communes dans les zones à urbaniser sont de 18 logements/ha pour Loudéac, 14 logements/ha pour les pôles de proximité, 13 logements/ha pour les secteurs intermédiaires et 11 logements/ha. pour les communes rurales. Ces chiffres sont donnés en densité brute et comprennent les aménagements et espaces publics liés à l'opération d'aménagement. La densité moyenne nette est un peu plus élevée, entre +3 et +6 logements par ha. A titre de comparaison, l'établissement public foncier de Bretagne, dans son programme pluriannuel d'intervention 2016-2020, retient une densité minimale de 20 logements par hectare.

Finalement, la consommation de sols et d'espace attendue résultant de la stratégie présentée dans le PLUiH, bien qu'elle représente en effet une division par deux de la consommation de la décennie passée, reste très importante. Le volume de la production de logements neufs, couplé à la faible densité des opérations et à un séquencement de l'urbanisation inadapté car privilégiant largement les zones 1AU (84 %), concourt à une consommation foncière importante, à contre-courant des orientations nationales et régionales en termes d'artificialisation des sols[15].

L'Ae recommande d'organiser, à partir d'une vision d'ensemble de l'intercommunalité, une gestion des nouvelles constructions qui priorise l'économie de consommation foncière en conditionnant l'extension de l'urbanisation à la réduction de la vacance de logements et à la réalisation d'un renouvellement urbain significatif.

3.1.2 Zones d'activités

La forte proportion de zones 1AU dédiées à l'activité économique conduit à s'interroger alors même que le rapport fait mention de disponibilités de l'ordre d'une cinquantaine d'hectares dans les zones d'activités existantes ou en cours d'aménagement. Ce séquencement entraîne le risque d'une urbanisation accélérée et décorrélée des besoins réels qui va à l'encontre des orientations nationales et régionales en termes de sobriété foncière (mentionnées supra).

L'Ae recommande, au-delà d'une éventuelle révision à la baisse de la consommation foncière dédiée aux activités économiques, de davantage justifier le besoin en zones d'activités supplémentaires ainsi que le séquencement choisi.

3.1.3 Terres agricoles

Un rapport est dédié aux incidences du projet sur l'agriculture. Les exploitations concernées par un prélèvement substantiel de leur surface agricole utile du fait d'un projet d'aménagement (zone à urbaniser) y sont identifiées. Les STECAL[16] et les changements de destination[17] y sont également évoqués. Ce rapport, propose toutefois une analyse plus quantitative que qualitative dans la mesure où il ne mentionne pas la valeur agronomique des terres, et n'estime pas le potentiel de production alimentaire, de piégeage de carbone et de biodiversité perdus consécutivement à la destruction des sols correspondants.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et qualité paysagère

Le territoire est soumis à de multiples pressions (artificialisation des sols en particulier) qui menacent les espaces remarquables sur les plans paysager ou écologique, mais également les milieux de nature « ordinaire » ou les paysages du quotidien, dont la reconnaissance, la protection ou la qualité est souvent bien moins prise en compte. L'analyse des incidences du projet – en particulier des extensions d'urbanisation et de leur localisation – vis-à-vis des lignes de force du paysage, et vis-à-vis des milieux naturels et éléments supports de la trame verte est bleue permet d'évaluer les impacts sur les habitats et espèces au-delà des espaces identifiés comme sensibles.

15 Notamment le Plan biodiversité du 4 juillet 2018, dont l'action 10 vise à « définir en concertation avec les parties prenantes l'horizon temporel pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette et la trajectoire pour y parvenir progressivement ». Voir aussi l'objectif 31 de la BreizhCop qui poursuit l'ambition de « mettre un terme à la consommation d'espaces agricoles et naturels » et « faire du renouvellement urbain la première ressource foncière pour la Bretagne ».

16 Secteur de taille et capacité d'accueil limitée. Les STECAL sont délimités au sein des zones agricoles ou naturelles des PLU (zones A et N). Il s'agit d'un dispositif à caractère exceptionnel.

17 Le changement de destination est le fait de faire passer un bâtiment, en totalité ou en partie, d'une utilisation à une autre. Le plus souvent, il s'agit de transformer des bâtiments agricoles en logements.

3.2.1 Biodiversité

• Trame verte et bleue (TVB)[18]

Le dossier propose une synthèse de la trame verte et bleue à l'échelle intercommunale. La carte proposée rend compte des principaux réservoirs et corridors écologiques (à préserver ou à restaurer), et permet d'appréhender les enjeux à l'échelle de l'intercommunalité. Des cartes à l'échelle communale précisent cette déclinaison localement, sans toutefois identifier les corridors locaux ni reporter les corridors majeurs identifiés à l'échelle de l'intercommunalité, ce qui constitue un défaut important susceptible de nuire à la bonne protection et à la reconquête de la biodiversité.

Deux zones humides (1,4 ha au total)[19] sont susceptibles d'être directement impactées par le projet de PLUiH ; ce constat conduit à s'interroger sur la recherche effective d'évitement des incidences sur l'environnement. Dans le rapport un certain flou subsiste sur les impacts concrets sur ces zones humides : si leur destruction apparaît comme le scénario le plus vraisemblable au regard des projets d'aménagement, le document ne statue pas, mais cite tout de même la nature des mesures de compensation à mettre en place le cas échéant. S'agissant des cours d'eau, l'OAP thématique mentionne la mise en place d'un espace tampon de 5 mètres de part et d'autre des cours d'eau pour y encadrer les usages. La protection concrète des cours d'eau n'est pas évoquée dans le règlement littéral et la trame utilisée dans le règlement graphique pour les figurer est parfois peu lisible.

La collectivité protège l'ensemble du maillage bocager inventorié au titre de la loi paysage. L'Ae note cependant que le principe de protection (ou renforcement) du bocage n'est pas repris dans les OAP sectorielles, dont les schémas d'aménagement ne mentionnent qu'une conservation ou une création de haie « conseillée ». En ce qui concerne le niveau de protection des boisements, celui-ci est basé sur des critères très quantitatifs. Bien que de tels critères soient pertinents, ils n'en restent pas moins insuffisants pour garantir que la protection choisie est adaptée au contexte local.

Finalement, bien que l'OAP thématique TVB affiche des principes ambitieux, nombre d'interrogations subsistent sur la protection concrète de la biodiversité dans tous ses aspects

L'Ae recommande de compléter l'analyse des éléments constitutifs de la TVB par une identification des corridors locaux de manière à produire une carte fine et exploitable de la TVB du territoire, et de préciser et développer les mesures de protection et de renforcement de la trame verte et bleue effectivement prévues.

• Trame noire, lutte contre la pollution lumineuse

L'aménagement urbain est un levier significatif de lutte contre la pollution lumineuse, néfaste à certaines espèces et consommatrice d'énergie. L'intercommunalité ne semble pas s'être saisie du sujet : le PLUiH n'intègre pas de préconisations en termes de diminution de la pollution lumineuse. L'Ae attire l'attention sur la gestion de la pollution lumineuse due aux éclairages nocturnes (éclairage public, d'installations ou de zones d'activité) afin de garantir l'absence d'incidences notables sur l'environnement.

• Incidences Natura 2000

Le rapport produit démontre de manière satisfaisante l'absence d'incidences notables directes du projet de PLUiH sur les sites Natura 2000. **L'absence d'incidences indirectes serait également à démontrer, notamment au regard de la faiblesse de l'évaluation environnementale sur l'enjeu de gestion des eaux pluviales et usées.**

18 Réseau formé de continuités écologiques terrestres (trame verte : boisements, bocage…) et aquatiques (trame bleue : cours d'eau, zones humides…).

19 Les projets d'aménagement concernés sont l'extension de la ZA de Trémorel « Les Landes d'Ifflet » et le développement du pôle au sud de LDC Alguaé à Plouguenast (secteur de la Lande du Cran).

3.2.2 Sites, paysages et patrimoine bâti

Le PLUi prévoit des dispositions de nature à renforcer la protection du patrimoine local : les éléments du patrimoine bâti du territoire ont fait l'objet d'un inventaire formalisé, et ils sont cartographiés sur les documents graphiques du PLUi au titre des éléments de patrimoine bâti à préserver et à valoriser. Les actions d'aménagement, de construction, de démolition ou de modification affectant directement ou intervenant en co-visibilité de ces éléments doivent être précédées de la part des pétitionnaires, d'une analyse relative à la prise en compte des enjeux et des objectifs de leur préservation et de leur valorisation.

Au-delà de la question patrimoniale, plusieurs dispositions, notamment au sein des OAP thématiques TVB et Aménagement, visent à préserver la qualité paysagère du territoire, y compris au sein des espaces d'activités. Les impacts négatifs potentiels de l'urbanisation sur la qualité du paysage, restent toutefois notables, d'autant plus que nombre d'opérations sont en extension urbaine. Or **le renouvellement urbain constitue un levier essentiel de diminution des impacts négatifs de l'urbanisation sur la qualité du paysage, qu'il convient de mobiliser avec ambition dans le projet de PLUiH.**

3.3 Milieux aquatiques, aspects qualitatifs et quantitatifs

En matière de gestion de la ressource en eau, le territoire relève des orientations et dispositions du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Loire Bretagne 2016-2021 ainsi que de cinq Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), qui fixent des objectifs relatifs à la gestion quantitative et qualitative de l'eau et aux risques d'inondation. 90 % du territoire est concerné par deux SAGEs, celui de la Vilaine et celui du Blavet, et 76 % du territoire est concerné par le SAGE Vilaine uniquement.

3.3.1 Gestion des eaux usées et pluviales

• Eaux usées

La problématique « assainissement » est identifiée comme importante dans le dossier, en particulier la maîtrise de son impact sur les milieux aquatiques. La plupart des communes du territoire possèdent une à plusieurs stations d'épuration. Toutes ces stations sont, d'après le portail d'information sur l'assainissement communal des services de l'Etat, conformes en performance et suffisamment dimensionnées, à l'exception de celle de la commune de Gomené. Plusieurs stations connaissent toutefois des problèmes de saturation liés à la venue d'eaux pluviales (intrusions parasites, remontées de nappes, branchements non-conformes…) ainsi que des non-conformités fonctionnelles temporaires (surcharges hydrauliques).

À ce sujet, le rapport se limite à préciser que des travaux sont en cours ou programmées sur les stations rencontrant des dysfonctionnements, sans calendrier précis, ni conditionnement explicite du développement de l'urbanisation au bon fonctionnement de la station d'épuration de secteur.

Les stations d'épuration constituent une mesure de réduction nécessaire mais pas toujours suffisante pour garantir l'absence d'incidences notables sur l'environnement, et l'évaluation environnementale ne peut ainsi se limiter au simple recensement (et état de fonctionnement) des stations d'épuration : l'acceptabilité actuelle et future des rejets d'eaux usées demande à être renseignée, et l'assainissement non collectif davantage documenté.

• Eaux pluviales

Le dossier contient plusieurs dispositions[20] de nature à limiter les incidences du projet de PLUiH sur les milieux aquatiques, mais ne démontre pas la compatibilité du projet avec l'objectif d'atteinte du bon voire très bon état écologique des masses d'eau, alors même que la piètre qualité écologique actuelle interroge sur la capacité du milieu naturel à recevoir les rejets d'eaux pluviales existants, et *a fortiori* l'augmentation future de ceux-ci.

L'Ae note qu'en relais des OAP secteurs de projets et du règlement du PLUi pour la gestion des eaux pluviales, l'intercommunalité s'est engagée dans la réalisation d'un schéma des eaux pluviales à l'échelle de la Communauté.

Finalement, malgré les forts enjeux que présentent les milieux aquatiques sur le territoire, le dossier se révèle superficiel sur la gestion des eaux usées et pluviales.

***L'Ae recommande de caractériser l'incidence des rejets y compris industriels sur les milieux récepteurs, de mieux définir voire compléter les mesures prévues en matière d'eaux pluviales et d'eaux usées, de démontrer que ces mesures sont a priori suffisantes pour assurer la compatibilité du projet de PLUiH avec l'objectif d'atteinte du bon état écologique des masses d'eau tel que fixé dans le SDAGE Loire Bretagne, et de fixer les critères, indicateurs et modalités de suivi, permettant de le vérifier a posteriori*.**

3.3.2 Ressource en eau potable

Sur le territoire, il existe un seul prélèvement en cours d'eau servant à l'alimentation en eau potable. Il s'agit de celui réalisé sur le Lié à Plémet (Pont Querra), considéré comme prioritaire par le SDAGE. Les autres points de prélèvements en eau sur le territoire sont des captages puisant dans les eaux souterraines. Le dossier précise que, si la plupart des captages du territoire bénéficient d'une protection réglementaire, six d'entre eux n'en ont pas encore. **La protection réglementaire des captages constitue une mesure fondamentale de limitation des incidences du projet sur la ressource en eau potable, qu'il convient de mettre en place.**

L'état initial de l'environnement précise qu'au regard des capacités de production sur le territoire et des interconnexions existantes[21], la ressource en eau est suffisante sur le plan quantitatif aujourd'hui ainsi qu'à l'horizon 2030, selon le Schéma Départemental révisé (aucun besoin nouveau d'interconnexion sur le territoire). L'évaluation environnementale sur cette thématique ne va pas plus loin : l'augmentation des besoins générée par le projet de développement et les éventuels impacts du changement climatique sur la disponibilité de la ressource en eau ne sont pas estimés, ni les impacts cumulés liés au développement – et donc à l'augmentation des besoins – des collectivités interconnectées. L'impact des prélèvements sur les milieux aquatiques et humides superficiels est en outre à évaluer, ce qui n'a pas été fait.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par une démonstration de l'adéquation du développement démographique et économique avec les possibilités réelles d'approvisionnement en eau potable compte tenu du changement climatique (récurrence des sécheresses et étiages sévères), des milieux aquatiques et humides superficiels, et du développement des collectivités voisines.

20 Les dispositions prévues sont principalement détaillées dans les OAP thématiques. Le règlement littéral encadre peu le sujet : il ne reprend pas les principes de gestion intégrée des eaux pluviales à la parcelle, ni les prescriptions du SDAGE comme la régulation à 3 l/s/ha évoqués dans le PADD et l'OAP.

21 Le territoire est, d'après le dossier, en autosuffisance théorique, mais nécessite dans les faits des interconnexions au regard des périodes d'étiage que subit le Lié, qui n'autorise pas des prélèvements aussi importants en été.

3.4 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

3.4.1 Risques naturels et technologiques

L'état initial de l'environnement dresse une situation relativement complète des risques auxquels le territoire est exposé. Il pourrait toutefois être complété par la mention des risques liés au rayonnement électromagnétique des lignes à haute tension traversant le territoire[22].

Le risque inondation est le principal risque naturel présent sur le territoire, bien que celui-ci ne soit concerné par aucun PPRi[23]. Il est principalement lié à des inondations de plaine, surtout dues à des débordements de cours d'eau. Les zones inondables sont repérées aux documents graphiques par un tramé bleu sur la base de 3 niveaux d'aléas (faible, moyen et fort) en vue d'encadrer les occupations du sol admises et afin de ne pas exposer de populations nouvelles au risque. Pour la démonstration de l'absence d'aggravation du risque inondation, le lien entre la gestion des eaux pluviales des nouveaux secteurs artificialisés et le risque d'inondation est à développer.

3.4.2 Sites et sols pollués

L'inventaire BASIAS[24] fait état de 5 sites pollués ou potentiellement pollués localisés sur la commune de Loudéac. Ils sont concernés par des zones urbaines. L'évaluation ne précise pas si des projets de renouvellement urbain ou travaux pourront être concernés par ces situations (en étant au droit de ces sites ou exposés à leurs écoulements ou émanations).

3.4.3 Nuisances sonores

Le diagnostic identifie bien les infrastructures de transports qui sont sources de nuisances sonores. Ces infrastructures ne constituent toutefois pas les seules sources de nuisance, qui peuvent par exemple être générées au sein des secteurs à forte densité ou à vocation mixte (existants et en projet) ; ces nuisances ne sont pas traitées.

Un des projets du territoire est le doublement de la RN 164. La réalisation complète de la mise à 2 × 2 voies de la RN 164 entraînera une modification du trafic avec pour conséquence une modification du contexte sonore. L'étude d'impact réalisée spécifiquement dans ce cadre a permis de vérifier si cette modification sera significative[25], et de proposer des dispositifs de protections phoniques adaptés au droit des habitations impactées (merlon, écrans acoustiques). **Une identification des habitations (existantes ou en projet) potentiellement impactées (positivement ou négativement) aurait permis de mieux appréhender les incidences de ce projet majeur.**

22 Le seuil réglementaire en vigueur lié aux champs électro magnétiques est de 100 microTesla par application d'un arrêté du 17 mai 2001. Une instruction de la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie du 15 avril 2013 relative à l'urbanisme à proximité des lignes de transport d'électricité recommande par ailleurs « d'éviter, dans la mesure du possible, de décider ou d'autoriser l'implantation de nouveaux établissements sensibles (établissements hospitaliers, accueil de jeunes enfants) dans les zones qui sont exposées à un champ magnétique de plus de 1 µTesla ».

23 Plan de prévention du risque inondation.

24 Banque de données qui dresse un inventaire des sites pollués ou susceptibles de l'être à l'échelle nationale.

25 Au sens du décret du 5 mai 1995 (augmentation de plus de 2 dB(A)).

3.5 Mobilité, changement climatique, énergie

3.5.1 Mobilité

Près d'un actif sur deux reste travailler dans sa commune de résidence, exception faite du Mené au regard de sa configuration récente[26]. Cette disposition n'a pour autant qu'un effet limité sur les modes de transport des actifs, car l'usage dominant est celui de la voiture (81 % à l'échelle de la LCBC).

Aucune analyse des incidences du projet sur l'augmentation des déplacements – et donc des émissions de gaz à effet de serre, des nuisances et de la pollution – n'a été réalisée. A minima, une étude des modifications des déplacements pendulaires, prenant en compte les principales nouvelles zones d'habitations et d'emplois, aurait permis d'estimer cet impact. Une réflexion prospective sur les mobilités la compléterait utilement. Cela permettrait en outre d'évaluer par la suite les bénéfices potentiels liés aux actions entreprises par l'intercommunalité, qui prévoit notamment d'encourager les mobilités alternatives à la voiture.

3.5.2 Changement climatique et énergie

La thématique du changement climatique ne fait pas l'objet d'une partie spécifique, elle est abordée indirectement au fil du dossier, à travers le prisme de la transition énergétique ou encore de plans de gestion particuliers (comme le plan de gestion du risque inondation). L'absence de volet climat, air, énergie à part entière est regrettable dans la mesure où ce territoire[27] est en train d'élaborer son projet de plan climat air énergie territorial (PCAET), dont plusieurs éléments de stratégie auraient pu être mutualisés et articulés avec le présent PLUiH.

Au titre des OAP, le PLUiH recommande de favoriser les modes constructifs innovants et plus sobres au plan énergétique, d'une part, et, d'autre part, de favoriser le développement des énergies renouvelables sur le bâti. Si ces dispositions sont en effet de nature à réduire l'impact de la construction sur l'environnement et le climat, il aurait également été intéressant que le projet de PLUiH s'engage explicitement en faveur d'un parti d'aménagement favorable à la lutte contre le changement climatique à travers, en particulier, la lutte contre l'étalement urbain, phénomène à la fois à l'origine d'émissions de gaz à effet de serre directes (via les déplacements) et indirectes, en raison de l'artificialisation des sols qu'elle entraîne.

À ce titre, il convient de rappeler les objectifs nationaux en matière d'atteinte du « zéro artificialisation nette », prévus à la fois par le plan biodiversité du 4 juillet 2018 d'une part, et par la stratégie nationale bas carbone et le plan national d'adaptation au changement climatique n°2, d'autre part[28]. **Sur ce point, il serait donc pertinent que le rapport de présentation du PLUiH démontre comment le parti d'aménagement (localisation du développement, des zones à urbaniser, etc) impacte, positivement, ou négativement, la lutte contre le changement climatique, a minima au titre de l'atteinte de l'objectif du zéro artificialisation nette. Cet exercice est d'autant plus important qu'il devra être articulé avec le projet de PCAET évoqué supra.**

La présidente de la MRAe Bretagne,

Signé

Aline BAGUET

26 La commune Le Mené est née de la transformation de la communauté de communes du Mené en une commune nouvelle.

27 De plus Le Méné est un des fondateurs du réseau des territoires à énergie positive (TEPOS) à l 'échelon national.

28 Objectif également inscrit dans le projet de SRADDET Bretagne, à l'horizon 2040.