



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 de Guingamp-Paimpol Agglomération
(22)**

N° : 2022-010180

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 5 janvier 2023, à Rennes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de Guingamp-Paimpol Agglomération.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Florence Castel, Alain Even, Chantal Gascuel, Audrey Joly, Sylvie Pastol et Philippe Viroulaud.

En application du règlement intérieur de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne adopté le 24 septembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par Guingamp-Paimpol Agglomération pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 11 octobre 2022.

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, agissant pour le compte de la MRAe, a consulté l'agence régionale de santé (ARS) qui a transmis une contribution en date du 10 novembre 2022.

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 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

Guingamp-Paimpol Agglomération, au nord-ouest des Côtes d'Armor, compte 57 communes, comprises entre la côte du Goëlo, le plateau vallonné de l'Argoat et les reliefs armoricains. Le territoire présente ainsi une grande variété de paysages et de milieux naturels. La moitié nord du territoire, transformée, habitée, active et connectée à l'extérieur (Lannion et Saint-Brieuc), présente une dynamique différente de la moitié sud, rurale, forestière, à l'amont de nombreux bassins-versants et dont les eaux (superficielles et souterraines) sont de bonne qualité. Les paysages littoraux du nord restent cependant attractifs, avec des communes au patrimoine bâti remarquable. Par contre, le sud est marqué par un habitat individuel avec omniprésence de la voiture, et par de nombreuses activités à dimension agro-industrielle. L'ensemble du territoire est affecté par un déficit de la ressource en eau.

Au regard du contexte de ce territoire, la conjugaison de son attractivité (qu'elle soit résidentielle, économique ou touristique) avec la limitation de l'artificialisation des sols et la préservation des ressources et des milieux naturels apparaît comme le principal enjeu.

Le projet de PLUi, construit pour l'horizon 2033, met l'accent sur le cadre de vie territorial. Il se présente comme globalement vertueux quant à l'économie des sols, la consommation d'espace suivant la trajectoire des réductions attendues par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), et en lien avec une croissance démographique modérée.

Formellement, le dossier n'est pas suffisamment lisible, sa partie évaluation se trouvant diluée dans plusieurs fascicules, de même que les données propres au règlement écrit. Sur le fond, de nombreux points doivent être améliorés, compte tenu des enjeux environnementaux. Ils sont principalement liés :

- aux lacunes de l'état initial (usages, nuisances, état des milieux...). Celui-ci ne présente notamment pas de déclinaison de la trame verte et bleue, qui est uniquement identifiée par l'existence d'un statut de protection et non éclairée sous l'angle des grands corridors et des obstacles majeurs du territoire ;
- au caractère général du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et du règlement écrit ainsi qu'au manque de précisions des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles.

Il en résulte :

- une évaluation insuffisante des incidences : les dispositions générales du PADD et une description sommaire de l'environnement local des OAP sectorielles ne permettent pas d'apprécier un risque d'impact et les effets de cumul ne sont pas pris en compte ;
- un manque de formalisation et de synthèse des mesures d'évitement et de réduction des incidences du projet, voire de compensation ;
- un défaut d'encadrement de l'urbanisation future pour permettre réellement une optimisation de l'économie des sols (distinction du 1AU et 2AU, conditionnement des ouvertures nouvelles à la réalisation d'opérations de réhabilitation et de rénovation, quasi-absence de l'habitat collectif).

Enfin, la vulnérabilité au changement climatique n'est pas réellement appréhendée, et les enjeux de la mobilité, du cadre de vie ainsi que la nécessité d'une ressource en eau suffisante (aux plans quantitatif et qualitatif) sont oubliés.

En conséquence, l'évaluation environnementale présentée est insuffisante en l'état et appelle un renforcement.

L'ensemble des observations et recommandations de l'autorité environnementale (Ae) figure dans l'avis détaillé ci-après.

Sommaire

1	Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux.....	5
1.1	Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2	Présentation du projet de PLUi.....	7
1.3	Principaux enjeux environnementaux du projet de PLUi identifiés par l'autorité environnementale.....	8
2	Qualité de l'évaluation environnementale.....	8
2.1	Qualité générale du dossier.....	8
2.2	État initial de l'environnement et enjeux environnementaux.....	9
2.3	Justification des choix.....	9
2.4	Analyse des incidences environnementales et mise en œuvre de la séquence Éviter-Réduire- Compenser (ERC).....	9
2.5	Suivi de la mise en œuvre du PLUi.....	10
2.6	Articulation du PLUi 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	Milieux aquatiques.....	13
3.3	Préservation du patrimoine naturel et qualité paysagère.....	14
3.4	Prise en compte des risques et limitation des nuisances.....	17
3.5	Mobilité, changement climatique, énergie.....	18

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 moment 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 et des enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

La communauté d'agglomération de Guingamp-Paimpol est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) issu de la fusion de plusieurs intercommunalités préexistantes. Elle regroupe 57 communes depuis 2017. Le territoire s'étend au nord-ouest du département des Côtes-d'Armor sur 1 107 km² et accueille 73 464 personnes (INSEE, 2018). Il a une forme allongée, selon une direction sud-ouest et nord-est : son littoral s'inscrit dans une largeur de 14 km alors que ses extrémités nord-est et sud-ouest sont distantes de près de 70 km.



Figure 1 : carte du territoire (trame orange) sur fond IGN (extrait du visualiseur de la plate-forme Géobretagne)

Le territoire de Guingamp-Paimpol Agglomération comporte des paysages remarquables, notamment ses parties nord (littoral découpé, estuaire forestier du Trieux...) et sud, en limite du parc naturel régional d'Armorique (reliefs boisés de l'Argoat). Il est aussi structuré par le réseau hydrographique formé par les cours du Jaudy, du Trieux, du Leff, du Léguer, de l'Hyères et du Blavet et par les affluents de l'Aulne : le territoire est formé de 4 grands bassins-versants. Il est ainsi concerné par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de l'Aulne, de l'Argoat-Trégor-Goëlo, de la Baie de Lannion et du Blavet.

Cette diversité de milieux explique aussi la richesse de la biodiversité¹, soulignée par les sites Natura 2000 littoraux ou liés aux cours d'eau de l'Hyères et du Blavet, au sud du territoire. La partie méridionale du territoire est assimilée à un vaste corridor-réservoir. Le Trieux et les forêts qui le bordent forment un corridor écologique vers le littoral, de bonne qualité. Le paysage est également marqué par un mitage de l'habitat, par l'activité agricole (sous serre ou non) et les carrières.

Si la qualité de l'air sur le territoire est dans l'ensemble bonne à très bonne, les masses d'eaux, souterraines et superficielles, sont dégradées. Les premières sont affectées par des teneurs excessives en nitrates et en pesticides (pour les 2/3 nord du territoire) ; les secondes sont marquées par les incidences de l'assainissement et des pratiques agricoles, notamment à l'aval de Guingamp (Trieux, Leff, fleuves côtiers).

L'ancienneté des villes et leur richesse patrimoniale constituent aussi des éléments d'identité forts, comme à Bégard, ou dans les communes ayant institué des sites patrimoniaux remarquables² (Guingamp, Paimpol et Pontrieux).

Cinq plans de prévention des risques d'inondation sont en vigueur sur le territoire. La vallée du Trieux peut être sujette à des inondations touchant de nombreuses communes. Le littoral, affecté par l'érosion, est localement concerné par un risque de submersion.

La côte, qui présente la plus forte production ostréicole du nord de la Bretagne, peut connaître des proliférations d'algues vertes du fait de la conjonction d'importants rejets d'azote et de phosphore (issus principalement des exploitations agricoles et des épandages) et de la configuration des baies relativement fermées à faible renouvellement de l'eau. La bonne qualité des eaux de baignade est contrebalancée par un classement conchylicole hétérogène et par une limitation de la pêche à pied.

La population de Guingamp-Paimpol Agglomération connaît une augmentation modérée. Cette croissance n'est pas homogène sur le territoire : au cours des dix dernières années, les communes situées en dehors des centres urbains ont capté une part importante des gains de population.

La communauté d'agglomération présente aujourd'hui un maillage urbain structuré par les centralités que constituent Guingamp et Paimpol, commune littorale, ainsi que par six communes d'importance intermédiaire (dénommées « pôles relais ») : Bégard, Belle-Ile en terre, Bourbriac, Callac, Louargat et Pontrieux. Guingamp est au centre d'un réseau routier en étoile. Les routes à 4 voies relient la commune à Morlaix et Saint-Brieuc (RN12) ainsi qu'à Lannion (RD767)³. Le réseau ferroviaire traverse le territoire dans sa largeur (ligne Paris-Brest) et aussi selon son axe nord-sud (lignes Paimpol-Guingamp et Guingamp-Carhaix). Guingamp-Paimpol Agglomération dispose d'une offre de bus (sur 10 communes), de cars et de navettes à la demande. Le maillage des itinéraires destinés aux modes actifs de déplacement (vélo, marche) semble insuffisant sur le sud-est du territoire, surtout pour la mobilité quotidienne.

L'activité économique dépend fortement de Saint-Brieuc, de Lannion et de Carhaix. Le territoire offre aussi de l'emploi, majoritairement à Guingamp, Paimpol et Bégard. Les zones d'activités majeures sont principalement situées à proximité de la RN 12.

1 Le territoire est composé à 20 % d'espaces naturels et forestiers et à 69 % de terres agricoles.

2 Ce statut remplace celui des aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) et concerne tant le patrimoine bâti que les paysages naturels dont il encadre le devenir par un règlement.

3 70 % des actifs travaillent en dehors de leur commune de résidence et la voiture est le moyen de déplacement pour 89 % d'entre eux. Elle sert aussi aux loisirs dans 74 % des déplacements du territoire, qui ne compte que 4 aires de covoiturage.

En matière de logement, le territoire est marqué par une proportion significative de logements vacants (plus de 11 %), particulièrement au sud ; les deux premiers pôles urbains comportent également plus de 13 % des résidences secondaires.

Parmi les communes constituant l'EPCI, seules 25 sont déjà dotées d'un plan local d'urbanisme et neuf d'une carte communale. Les 23 autres sont sous le régime du règlement national d'urbanisme (RNU).

À l'échelle supra-communale, le territoire relève du SCoT du Pays de Guingamp (approuvé en juillet 2021). Il dispose d'un programme local de l'habitat (approuvé en décembre 2020). Un plan climat air énergie territorial (PCAET) est en cours d'approbation (la phase de consultation du public s'est achevée en novembre 2022), dans un contexte de changement climatique se traduisant par des pluviométries de plus en plus irrégulières avec alternance de fortes précipitations et de sécheresses et une augmentation de la température moyenne avec épisodes de canicule et hivers plus doux.

1.2 Présentation du projet de PLUi

Le projet de PLUi s'appuie sur une croissance démographique annuelle de 0,3 % pour l'EPCI (chiffre issu du SCoT du Pays de Guingamp), ce qui suppose l'accueil de 2 700 personnes supplémentaires à l'horizon 2033. Ce gain de population entraînerait la construction de 3 330 nouveaux logements⁴.

Le rythme annuel de production de logements escompté (333 unités par an), serait assuré par les opérations de densification (103 unités), d'extension (110 unités) et par la résorption de la vacance (120 unités).

Le tableau ci-après fournit les consommations foncières prévues, par type d'utilisation des sols, pour les 10 prochaines années :

Type d'urbanisation	Superficie maximale consommable (ha) *	Projet d'urbanisation retenu (extensions seules)	Superficies additionnelles en « rénovation urbaine »	Parts respectives des zones ouvertes à l'urbanisation (1AU) et de zones non ouvertes à l'urbanisation immédiate (2AU)
Habitat et vocations mixtes	80	77	42	55,8 ha et 20,73 ha
Vocation économique	60	51	-	19,9 ha et 31,28 ha
Équipement	35	19	10	10,69 ha et 5,33 ha
Totaux	175	147 **	52	144 **

* Surface correspondant à la trajectoire « zéro artificialisation nette » figurant dans le SRADDET, soit 50 % de la consommation d'espace réalisée entre 2008 et 2018.

** Il conviendra d'expliquer l'écart entre ces deux données, en partie relié à la définition de la rénovation urbaine (qui inclut la densification et la résorption de l'habitat vacant) et aux informations propres aux équipements futurs.

Le travail mené sur le plan foncier en matière de densification possible s'avère consistant, détaillant les superficies potentielles selon la dimension des parcelles disponibles (individuellement pour les fonds de jardin ou pour des ensembles de parcelles). Il serait intéressant de savoir si cette préparation s'est

4 La production annuelle escomptée (333 logements) correspond à l'essor démographique net (125 logements), au desserrement (190 logements) et aux résidences secondaires (18 logements).

accompagnée d'une estimation de la rétention foncière pour notamment tenir compte des projets des propriétaires concernés.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) contient de nombreux principes vertueux, mais le manque d'objectifs chiffrés rend difficile l'objectivation de son efficacité.

Les 137 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont essentiellement sectorielles. Elles précisent les densités de constructions visées, variant de 25 logements par hectare pour les pôles les plus importants à moins de 12 logements par hectare en contexte rural. Le dossier comprend une OAP thématique qui concerne le développement de l'éolien.

La conception des OAP représente un travail minutieux et conséquent. Le dossier ne permet cependant pas de faire le lien entre celles-ci, la teneur du PADD, et une prise en compte suffisante de la diversité territoriale, sous ses différents angles, économique, social et environnemental.

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

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

- **la limitation de l'artificialisation des sols, notamment agro-naturels**, au regard des caractéristiques du territoire (littoral, milieux naturels, risques, dispersion de l'habitat favorisant un étalement des ouvertures à l'urbanisation) ;
- **la préservation de la qualité paysagère et de la biodiversité du territoire, aussi marqué par les activités de production** ;
- **la gestion des flux d'eaux usées et d'eaux pluviales induits par le projet de développement**, dans un contexte sensible (littoral, têtes de bassins versants, pression des épandages et des traitements agricoles).

Le PLUi doit également prendre en compte les enjeux de gestion des déplacements et de limitation des émissions de gaz à effet de serre, d'exposition de population à des risques, pollutions et nuisances ainsi que son adéquation avec l'évolution de la ressource en eau potable, a fortiori dans le contexte de changement climatique.

2 Qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Qualité générale du dossier

Les documents qui composent le dossier sont généralement bien rédigés, mais pourraient utilement être complétés par des synthèses permettant de clarifier la teneur du projet et son efficacité potentielle. Certaines parties ne sont en outre pas convenablement positionnées et le dossier est de ce fait mal structuré. Ainsi, le zonage intercommunal n'est pas défini par le règlement écrit, mais dans le rapport environnemental, qui va même jusqu'à présenter des dispositions réglementaires. S'agissant de l'évaluation environnementale, elle est dispersée au sein de différents fichiers et s'avère de surcroît incomplète : le résumé non technique, pourtant exigé par la réglementation, fait défaut et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation ne sont pas présentées de manière synthétique.

L'Ae recommande de revoir la structure du dossier, de rassembler l'évaluation environnementale dans un rapport dédié, et de la compléter conformément aux exigences de la réglementation.

2.2 État initial de l'environnement et enjeux environnementaux

L'état initial à l'échelle de l'EPCI, est, de manière générale, trop lacunaire pour permettre d'apprécier la qualité des continuités écologiques et l'impact actuel des activités humaines sur le territoire, notamment en matière de pression sur les masses d'eau, de déplacements (parts des transports collectifs, de l'autosolisme...) et d'exposition aux nuisances. Il ne traduit pas une appropriation des données recueillies pour l'élaboration du ScoT, pourtant nombreuses et pertinentes, ce qui aurait permis leur déclinaison locale.

L'état initial à l'échelle des zones à urbaniser (secteurs couverts par une OAP) renseigne la nature des sols et leurs usages, la présence ou la proximité de milieux naturels (cours d'eau, zone humide, forêt, haie, landes), les risques naturels et technologiques, les nuisances. Il reste toutefois à compléter, car il ne précise pas les enjeux de la trame verte et bleue, ni la présence de faune ou de flore remarquables au sein de ces zones, ni la valeur paysagère des sites. L'examen des 137 fiches révèle en outre de nombreuses lacunes quant à la prise en compte du contexte sonore des projets d'urbanisation.

L'Ae recommande de compléter l'état initial de l'environnement de manière suffisante pour :

- **préciser le fonctionnement de la trame verte et bleue ;**
- **indiquer la présence de faune ou de flore remarquables au sein des secteurs ouverts à l'urbanisation ;**
- **appréhender l'accès aux autres modes de déplacements que l'autosolisme ;**
- **apporter les éléments du cadre de vie permettant de situer le niveau de cet enjeu, notamment au regard des nuisances.**

2.3 Justification des choix

Le dossier précise que trois scénarios pour l'élaboration du PLUi ont été étudiés. Codés A, B, C, et respectivement intitulés « adaptation aux évolutions réglementaires », « préservation appuyée des terres agricoles et naturelles », « structurer l'aménagement autour des éléments naturels et paysagers », ils sont présentés comme permettant une prise en compte de l'environnement croissante du premier au troisième. Cependant, le contenu de ces trois scénarios et leurs différences ne sont pas expliqués, ni même décrits, encore moins basés sur des objectifs chiffrés, ce qui ne permet donc pas de faire une analyse comparée de leurs effets. La « démonstration » consiste ainsi en une simple affirmation d'une meilleure prise en compte de l'environnement. **Cette étape de l'évaluation ne permet donc pas de comprendre les mécanismes qui ont présidé à la conception du nouveau document d'urbanisme.**

A une échelle locale, le choix des zones d'extension de l'urbanisation n'est pas étayé au regard de solutions de substitutions raisonnables, notamment en termes de localisation. **Il n'est donc pas possible de saisir si un travail de pré-sélection fondé sur des enjeux environnementaux a été mené.**

L'Ae recommande d'explicitier les scénarios envisagés dans le cadre de l'élaboration du PLUi, de comparer leurs effets du point de vue de leur impact environnemental et de justifier le choix privilégié.

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

Le dossier présente une évaluation globale des effets du PLUi ainsi qu'une appréciation locale des incidences des ouvertures à l'urbanisation.

Pour l'évaluation des effets du PLUi, la collectivité se base sur les orientations du PADD pour justifier l'absence d'impact final notable. Or, ces orientations se limitent le plus souvent à des principes et à des intentions. Sans précision sur leur traduction réelle dans le règlement du document d'urbanisme, ces orientations ne constituent donc pas une garantie d'absence d'effet du PLUi. **Cette évaluation n'est en conséquence pas pertinente, alors que** cette échelle est pourtant capitale pour s'assurer des effets du projet.

Localement, l'analyse des impacts potentiels des 137 OAP, peu compréhensible⁵, reste inaboutie (l'écart du site à la centralité la plus proche n'est pas perçu comme un enjeu alors qu'il influe sur les mobilités ; le cadre paysager non plus) ; elle ne caractérise pas les impacts finals potentiels et la possibilité de les réduire par un mode d'aménagement, figurée par des cases blanches, n'est pas démontrée. La définition des cases orange (situations qui « peuvent » avoir des conséquences « plus » néfastes) introduit un flou préjudiciable. Enfin, l'identification de sept secteurs seulement, dont le « maintien peut questionner », n'est pas non plus explicitée alors que plus de la moitié des 137 OAP est concernée par au moins un enjeu environnemental (cf. partie 3).

La méthode employée pour identifier des espaces susceptibles d'être urbanisés n'a pas intégré les effets différés potentiels : par exemple, les extensions qui tendent à se rapprocher par l'effet d'une agglomération en forme d'arc contribueront à la formation de dents creuses importantes et ces espaces sont donc susceptibles d'être urbanisés à l'occasion d'une révision ultérieure du document d'urbanisme. Cet effet induit, bien que différé, appelle une identification dès le stade de l'évaluation environnementale et des mesures appropriées de préservation de ces espaces face à ce risque d'urbanisation ultérieure.

Le dossier fait souvent allusion à des programmes en cours, voisins des nouveaux projets ou mentionne la nécessité de mise en place de programmes d'ensemble. Ces aspects constituent une information intéressante⁶, mais ils font craindre que des **effets de cumul locaux** (continuités de projets susceptibles de réduire la possibilité de conserver des haies par exemple) soient éludés **ou bien que la définition de mesures ERC se trouve reportée.**

L'Ae recommande de :

- **formaliser l'évaluation des incidences du plan à l'échelle du territoire, et de clarifier et compléter l'analyse de ses effets locaux, afin de justifier les mesures permettant d'éviter ou de réduire les incidences sur l'environnement, de démontrer leur effectivité et, le cas échéant, de les compléter par la mise en place de mesures de compensation adaptées ;**
- **prendre en compte les effets de cumul au sens large (proximités d'ouvertures à l'urbanisation définies par le PLUi ou à plus long terme et interactions entre ces ouvertures et le contexte local).**

2.5 Suivi de la mise en œuvre du PLUi

Le dispositif de suivi des effets du PLUi doit permettre de vérifier au fur et à mesure que sa mise en œuvre respecte la trajectoire fixée et de mesurer ses effets, notamment ses incidences sur l'environnement.

Dans cette perspective, **le dispositif de suivi proposé doit être largement complété afin de permettre un suivi effectif des effets du PLUi, qu'il s'agisse des indicateurs retenus ou de leurs valeurs initiales et leurs valeurs-objectifs. Un exposé clair de ces éléments facilitera l'approche et la compréhension par le public des effets résiduels du projet. Les indicateurs proposés par le SCoT sont intéressants et pourraient par exemple être repris.**

5 Les intitulés de ses colonnes ne sont pas immédiatement intelligibles (MOS, ENR, EAU versus PROX EAU) ni nécessairement indépendants (ICPE et SONORE, EBC et BOIS, ZH et PROX EAU).

6 Sous réserve qu'elles aient une valeur prescriptive.

Il conviendra tout particulièrement de vérifier la priorité donnée aux opérations de densification par comparaison aux extensions. L'usage de la ressource en eau devra être ajouté et le suivi de l'assainissement doit être formalisé pour que cet indicateur soit utile. De manière plus générale, le fonctionnement du territoire, qu'il s'agisse des milieux agro-naturels (qualité de la trame verte et bleue) ou des activités humaines (usage de la voiture), devra aussi être développé pour permettre d'apprécier le succès des intentions positives du PADD.

L'Ae recommande de compléter le dispositif de suivi pour mesurer les effets du PLUi, notamment des mesures d'évitement et de réduction mises en place.

2.6 Articulation du PLUi avec les autres plans et programmes

Le PLUi doit être compatible ou prendre en compte un certain nombre de documents, plans et programmes de rang supérieur. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Guingamp (qui concerne aussi Leff Armor Communauté) constitue le principal document cadre avec lequel le PLUi doit être compatible. Approuvé en 2017, il définit notamment les limites dans lesquelles l'urbanisation doit être contenue 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

La cohérence entre le PLUi et le SCoT est examinée de manière purement formelle, par la seule mise en regard des orientations et dispositions respectives du document d'orientation et d'objectifs du SCoT et du PADD, et non du projet de PLUi dans son intégralité ; cette approche ne correspond pas à l'analyse requise. Elle masque notamment la différence importante entre la densité de construction fixée par les dispositions du SCoT pour les extensions (20 logements par ha) et la moyenne de 14,5 prévue par le projet de PLUi.

L'articulation du projet de PLUi avec les plans et programmes de rang supérieur (SRCE⁷, 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 et d'espace, organisation spatiale

Entre 2008 et 2018, 430 ha ont été consommés selon le PADD⁸ ; les parts d'utilisation pour l'habitat et les activités sont respectivement de 57 et 30 %. Les habitations construites sont principalement des maisons individuelles. Plus de la moitié des surfaces à vocation économique est encore vacante ou en phase chantier, ouvrant la possibilité d'un gisement foncier non estimé.

Le dossier ne précise pas si ce bilan comprend les parties en cours de construction et celles qui sont déjà programmées sans être encore réalisées.

La consommation foncière à venir (147 ha) est comparée à la projection actuelle des documents d'urbanisme (PLU et cartes communales) et des projets actuels des communes sous RNU qui est de 965 hectares.

Le projet d'urbanisation, construit à partir d'une analyse fine du gisement foncier, s'appuie sur une part importante de densification et de réhabilitation de logements vacants⁹, estimée à 65 % des logements qui

7 Schéma régional de cohérence écologique.

8 399 ha seulement pour le rapport de présentation.

pourront être construits. Cette part est également modulée selon le statut de la commune (cette proportion s'abaisse ainsi à 56 % en contexte rural, et s'élève pour les pôles urbains et les pôles relais).

Le projet du PLUi traduit ainsi un réel effort d'économie des sols agricoles, mais l'exercice présente des limites qui en relativisent la portée :

- La méthodologie suivie pour définir les secteurs urbanisés et les centralités est de nature à qualifier de densification des opérations d'extension, notamment lorsque les agglomérations sont étirées le long d'axes routiers¹⁰. Le récapitulatif distinguant ces deux modes d'urbanisation est donc discutable et ces situations seront de nature à conforter l'étalement et susceptibles d'affecter la fonctionnalité des espaces agricoles ;
- Le plan n'intègre pas de mécanisme qui permettrait de conditionner les ouvertures à l'urbanisation en situation d'extension à la réalisation d'une part substantielle de densification ;
- Les types d'habitat ne sont en général pas précisés dans les OAP, sauf à prévoir, un habitat « social » pour chaque tranche de 10 habitations nouvelles. En l'état, l'habitat individuel apparaît majoritaire : une seule des 137 OAP sectorielles mentionne l'habitat collectif (OAP3 de Bégard). Ce point fragilise aussi la démonstration de la cohérence du projet dans la mesure où le « point mort »¹¹ représentera 57 % des constructions nouvelles alors que ce concept intègre le desserrement des ménages qui favorise, lui, une demande de logements de moins grande surface, en appartement... La situation spatiale des secteurs concernés ne rentre pas en ligne de compte, qu'ils soient placés au cœur d'un bourg ou en périphérie. La réflexion sur la mise en place de formes urbaines adaptées à long terme et variées doit être réalisée au plus tôt et non repoussée ultérieurement pour créer un paysage urbain harmonieux.¹²

Dans le détail des OAP, peuvent être relevées des situations :

- vertueuses comme les efforts de densification et de renforcement de centralité à Kerperth, Louargat (OAP 3 et 5), Magoar (1), Plésidy (au centre-bourg) ou encore Plouisy (1) ;
- prêtant à interrogation, sur la faisabilité d'une densification (OAP 1 de Guingamp) ou sur le devenir de terrains récupérés après démolition (OAP 2 de Lanleff), sur le nombre de logements obtenus après rénovation (quartier à vocation sociale de Paimpol) ;
- se présentant comme consommatrices de sols, par le choix de l'habitat individuel là où le collectif aurait sa place en tant que forme urbaine (centres de Grâces, de Saint-Agathon, Saint-Clé, Trégonneau...), par des extensions là où la densification paraît possible (OAP 1, 2 et 3 de Plourac'h, 2 de Saint-Quiffiec, 1 et 4 de Tréglamus...) ou par des projets importants (Péderneq, Plouisy).

L'Ae recommande de préciser les conditions de suivi de l'application des principes du PLUi en faveur de l'économie des sols, afin que les opérations d'extension constituent la phase ultime des ouvertures à l'urbanisation et de renforcer l'importance de l'habitat collectif au vu du contexte territorial appelant à davantage de mixité sociale et générationnelle.

9 Ces deux termes sont groupés par le dossier sous celui de « renouvellement urbain », appellation globalisante qu'il aurait mieux valu éviter.

10 Exemples de Kerfot, Kermoroc'h, Trégonneau,...

11 L'évaluation des besoins globaux en logements sur un territoire intègre ceux qui répondent aux besoins à population constante (« point mort ») et ceux qui répondent aux besoins des nouveaux ménages accueillis.

12 Il peut y avoir aussi une incidence sur les paysages urbains, par effet de contraste des densités urbaines entre centre ancien et constructions nouvelles.

3.1.2 Zones d'activités

L'essentiel des extensions des zones à vocation économique concerne les zones d'activités dites « majeures » (elles représentent 37,1 ha sur un total de 51,2 ha, soit 72 %). Le dossier fait néanmoins état de disponibilités résiduelles. **La consommation projetée devrait donc être justifiée.**

3.1.3 Terres agricoles

Si le dossier identifie bien les terres agricoles (et les cultures) impactées par le projet de PLUi, il n'évalue pas la perte de fonctionnalité des espaces agricoles engendrée par les projets d'aménagement. L'absence d'informations plus qualitatives fait par ailleurs défaut, notamment en ce qui concerne la valeur agronomique des terres et le potentiel de production alimentaire, de piégeage de carbone ou de biodiversité perdus consécutivement à la destruction des sols correspondants.

3.2 Milieux aquatiques

L'importance des têtes de bassins versants, milieux sensibles et importants pour le stockage de la ressource en eau, celle de l'activité agricole et l'attractivité de la zone littorale donnent toute son importance à une gestion optimale des eaux, tant au plan qualitatif que quantitatif.

Malgré les dispositions du PADD, comprenant une modélisation de la raréfaction de la ressource et limitant la création de nouveaux forages, l'évaluation environnementale ne propose pas d'indicateurs de suivi concernant les prélèvements, la consommation, les besoins externes...

En matière d'économie, seuls les bâtiments neufs de plus de 1 000 m² seraient équipés de dispositifs de récupération des eaux pluviales. Cette disposition est positive, mais ne concerne pas l'accueil des nouveaux résidents ou certaines activités ; elle ne peut donc être considérée comme une mesure d'économie suffisante de la ressource en eau, au regard des ressources disponibles.

En conclusion, le dossier fait état d'un fort déficit de la ressource, induit notamment par l'activité agricole sous serre, mais l'évaluation ne propose pas de mesures suffisantes pour sa résorption, alors même que le contexte du changement climatique pourra affecter tant la quantité que la qualité des eaux brutes.

Du point de vue de la qualité des masses d'eau, un récapitulatif du linéaire de ripisylves¹³ protégé eût été pertinent. 49 stations d'épuration équipent le territoire. 45 % des stations d'épuration présentent des non-conformités principalement liées à la porosité des réseaux. **L'adéquation temporelle entre la résolution de ces dysfonctionnements et l'accueil de nouveaux résidents n'est pas avérée. Il conviendra de démontrer que les ouvertures à l'urbanisation correspondent à un contexte d'assainissement optimal (capacité adaptée et bon fonctionnement des équipements, acceptabilité des milieux récepteurs suite à l'augmentation des flux d'eaux usées).**

En outre, l'effet de l'assainissement individuel n'est pas suffisamment caractérisé¹⁴, situation pouvant aussi affecter la démonstration d'une bonne protection de la ressource en eau (notamment dans les périmètres de protection des captages d'eau potable).

La gestion des eaux pluviales, condition de la protection des masses d'eau et de la réduction de l'aléa « inondation » est abordée par le PADD. Son orientation 1.3.1.3 (« Évaluer toute possibilité alternative aux projets générateurs d'artificialisation irréversible des sols ») est ambiguë voire limitative ou peu efficiente : il eût mieux valu proposer la « production systématique d'options alternatives à une artificialisation

13 protectrices des cours d'eau du fait de leur fonction épuratrice (effet conjoint ou alternatif de la végétation et de la flore bactérienne du sol).

14 Il est fait état de 14 000 dispositifs non conformes, 6 500 d'entre eux rejetant leurs eaux dans le milieu naturel : les milieux concernés devront être qualifiés.

irréversible ». **Le dossier indique la définition d'une part minimale de surfaces perméables. Cette donnée aurait dû enrichir la présentation des OAP.**

Dans le détail, les OAP 1, 2 et 4 de Callac, attenantes et en amont immédiat du cours d'eau de l'Hyères (présentant donc un effet de cumul possible) sont susceptibles de modifier l'écoulement des eaux pluviales. Il conviendra de renseigner les modalités de gestion de ces eaux pour l'ensemble formé par ces 3 secteurs. L'OAP 1 de Paimpol, environnée de milieux imperméabilisés, les OAP de Ploumagoar, proches et en amont de Guingamp appelleront aussi plus d'informations justifiées quant à la gestion des eaux pluviales pour s'assurer de ne pas affecter le pôle principal du territoire.

Une réelle démonstration de l'acceptabilité des nouveaux aménagements, en termes d'assainissement, est attendue, notamment pour les communes affectées par des dysfonctionnements de réseaux pluviaux ou concernées par les aléas de l'inondation ou de la submersion, est attendu.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation des effets du projet de PLUi sur la ressource en eau, sur les plans qualitatif et quantitatif, en intégrant les effets probables du changement climatique (inondation, submersion, sécheresse...).

Ce complément permettra de vérifier la bonne articulation du PLUi avec les SAGE et de fonder aussi la démonstration de l'absence d'incidence du projet pour les sites Natura 2000 du territoire (puisqu'ils sont essentiellement formés de milieux aquatiques).

3.3 Préservation du patrimoine naturel et qualité paysagère

3.3.1 Biodiversité

Le projet de PLUi est susceptible d'affecter cette composante environnementale, par une suppression de milieux ou par leur enclavement, par l'effet d'une ouverture locale ou d'un cumul de projets...

Le PLUi, notamment au travers du PADD, se présente comme ambitieux en matière de préservation et de renforcement des continuités écologiques. Son orientation 1.2.3 prévoit notamment de les « conforter ». La trame des milieux naturels apparaît cependant comme uniquement identifiée par l'existence d'un statut de protection alors que ce statut ne dit a priori rien de la qualité des espaces concernés, ni de leurs fonctionnalités ou vulnérabilité... Ces continuités sont de plus qualifiées de « réservoirs biologiques »¹⁵ alors qu'une telle dénomination suppose une surface et une présence d'espèces suffisantes. Les obstacles aux déplacements de la faune sauvage ne sont pas expertisés. Il n'est pas fait mention d'élaboration d'atlas de la biodiversité à l'échelle de territoires communaux.

L'évocation de la trame noire, destinée à favoriser la biologie de la faune sauvage nocturne, enrichit le dossier. Il n'apparaît toutefois pas d'ambition de réduire la pollution lumineuse côtière, ou bien celle de Guingamp ou encore les situations de trame diminuée (axe Bégard-Guingamp par exemple).

Les dispositions réglementaires proposées peuvent être bénéfiques, à l'instar de l'identification de milieux agricoles à forts enjeux naturels (An) ou encore la délimitation du domaine public maritime jusqu'à 12 milles marins au-delà du trait de côte, mais elles génèrent aussi quelques interrogations sur la préservation de la biodiversité remarquable et ordinaire. En particulier, le PLUi prévoit quelques zonages spécifiques ou comprenant des espaces forestiers (zonages Nf et Nr). Ces zonages concernent une partie seulement des boisements relevés par le PCAET (1,4 % du territoire environ est zoné en Nf, alors que le PCAET relève plus de 10 % du territoire en boisement). De plus, la différence entre ces zonages spécifiques et des zonages N classiques et leur intérêt ne sont pas expliqués dans le document. De même, le PLUi prévoit le classement en espace boisé classé (EBC) de tous les massifs de plus de 1 000 m² à la condition que leur couvert végétal

15 Il convient de différencier, au sein de l'ensemble « continuités écologiques », les réservoirs biologiques (espaces permettant l'accomplissement complet du cycle de vie de nombreuses espèces) et les corridors écologiques, permettant de relier des réservoirs biologiques entre eux.

dépasse la proportion de 50 %. Ces conditions restrictives (surface et couvert) ne permettent pas de protéger des espaces avec un intérêt potentiellement fort pour la biodiversité (voire favoriseront leur défrichement en laissant penser qu'ils sont sans intérêt), en particulier les espaces peu boisés (couvert inférieur à 50 %) alors que ces milieux sont potentiellement riches en espèces du fait de l'abondance de la lumière au sol¹⁶, ou les massifs de taille limitée (inférieure à 1 000 m²) alors qu'ils ne bénéficient d'aucune protection réglementaire par ailleurs, contrairement aux massifs de grande taille.

L'OAP relative aux énergies renouvelables et les fiches de secteurs associées définissent des niveaux d'enjeux quant aux espèces sauvages concernées par l'éolien (oiseaux et chauves-souris). Les prescriptions qui en découlent cadrent ainsi les futures études d'impact des projets et identifient les mesures ERC nécessaires. Il paraît toutefois utile de rappeler dans l'OAP, que ce cadre constitue des conditions minimales qu'il conviendra de confirmer ou compléter suite à une évaluation environnementale précise des projets basée sur un relevé faune flore détaillé pour les projets soumis à étude d'impact et par une analyse plus précise des risques d'incidence pour les autres.

L'examen des zones ouvertes à urbanisation dotées d'OAP sectorielles permet de révéler des aspects intéressants, mais fait aussi apparaître des points d'attention pour la préservation des milieux ou bien des continuités écologiques.

Les projets de Bégard se présentent comme respectueux de ces deux aspects. C'est aussi le cas pour le secteur couvert par l'OAP 5 de Pédernec (préservant et redéfinissant intelligemment sa trame arborée). Les continuités arborées de Pléhédél et de Ploumagoar apparaissent comme préservées par les projets d'urbanisation nouvelle.

En matière de trame verte,

- le secteur concerné par l'OAP1 à Plouëc-du-Trieux comporte un boisement a priori supprimé sans que cette information ne soit indiquée explicitement ;
- l'extension de la zone commerciale périphérique de Saint-Loup à Pabu relie deux ensembles urbains et verrouille localement une circulation possible pour la faune sauvage. Cette situation appelle une analyse précise et, le cas échéant, une compensation dans les environs ;
- l'OAP 2 de Paimpol à vocation d'habitat et proche du littoral ne prévoit pas de mesure ERC malgré les haies et l'espace agricole qu'elle supprime ;
- il serait nécessaire de conforter les haies existantes plutôt que de se limiter à leur seule préservation dans l'OAP à vocation d'équipement de Ploubazlanec, puisque cette zone sera attenante à un vaste ensemble de serres pour constituer une entité « étanche » de près de 17 hectares ;
- à Grâce, l'OAP 7 vise au nord de la commune la mise en place de plus de 11 ha d'activités économiques ; les forêts attenantes seraient conservées ainsi que les haies existantes. Cette mutation est susceptible de s'accompagner de nouvelles clôtures qui fragmenteraient encore davantage les espaces, dans un contexte déjà contraint par la RN 12, la voie ferrée, les nœuds routiers. Or, elle constitue aussi l'opportunité de travailler une trame arborée entre nord et ouest du territoire communal. **Les mesures d'accompagnement ou de compensation devront donc être adaptées à ce contexte.** Une mesure de suivi de la zone humide, dans le vallon au sud du site, apparaît aussi indispensable.

Ce type de suivi paraît également recommandable sur la zone couverte par l'OAP 2 à vocation économique de Kerfot, située de part et d'autres d'une zone humide et attenante à deux vallons humides : une attention toute particulière devra être portée aux écoulements pluviaux pour que ces secteurs restent alimentés. Il en va de même pour Pabu, pour l'OAP 3 de Pédernec, attenante à la zone humide d'un ruisseau et de son

¹⁶ Pour mémoire la norme utilisée par l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN) pour considérer un état forestier est celle d'un couvert de 10 %.

affluent, pour la zone humide centrale de l'OAP 6 de Plouisy et les zones humides en aval, potentiellement affectées par le cumul de l'urbanisation existante avec les OAP 6 et 7 de cette même commune. Il conviendrait enfin de confirmer l'absence de zone humide dans l'OAP 8 de Ploumagoar dans la mesure où la topographie justifierait une continuité, au droit du projet, entre les zones humides au nord et au sud de ce site.

À l'interface du cadre de vie et de la biodiversité, il est possible de constater, pour les opérations de densification, une attention portée à la conservation d'une trame arborée et de haies dans les espaces urbains. Même si les mesures de conservation ne sont pas examinées en lien avec les continuités en dehors des zones directement concernées par cette densification (il manque donc l'expression de la prise en compte d'une trame à une échelle qui dépasse celle du périmètre d'une OAP donnée), l'exercice est tout de même réalisé de manière générale, ce qui peut être relevé.

Tout considéré, il s'avère difficile de se rendre compte d'une préservation suffisante de la biodiversité, tant du point de vue de la situation actuelle (traitement des obstacles aux déplacements,) que sous l'angle des effets du projet d'urbanisme (zones humides, incidences des ouvertures à l'urbanisation sur la faune et la flore remarquables en particulier).

3.3.2 Sites, paysages et patrimoine bâti

La thématique du paysage ne fait pas l'objet d'une OAP dédiée. L'OAP relative aux énergies renouvelables (EnR) traite cependant un aspect de cet enjeu, en visant un encadrement du développement éolien. Cette OAP identifie le secteur de Bourbriac comme secteur de développement, alors que cette zone comprend déjà de nombreuses éoliennes. **L'impact potentiel de ce choix de localisation devra être spécifiquement évalué, notamment au vu des ambitions touristiques du sud du territoire.**

Le PADD et le règlement écrit encadrent de manière trop peu précise la préservation de la qualité des paysages, en dehors des règlements propres aux sites patrimoniaux remarquables (SPR) des 3 communes concernées qui sont, à l'inverse, très détaillés. Le maintien des boisements, « marqueurs paysagers », pourrait s'avérer impactant selon la nature de ces milieux ; le concept d'enveloppes urbaines limitées « en cas d'enjeux » n'est pas clairement repris par les OAP sectorielles. Il n'apparaît pas de fil conducteur sur l'équilibre entre espaces ouverts et fermés, pas de cadre pour conserver une trame verte urbaine suffisante, ni de volonté de maintenir des coupures d'urbanisation hors littoral. La volonté de développer la place de l'arbre dans les secteurs d'activités économiques reste imprécise.

La production d'une OAP thématique serait souhaitable pour la cohérence interne au dossier et l'efficacité du projet sur la qualité du paysage.

Les OAP sectorielles ne présentent pas systématiquement les points de vue à préserver sur le grand paysage ou les espaces proches du rivage. Elles ne traitent pas véritablement le sujet, se contentant de recommander une insertion paysagère.

Quelques situations locales attirent l'attention comme le manque d'encadrement du bâti à vocation d'activité (Louargat), un effet d'encerclement provoqué par des zones d'activités dans un contexte touristique (Carnoët), la qualité future d'un habitat social rénové (Paimpol), le manque de précision des aménagements pour les OAP de Plouézec, commune littorale.

À la croisée du cadre de vie et du paysage urbain, le modèle du pavillon prédomine sur l'habitat collectif. Il n'y a ainsi, de manière générale, pas de prise en compte des densités urbaines avoisinant une ouverture à l'urbanisation, notamment en milieu rural où les nouvelles constructions, proches des centres de bourgs, ne pourront pas « signifier » une centralité. Le modèle de la maison individuelle avec un terrain important et un coût consistant pour l'acheteur pourra aussi contrecarrer une mixité sociale, générationnelle, ou fonctionnelle, éléments du cadre de vie.

Le contexte littoral et touristique appelle plus de précisions sur l'évaluation paysagère du projet intercommunal ainsi qu'une mobilisation accrue du renouvellement urbain, qui permettrait de limiter les impacts potentiellement négatifs de l'urbanisation projetée (essentiellement en extension urbaine) sur la qualité du paysage.

3.4 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

3.4.1 Risques naturels

Le dossier se base sur l'observation de la dynamique de recul du trait de côte pour ne pas remettre en question la bande des 100 m et le principe de non constructibilité qui l'accompagne. Il raisonne donc :

- sur le passé alors que le futur devrait être marqué par une accélération du phénomène ;
- sur le seul risque d'érosion côtière et donc de perte de terrain là où la question des risques littoraux devrait être exhaustivement traitée, en particulier le risque de submersion et son évolution dans le temps. Compte tenu de la durée de vie d'une habitation, l'évolution de l'aléa de submersion pourra se traduire par une exposition des résidences et de leurs occupants du moment.

La prise en compte de cet aléa appelé à évoluer négativement devrait être tout particulièrement explicité pour la commune de Paimpol (côte et centre-ville). Or les OAP 7 et 8 (quartier Pierre Loti en bord de mer et secteur de la gare) et leurs superficies prévues pour de l'habitat (27 logements au total) seront concernées par un aléa submersion dans les années à venir. Les dispositions prévues mentionnent que les futures constructions devront « apporter des solutions techniques adaptées » à cet enjeu, ce qui ne traduit pas une application de la démarche ERC et **expose a priori des populations nouvelles à un aléa naturel, susceptible de s'amplifier dans le cadre d'un changement climatique plus prononcé que celui qui est modélisé à ce jour.**

Aux confins des territoires de Ploëzal et de Pontrieux, le déplacement d'un supermarché en fond de vallée du Trieux¹⁷ offre une opportunité d'une meilleure limitation des risques d'inondations, localement et en aval. **L'évaluation requiert une clarification, cette situation pouvant constituer l'opportunité d'une meilleure maîtrise du risque d'inondation, non explicite dans la mesure où l'OAP concernée à Pontrieux fait état d'un espace naturel mais aussi d'un parc de stationnement dont la perméabilité n'est pas qualifiée.**

L'Ae recommande de veiller à l'observation d'une marge de sécurité pour l'exploitation des modélisations propres à l'évolution des aléas, et de confirmer l'adaptation des usages prévus à un aléa renforcé.

3.4.2 Nuisances sonores

Le diagnostic identifie bien les infrastructures de transports qui sont sources de nuisances sonores.

La mixité fonctionnelle affichée pour certains secteurs pourra contribuer à un cadre de vie qualitatif, favorisant par exemple, l'installation de commerces ou services utiles tant aux résidents qu'aux salariés d'entreprises (l'OAP 2 de Lamloup ou encore l'OAP 6 de Louargat qui ménagent un peu de distance entre fonctions semblent être vertueuses en ce sens), mais elle peut aussi entraîner des nuisances (soit par l'exposition des résidents actuels aux activités futures, soit par l'installation de nouveaux habitants dans un contexte bruyant, par exemple).

Les OAP 1 et 2 de Belle-Ile-en-Terre, l'OAP 5 de Grâces, l'OAP 6 de Ploumagoar sont proches de la RN 12, l'OAP 2 de Pédervec est à 100 m d'une 4 voies, celle de Calanhel se situe à moins de 200 m d'une grande

¹⁷ La commune de Pontrieux dispose d'un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI).

carrière en activité. A contrario, des proximités de voies routières de moindre importance se traduisent fréquemment par le recul des futures habitations.

L'OAP à vocation économique de Callac s'étend sur une zone importante et la rapproche de zones habitées (moins de 150 m pour le hameau à l'ouest). A Plouisy, une nouvelle zone d'activités (OAP 6) sera proche d'habitations. Il en va de même à Plourivo (OAP 3). A fortiori, la mise en place d'une nouvelle activité (OAP 3 de Carnoet) à proximité immédiate d'un centre-bourg pourra être impactante. Enfin, la mise en place d'habitations dans une zone d'activité appellera des précisions quant au contexte (OAP 3 de Coadout).

L'Ae recommande que les OAP concernant les zones d'activités économiques puissent être accompagnées d'une étude acoustique visant à réduire ou limiter les émissions sonores existantes ou projetées.

3.5 Mobilité, changement climatique, énergie

L'agglomération émet 10,6 téq CO₂ par habitant et par an contre 8 téq CO₂/ habitant/an à l'échelle régionale¹⁸. Cette situation s'explique par l'impact du secteur résidentiel, du transport et surtout de l'agriculture sur ces émissions (86 % au total pour ces 3 secteurs). Les principales ambitions du PCAET sont qu'en 2030, le territoire s'inscrive dans une perspective post-carbone avec une réduction de 33 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2012.

3.5.1 Mobilité

L'analyse « générale » des OAP montre un effort important en termes d'ouverture à l'urbanisation pour les espaces économiques, les équipements ou les vocations mixtes en ce qui concerne les **pôles relais** par comparaison aux **communes rurales** qui privilégient largement le résidentiel ; cet aspect tend bien à montrer une conservation de l'armature urbaine actuelle. Le projet des **pôles urbains** se présente comme intermédiaire aux 2 cas de figures précédents, sans que l'on puisse se prononcer sur l'équilibre atteint in fine entre services, équipements et habitat. Ce point appelle une explicitation afin de contribuer à l'encadrement des mobilités futures, notamment en cas d'effet d'attraction d'un pôle urbain sur des collectivités rurales (cf. organisation spatiale hétérogène du territoire) ou bien dans le cas de la première couronne de Guingamp. Ces communes offriront un cumul de 525 logements neufs, à comparer au nombre de 52 pour la ville principale de l'EPCI. Cette perspective pourrait donc amplifier le trafic local.

Dans le détail des usages, les créations de nouveaux centres commerciaux périphériques sont interdites, leurs extensions étant conditionnées par l'absence d'options alternatives. Des dispositions favorisent le maintien de linéaires commerciaux, ce qui est positif ; le rapport environnemental ne permet toutefois pas de se représenter les déplacements pour les achats du quotidien. Le règlement écrit distingue les notions de protection et de préservation des centralités commerciales. Il conviendrait de les expliciter, et d'expliquer pourquoi il instaure un seuil de surface plancher plutôt qu'un plafond pour favoriser le commerce en centre-ville¹⁹, ce qui semble contradictoire avec la préservation des petits commerces.

De nombreuses OAP vont effectivement consolider de nombreux centres bourgs ou centre-villes, ou rééquilibrer équipements-habitat-activités (à Duault, les OAP 1 et 4 de Grâce, la mixité fonctionnelle centrale de l'OAP de la gare de Guingamp, les OAP 1,2 et 3 de La Chapelle Neuve, Lohuéc, le confortement du centre de Ploubazlanec, Plouisy, Plusquellec, Plourivo pour l'OAP2, etc).

Inversement, les points d'attention aux distances de déplacements et au recours probable à la voiture sont multiples (cf. situations précitées au titre de l'économie des sols agricoles, parfois difficiles à résoudre compte tenu de la dispersion de l'habitat actuel comme à Ploumagoar) : OAP 1 de Bégard, OAP 6 de Grâce

18 À titre indicatif, le « budget » carbone calculé par le GIEC pour contenir les effets du réchauffement climatique à 2 °C en 2100 est compris entre 1,6 et 2,8 téq CO₂ par personne et par an (en moyenne entre aujourd'hui et 2100, à l'échelle mondiale).

19 Soit un seuil de surface de moins de 300 m² en deçà duquel l'opération nouvelle est interdite.

à 1,7 km du centre, OAP 1 de Paimpol proche d'une entrée de ville, OAP 2 et 4 à Pléhédél, distantes de 500 m et 1 km du centre, OAP 2 et 4 de Plouisy, les 2 OAP habitat de Quemper-Guézennec à plus de 500 m du centre, l'OAP 4 de Squiffiec, la 1 et la 2 à Yvias).

Le territoire ne facilite pas nécessairement les **modes actifs de déplacement**, compte tenu de sa topographie, de son trait de côte découpé, de l'étalement urbain... Il est question de favoriser les liaisons « douces » à l'échelle communale et de tenir compte des liens entre transport et urbanisation nouvelle, mais les cartes fournies ne permettent pas d'apprécier l'ampleur et les chances de succès de ces objectifs. Les liaisons inter-quartiers (et notamment vers les haltes ferroviaires), a fortiori entre communes, s'avèrent peu traitées (sécurisation, compléments aux tracés de loisirs pour capter d'autres usagers). L'ambition d'un tourisme durable, au transport décarboné, implique d'examiner la faisabilité d'une intermodalité vertueuse, en allant jusqu'au détail de la sécurisation des trajets à vélos, de la garantie de pouvoir prendre le train avec eux ou de bénéficier de stationnements dédiés... Ce travail, s'il est déjà réalisé pour le site emblématique de l'île de Bréhat (hors EPCI) puisque visant une bonne accessibilité de l'embarcadère de l'Arcouest, n'est pas effectué de manière globale, et notamment pour l'OAP de la gare de Guingamp qui n'évoque pas cet aspect. Cette lacune pourra affecter aussi l'accès aux paysages du territoire.

Le manque d'analyse prospective des incidences du projet sur l'augmentation des déplacements appelle un complément. Il compromet aussi l'estimation des émissions futures de gaz à effet de serre, des nuisances et de la pollution.

3.5.2 Changement climatique et énergie

Pour rappel, le PCAET de Guingamp-Paimpol Agglomération, en cours d'approbation, vise à accélérer la transition énergétique avec une réduction d'au moins 17 % des consommations d'énergie du territoire en 2032 par rapport à 2012 et une production d'énergies renouvelables locales qui puisse représenter au moins 35 % des consommations.

L'OAP thématique relative aux EnR planifie et encadre les projets éoliens en définissant des secteurs d'implantation « préférentiels ». La lecture de cette fiche permet de comprendre qu'ils sont impératifs, les nouveaux projets hors secteurs retenus étant interdits. Pour les projets en extension de parc, seuls les projets de 1 ou 2 machines sont permis. La fiche traduit aussi un souhait de préservation du cadre de vie, au vu de la mention de la possibilité de limiter l'implantation en secteur « aménagé » (au sens de la proximité d'une zone industrielle, d'une route nationale) et de les positionner à distance des bourgs en situation topographique de vallée, de versant, de point haut.

Elle prévoit également des règles en matière de hauteurs des mâts pour éviter les ruptures d'échelle.

L'OAP définit aussi, et utilement, la notion d'espace de respiration à respecter entre projets et parcs existants²⁰. Elle est ensuite déclinée en 24 fiches locales (sectorielles), ciblant les secteurs d'implantation possibles (nommés secteurs de développement préférentiel).

La plupart des OAP sectorielles privilégient des lignes de façades d'axe est-ouest afin de favoriser un ensoleillement passif des futures habitations. Il est parfois question de formes d'habitat dites intermédiaires ou mitoyennes qui favorisent les économies d'énergie, mais la proportion de l'habitat futur concerné n'est pas arrêtée.

Le statut de site patrimonial remarquable (SPR), appliqué aux communes de Guingamp, Paimpol et Pontrieux, compte tenu de l'obligation de respecter la qualité du bâti ancien ainsi que les paysages, pourra constituer un frein au développement des énergies renouvelables ou encore à la mise en place de pompes à chaleurs. Le règlement du SPR de Paimpol est plus explicite que les deux autres SPR précités sur les modalités « EnR ». Toutefois, l'évaluation environnementale du PLUi n'estime pas l'ampleur de la limitation induite par ces trois documents.

²⁰ Soit plus de 5 km de distance entre éoliennes.

En conclusion, un certain nombre de dispositions sont de nature à réduire l'impact des nouvelles constructions ou installations (éoliennes en particulier) sur l'environnement et le climat.

Il aurait également été intéressant que le projet de PLUi s'engage explicitement en faveur d'un parti d'aménagement favorable à la lutte contre le changement climatique à travers, en particulier, l'évitement ou à tout le moins la maîtrise de 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. **Il serait donc pertinent que le rapport de présentation du PLUi 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.**

Pour la MRAe de Bretagne,

le président

Signé

Philippe Viroulaud