



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Bretagne sur le projet
d'élaboration du plan local d'urbanisme
de Locmaria (56)**

n° MRAe : 2023-010714

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 10 août 2023 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme de Locmaria (56).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Florence Castel, Françoise Burel, Alain Even et Jean-Pierre Guellec.

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 la commune de Locmaria pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 10 mai 2023.

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. Selon 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).

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

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

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer la conception de celui-ci, 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 au dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'avis

La commune de Locmaria forme l'extrémité est de Belle-Île-en-Mer. Elle présente une nouvelle version de son projet de plan local d'urbanisme (PLU), la précédente, proposée en 2018, n'ayant pas été approuvée. Le PLU vise la construction nouvelle de 172 logements, répartis pour les trois quarts en densification du bourg, des villages et des hameaux définis par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) comme secteurs déjà urbanisés (SDU), et pour le quart restant en extensions du bourg, sur une surface cumulée de 2,17 hectares. Ce nombre d'habitations nouvelles repose notamment sur une hypothèse de croissance démographique annuelle de +1 %.

Le projet de PLU et son évaluation environnementale ont été notablement améliorés, en ce qui concerne la qualité de l'analyse et la prise en compte de l'environnement.

Subsistent néanmoins des points d'attention forts au titre des enjeux environnementaux retenus par l'Ae :

- La capacité d'accueil n'est pas expertisée alors que la commune envisage le développement d'un tourisme à l'année, d'activités économiques et l'accroissement de la population résidente et active. Cet aspect majeur pénalise l'ensemble de la démonstration que devrait soutenir l'évaluation environnementale ;
- La consommation d'espaces peut apparaître modeste, mais la localisation prévue d'une extension, en connectant le bourg, un village et un secteur déjà urbanisé (SDU), aboutirait à une nouvelle enveloppe urbaine générant probablement de nouveaux droits à construire à moyen terme. Le besoin en logements, la densité d'implantation ainsi que les formes urbaines et la nature des logements (parts d'habitat social et aidé) doivent être précisés pour démontrer la nécessité de cette consommation ;
- La suffisance de la ressource en eau et de la qualité des assainissements (eaux usées et pluviales) n'est pas pleinement démontrée.

In fine, les évolutions simultanées du tourisme, des résidences secondaires, de l'activité économique locale et la préservation d'un cadre naturel et paysager seront sans doute difficilement conciliables. La durabilité du développement et la résilience du territoire communal dépendront de la définition d'une capacité d'accueil du territoire en relation avec les autres communes de l'île, socle manquant du projet et de son évaluation.

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

Sommaire

Avant-propos.....	5
1. Contexte, présentation du territoire, du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme de Locmaria (56) et des enjeux environnementaux associés.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	6
1.2. Présentation du projet de PLU.....	8
1.3. Enjeux environnementaux associés.....	9
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	9
2.1. Qualité formelle du dossier.....	9
2.2. État initial de l'environnement.....	10
2.3. Justification des choix, solutions de substitution.....	11
2.4. Analyse des incidences et mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser (ERC).....	11
2.5. Dispositif de suivi.....	12
2.6. Lien du PLU avec les documents-cadres.....	12
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de plan local d'urbanisme.....	12
3.1. Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	12
3.2. Préservation de la ressource en eau.....	14
3.3. Protection de la biodiversité.....	15
3.4. Préservation du cadre de vie.....	17
3.5. Changement climatique et risques naturels.....	18
3.6. Énergie et mobilité.....	18
Conclusion.....	19

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.

Avant-propos

L'autorité environnementale (Ae) a été saisie de manière quasi-simultanée des projets de plan local d'urbanisme des communes de Locmaria et Sauzon, appartenant toutes deux à la communauté de communes de Belle-Île-en-Mer. Si l'Ae rend, conformément à la réglementation, deux avis distincts, elle regrette que ces deux dossiers, préparés par le même bureau d'études et partageant des éléments de diagnostic communs, n'aient pas fait l'objet d'un traitement mieux harmonisé et soient présentés indépendamment l'un de l'autre.

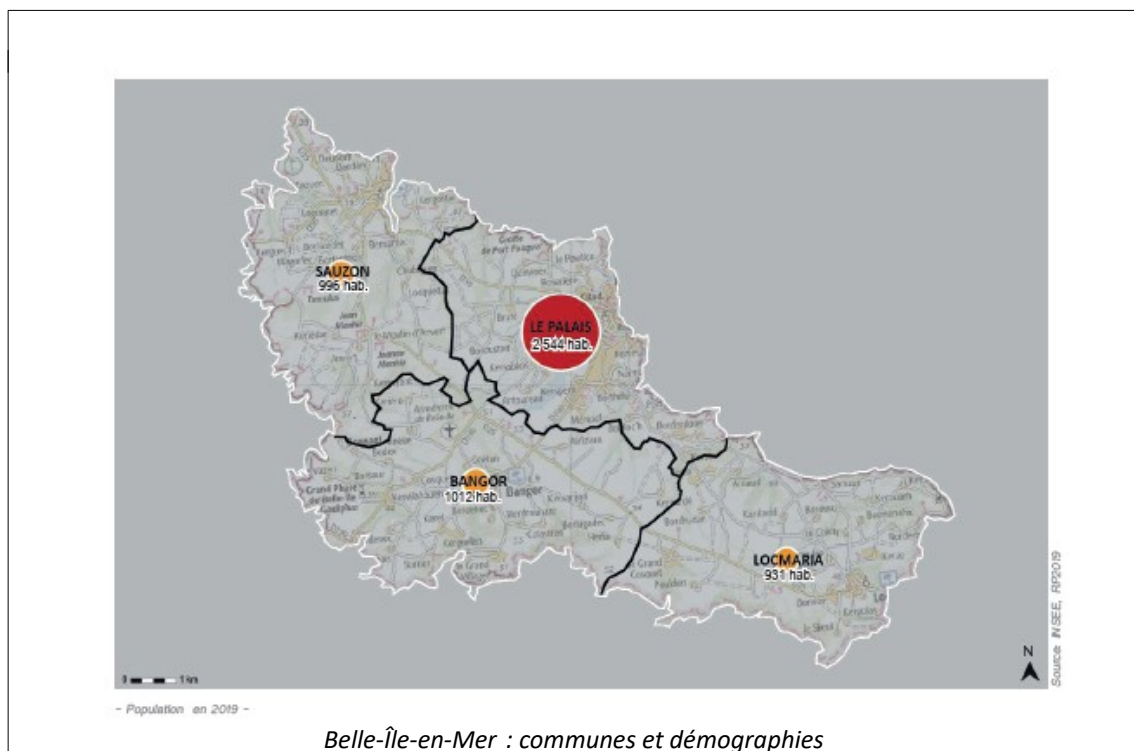
1. Contexte, présentation du territoire, du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme de Locmaria (56) et des enjeux environnementaux associés

Locmaria est située à l'extrémité est du territoire formé par les quatre communes de l'île de Belle-Île-en-Mer, communauté de communes depuis 2000. Chaque commune a conservé la compétence en matière d'urbanisme.

L'île fait partie du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays d'Auray, composé de deux intercommunalités, celle de Belle-Île-en-Mer et celle d'Auray Quiberon Terre Atlantique. Le PETR est le porteur du SCoT du Pays d'Auray.

Le projet d'élaboration du PLU a été arrêté le 6 février 2023. Il fait suite à une première version, sur laquelle la MRAe s'est prononcée en 2018¹, et qui n'a pas abouti.

1 [Avis délibéré de la MRAe n°2018-006068/006067/006066/006033 du 9 août 2018](#)



1.1. Contexte et présentation du territoire

Belle-Île-en-Mer est soumise à un climat océanique proche d'un climat méditerranéen². Son substrat a une origine volcanique ancienne, sa roche (tufs prenant l'aspect de schistes) génère principalement des sols drainants, mais peu épais. Locmaria présente cependant la particularité de comporter dans sa partie sud des sols équilibrés et profonds (développés sur des milieux sableux de l'ère tertiaire). La côte essentiellement rocheuse présente aussi quelques criques et la plus grande plage de l'île (Les Grands Sables). L'ancienneté du substrat et sa nature se traduisent par une morphologie générale de plateau d'une cinquantaine de mètres d'altitude, entaillé de vallons profonds gagné par une végétation arborée. La richesse actuelle de la flore et la diversité des milieux naturels sont à l'origine d'une grande biodiversité, identifiée par plusieurs zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) et par la mise en place de différents dispositifs visant sa préservation³. Le site Natura 2000 de Belle-Île-en-Mer⁴ coïncide largement avec la ZNIEFF principale de l'île et occupe ainsi l'essentiel du littoral, en s'étendant dans les terres.

Le centre du plateau, au niveau de Locmaria, est principalement marqué par l'agriculture qui n'occupe toutefois que 22 % du territoire communal⁵ dédiés aux cultures et au pâturage (bovins et ovins). Le littoral, équipé d'un sentier côtier, ouvre aux vues qui ont fait une part de la renommée de l'île. Ses versants sont souvent occupés par des landes et friches, formations abondantes à l'échelle du territoire. Les maisons basses blanchies à la chaux sont également une caractéristique forte du cadre esthétique de Belle-Île-en-Mer.

2 Qualifié comme proche du « supra-méditerranéen » par les climatologues, correspondant à l'étage de transition entre les milieux côtiers et montagnards en zones méditerranéennes.

3 Espaces suivis par le conservatoire du littoral, espaces naturels sensibles visant la conciliation de la conservation du patrimoine naturel et fréquentation humaine gérés par le département, autres statuts visant plus spécialement la protection des espèces terrestres et maritimes (réserve de chasse marine, réserve associative et arrêtés de biotope pour l'avifaune).

4 [FR 5300032](#)

5 La proportion de terres agricoles à Belle-Île-en-Mer est de 37 %.

La population de Locmaria atteint 962 habitants permanents en 2020 (données Insee)⁶. Elle s'accroît depuis les années 80 par effet migratoire, le solde naturel étant négatif ; 41 % de la population ont plus de 60 ans. La progression annuelle atteint la valeur moyenne de +1,9 % entre 2014 et 2020.

L'habitat, composé à 69 % de résidences secondaires, est disséminé dans de nombreux hameaux et villages hors du bourg historique. Le SCoT du Pays d'Auray a récemment proposé, au travers de sa dernière modification, que soient identifiables au plus 6 villages⁷ et 6 secteurs déjà urbanisés (SDU) afin de limiter les possibilités d'urbanisation nouvelle au bourg et à ces 12 entités (application de la loi Elan⁸), selon différentes modalités (cf. figure suivante).



Si Locmaria dispose de trois stations d'épuration, elle dépend de la commune de Le Palais pour sa ressource en eau ainsi que pour l'accès au transport maritime vers le continent⁹. La commune abrite deux zones de mouillages, proches du bourg ainsi qu'une base nautique sur la plage précitée.

Les déplacements s'effectuent essentiellement en voiture¹⁰. Les transports collectifs sont disponibles en saison touristique.

6 Le rapport de présentation du PLU utilise les données 2019.

7 Bordehouat, Borvran, Grand-Cosquet, Kerdavid, Pouldon, Samzun.

8 [Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#)

9 La destination principale est celle de Quiberon. Le trajet dure plus d'une heure.

10 La population active travaille à 70 % hors commune.

1.2. Présentation du projet de PLU

Le projet de plan local d'urbanisme (PLU) succède à un plan d'occupation des sols (POS) dont la dernière modification a été approuvée en 2009 et qui est devenu caduc en 2017.

Il analyse 3 hypothèses d'essor démographique (+0,5 %, +1 % et +1,3 %). Le dossier retient l'hypothèse intermédiaire d'une croissance annuelle de +1 % de la population, qui correspond pratiquement à l'évolution observée sur l'île. La production prévue est de 172 logements. Elle est prévue **aux 3/4 en densification** des SDU, des villages et du bourg¹¹, seul ce dernier présentant des extensions, permettant l'accueil du 1/4 des nouvelles constructions. Les superficies utilisées à cette fin suivent les mêmes proportions (avec 6,59 ha en densification et 2,17 ha en extension). Les ratios du nombre de logements aux superficies indiquent une densité de construction proche des 20 unités par hectare.

Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU comprend 5 axes¹². La collectivité vise à la fois l'essor de la population permanente et le développement de l'activité économique, notamment celui d'un tourisme à l'année, source d'emploi déterminante. Ce développement devra se faire tout en conservant la qualité du patrimoine naturel, paysager et architectural. Le document cite différentes constructions et équipements nouveaux ou consolidant l'existant, relatifs à la base nautique des Grands Sables et au bourg (salle des fêtes, hôtel...), aux campings¹³. Le développement de l'habitat social ou aidé est affirmé dans le projet. Il en est de même pour celui de logements adaptés aux personnes âgées, dans la centralité que constitue le bourg.

Le règlement graphique distingue notamment :

- le centre ancien de Locmaria (UA) aux objectifs de mixité fonctionnelle, de densification et d'une conservation de l'architecture ancienne,
- deux catégories pour le pavillonnaire du bourg selon la densité de construction (UB, UBa) avec un niveau de densification adapté,
- l'urbanisation des villages (UC), axée sur le respect de l'architecture existante et sur la qualité des franges agricoles,
- celle des SDU (UD), sans extension du périmètre bâti possible,
- les nouvelles zones urbanisables, toutes classées comme « immédiatement urbanisables » (1AU), avec la proposition d'un échéancier, partiel et révisable, et l'ambition d'un habitat diversifié, « en accord avec l'environnement ».

Le règlement distingue dans les zones agricoles (A), les zones humides (Azh), « éléments de trame verte et bleue » ainsi que des zones « non pérennes » (Ap). Les zones « naturelles » ou « à vocation paysagère » sont codées en N. Elles sont éventuellement déclinées en Ns pour les secteurs sensibles porteurs de biodiversité, en Nzh pour les milieux humides, mais aussi en Nl pour les secteurs à vocation de loisirs (ou Nla en ce qui concerne le projet de base nautique nord), en Ne station d'épuration. La zone N intègre aussi les hameaux non reconnus comme SDU.

Le règlement écrit détaille en particulier, pour chaque zone, le possible en termes d'usages, de constructions (extensions ou bâtis indépendants), d'équipements ainsi que de nombreuses modalités constructives.

11 10 logements en SDU, le reste étant partagé à parts égales entre centre-bourg et villages

12 1 : Promouvoir un développement urbain raisonné pour préserver la qualité du cadre de vie de Locmaria ; 2 : Conforter les atouts économiques de Locmaria ; 3 : Préserver et valoriser les espaces naturels de Locmaria, atouts indéniables du territoire 4 : Promouvoir des modes de déplacement pour tous ; 5 : Gérer durablement le territoire.

13 La teneur de ces projets importants est commentée ci-après.

1.3. Enjeux environnementaux associés

Le contexte insulaire et la diversité des enjeux économiques, sociaux et environnementaux renforcent l'enjeu d'un développement durable ou soutenable, axe 5 du PADD. **Celui-ci est d'abord lié à la capacité d'accueil du territoire, dont l'évaluation est une exigence** du code de l'urbanisme pour les communes littorales.

L'Ae retient dans ce cadre les enjeux suivants :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles, dans une optique de préservation des sols ;
- la préservation de la ressource en eau, aux sens qualitatif et quantitatif ;
- la conservation d'un cadre naturel et paysager exceptionnel (biodiversité, paysage, réduction des nuisances) ;
- l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets, en lien notamment avec l'exposition aux risques naturels (hausse du niveau de la mer, tempêtes) ;
- l'optimisation du bilan consommation-production d'énergie du territoire, intégrant les effets de la mobilité .

Les pratiques agricoles et leur évolution possible échappent au pouvoir d'action d'un projet par définition centré sur l'urbanisation malgré l'importance de la question dans une île touristique à la biodiversité unique, aux paysages remarquables, sensible aux pollutions et aux nuisances possibles, dans un contexte de recherche de résilience (notamment alimentaire) et d'essor économique grâce à la transformation de produits locaux, implicitement qualitatifs. La préservation des sols, l'organisation spatiale de la zone A, celle des continuités écologiques (trame bocagère en particulier) peuvent toutefois aller en ce sens.

L'autorité environnementale rappelle par ailleurs que, s'agissant d'une commune littorale, la capacité d'accueil du territoire doit être préalablement évaluée, comme le requiert le code de l'urbanisme¹⁴ .

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Qualité formelle du dossier

De manière globale et formelle, le dossier est clairement rédigé et richement illustré, ce qui est de nature à faciliter sa prise en main par le lecteur. Quelques plans auraient toutefois mérité un agrandissement pour améliorer leur lisibilité.

Les projets cités dans le PADD manquent de clarté : il est parfois difficile de savoir s'ils sont tous indépendants ou présentés sous des angles différents, ou bien encore de comprendre pourquoi leurs effets semblent pouvoir être contraires à l'objectif affiché (projets de loisirs de la base nautique dont l'usage devra être « seulement nautique », projet de loisirs « connecté » au centre-bourg, complexe hôtelier du bourg...). **Il conviendrait de préciser les limites de ces projets d'envergure, car ils sont susceptibles de consommer des sols .**

14 L'article L121-21 du code de l'urbanisme indique que « pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte : de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-23 ; de l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine, et de la projection du recul du trait de côte ; de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ; des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés ».

Les données du dossier sont souvent datées de 2019, alors que des données officielles plus récentes sont disponibles, et concernent parfois l'île entière, là où des données communales seraient aussi utiles. **Les mises à jours et déclinaisons utiles au projet et à son évaluation sont nécessaires.**

Le résumé non technique ne constitue pas une synthèse de l'évaluation environnementale alors qu'il s'agit de son objet principal. Sa rédaction est par ailleurs trop générale (cf. page 27, applicable à de nombreux territoires). Il conviendra de reprendre ce document destiné à résumer l'évaluation et à en faciliter sa compréhension par un large public.

L'état initial de l'environnement (ou « rapport de l'environnement ») et l'évaluation environnementale (intitulée « justification du projet ») utilisent des données de 2019. Il conviendrait a minima d'actualiser les données pour commenter l'évolution démographique récente et s'assurer de la pertinence de la valeur retenue sur la durée d'application du nouveau document d'urbanisme.

A l'interface de la présentation du dossier (nature des procédures suivies) et de la genèse, en principe itérative, du projet, **il eût été utile de rappeler l'avis émis par l'Ae à l'occasion de sa version précédente (2018) et présenter, sur la base des recommandations, une comparaison des deux versions de PLU qui se sont succédé.**

Dans le même ordre d'idée, il n'est pas présenté de comparaison des zonages entre POS et projet de PLU, pourtant utile à **la démonstration de la meilleure protection des milieux sensibles, affirmée par le dossier.**

2.2. État initial de l'environnement

En écho à la qualité du dossier, il manque à l'évaluation une formalisation des périmètres d'étude employés. La thématique des déplacements ou bien celle de l'usage d'équipements ou de ressources non communales prend toute sa pertinence à l'échelle de l'île entière, et de ses liens avec le continent.

L'état initial est détaillé. Il comporte notamment une expertise soignée de la visibilité terre-mer pour la définition des espaces proches du rivage et une description approfondie des enjeux du site Natura 2000. De manière générale, il est beaucoup plus riche que celui de la version première du projet d'élaboration du PLU, en particulier quant à la cartographie des milieux naturels (sous l'angle des continuités écologiques), la gestion des déchets, l'assainissement...

Cependant, il ne met pas suffisamment en exergue les points d'attention en matière environnementale, sur des sujets majeurs :

- s'agissant du cadre paysager, naturel et des risques associés : l'état de conservation du site Natura 2000 et la pression humaine qu'il subit, la présence de zones d'érosion, la fréquence des éboulements ou coulées de boues, les niveaux d'aléa dans le vallon submersible de Port Andro, la présence de points noirs paysagers ;

- s'agissant des activités humaines : l'importance du trafic routier (Locmaria étant située au bout de l'axe routier structurant de l'île, au plus loin de Le Palais par comparaison aux autres bourgs) et les nuisances qui en découlent, l'impact actuel des déversements des postes de relèvement équipant le réseau de collecte des eaux usées et la qualité (amont et aval) des milieux récepteurs des eaux usées traitées, la qualité des cours d'eau côtiers, en général, alors qu'ils sont susceptibles de véhiculer en excès vers le site Natura 2000 l'azote et le phosphore apportés en épandage agricole ou pourront recevoir davantage de matières en suspension dans un contexte de densification urbaine et de sols peu drainants...

L'Ae recommande de compléter l'état initial de l'environnement pour conforter l'appréciation des effets du PLU sur la préservation de la ressource en eau, de la biodiversité, du cadre de vie et de la santé.

2.3. Justification des choix, solutions de substitution

Si l'évaluation n'identifie pas formellement un « scénario au fil de l'eau », base de l'appréciation des incidences, la méthode suivie pour cette analyse peut être considérée comme équivalente puisqu'elle intègre la notion de « perspective d'évolution » du territoire.

Les hypothèses de croissance doivent être interrogées au regard de la capacité d'accueil du territoire communal et au-delà de la totalité de l'île. Elles ne constituent pas des solutions de substitution au sens des exigences de l'évaluation environnementale. **L'hypothèse de croissance retenue doit donner lieu à la présentation de différentes options ou modes d'aménagement, de planification de l'urbanisation nouvelle, ce qui n'est pas le cas.** Le projet omet de considérer que la définition des villages et des SDU proposée par le SCoT constitue un cadre « maximal » qui peut être remis en question ou ajusté selon les niveaux d'impact pressentis. **Le projet ne considère en conséquence qu'un éventail restreint de possibilités d'aménagement du territoire.**

L'Ae recommande de présenter des solutions de substitution raisonnables d'aménagement du territoire de la commune conformément aux exigences de l'évaluation environnementale, s'appuyant sur une hypothèse de croissance démographique justifiée au regard de l'évaluation préalable de la capacité d'accueil de ce territoire littoral, comme requis par le code de l'urbanisme, a fortiori s'agissant d'un territoire îlien.

2.4. Analyse des incidences et mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser (ERC)

Certaines composantes du projet comme l'évolution de la base nautique, celle des campings, la perspective d'un nouvel hôtel ne sont pas suffisamment décrites, ce qui fait défaut à l'évaluation des incidences.

Les contextes locaux de l'urbanisation nouvelle ne sont pas documentés, mais les principes généraux des aménagements futurs (OAP, règlement écrit), excluant notamment la proximité des cours d'eau et la présence de zones humides, compensent en partie cette lacune. L'état initial relatif aux OAP du bourg mériterait toutefois d'être enrichi pour s'assurer de l'absence de flore ou de faune d'intérêt patrimonial dans les milieux végétalisés présents. L'effet d'une perte de connectivité des milieux naturels est discuté en partie 3 de l'avis.

L'évaluation des incidences globales du PADD comprend utilement une estimation de l'effet de la croissance de la population permanente de la commune sur la consommation en eau, la production de déchets, l'artificialisation et les émissions en gaz carbonique, mais la méthodologie d'obtention de ces données n'est pas explicitée. Cette expertise est en outre incomplète du fait de l'absence d'évaluation préalable de la capacité d'accueil du territoire et pourrait être améliorée par la prise en compte des activités nouvelles et du développement du tourisme. L'évaluation aborde certaines composantes du projet qui ne concernent pas directement le champ environnemental (exemple des actions à vocation sociale), mais participent néanmoins du cadre de vie, voire contribuent à l'économie des sols en favorisant la résidence principale (logements aidés ou sociaux).

En revanche, la thématique de la protection de l'eau, en tant que ressource et milieu, devra être effectivement traitée pour que soit démontrée l'acceptabilité du projet.

L'étude des incidences du projet de PLU sur le site Natura 2000, dont la partie terrestre est substantielle¹⁵, est détaillée et intègre les effets directs et indirects d'une urbanisation nouvelle. **Toutefois, l'effet d'une densification de l'habitat sur la perméabilité des milieux aux déplacements de la faune sauvage est**

¹⁵ Sa superficie est de 17 331 hectares dont 24 % terrestres. 6 localités sont dans ce site ou à sa proximité immédiate.

négligé. Cette approche est également attendue pour la nature dite ordinaire.

Des mesures d'évitement et de réduction sont présentées ainsi qu'une estimation des niveaux d'incidences résiduelles après leur mise en œuvre. Le dossier ne les identifie pas selon leur nature (évitement, réduction...) ce qui ne permet pas pleinement d'apprécier si la réduction des incidences du projet est suffisante. L'absence de compensation à l'urbanisation nouvelle est discutée ci-après.

2.5. Dispositif de suivi

Les indicateurs de suivi environnemental ne sont pas opérationnels, car non reliés à des valeurs seuils : ils ne sont donc pas à même de déclencher une alerte permettant la prise de mesures correctrices en cas d'impact non identifié au préalable.

Parmi les indicateurs proposés, il peut être relevé que :

- le niveau de la population résidente au cours de l'année ne fait pas l'objet d'un suivi alors qu'en été elle pourra être multipliée par un facteur de l'ordre de 5 à 6 à l'échelle insulaire ;
- le développement de la population permanente ne fait pas l'objet d'un indicateur dédié ;
- l'indicateur de la connectivité de la trame verte et bleue (qui consiste en une simple continuité spatiale des zones classées en N) ne permet pas d'apprécier l'évolution de ses fonctionnalités ; il n'est même pas mis en place de suivi du linéaire de haies bocagères.

Les indicateurs propres à la mise en application du PLU ne sont pas apparents. Ainsi, le programme de construction, le développement des activités, celui des déplacements décarbonés ne sont pas suivis.

L'Ae recommande de compléter le dispositif de suivi pour qu'il prenne en compte l'évolution de la démographie, toutes saisons confondues, celui de l'activité et mesure l'impact sur la fonctionnalité des milieux, ce point nécessitant la complétude de l'état initial déjà commentée.

2.6. Lien du PLU avec les documents-cadres

Le territoire de Belle-Île-en-Mer ne dispose pas de SAGE. La cohérence du PLU avec les documents cadres qui le concernent (SCoT, composantes du SRADETT, SDAGE) est correctement traitée. Les principes définis en matière d'urbanisation nouvelle et d'économie des sols par le SCoT sont notamment respectés, mais le PLU a considéré que ce schéma fixe un niveau d'autorisation alors qu'il s'agit d'une possibilité maximale.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de plan local d'urbanisme

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

Locmaria accueille 17,4 % de la population de l'île en 2020¹⁶. Commune la moins peuplée, elle présente, avec Sauzon, la plus forte croissance démographique (+1,9 % de 2014 à 2020), et comporte la plus forte proportion de résidences secondaires (68 %, chiffre stable entre 2014 et 2020) ainsi que la plus faible vacance de logement (0,4 %).

Le dossier retient l'hypothèse d'une croissance annuelle de +1 % de la population résidente au motif qu'il s'agit du rythme « souhaité ». Elle est inférieure à la croissance mesurée sur la commune, ce qui traduit une

16 Données Insee les plus actuelles, non mises à jour dans le dossier.

attention portée à la préservation de l'environnement et en particulier à l'économie des sols, confirmée par l'effort de densification décrit plus haut, qui repose sur une étude fine du potentiel foncier disponible. Cette priorité à la résorption des dents creuses favorise aussi la préservation des secteurs agricoles, et notamment les plus fertiles de l'île. Le projet d'extension, fortement enfriché, joue aussi dans le même sens. **Pour autant, cette hypothèse vertueuse n'est pas confrontée à la capacité d'accueil du territoire.**

Les extensions futures comme celles du bourg s'inscrivent, avec un total de 2,17 hectares utilisés, dans les objectifs de « zéro artificialisation nette » de la loi « climat-résilience »¹⁷.

Les besoins immobiliers correspondant aux besoins de la population actuelle¹⁸ sont comparés à un bilan historique. **Le maintien d'un fort desserrement¹⁹** (nécessitant 35 logements, contre 42 pour la dernière décennie) **et une hypothèse haute sur le besoin de résidences secondaires** (20 unités au lieu de zéro précédemment) **devront être justifiés** car :

- le vieillissement de la population devrait réduire le desserrement ;
- la part de résidences secondaires sur la commune amplifie la consommation des sols ;
- le point mort²⁰, avec un total de 50 logements, représente une part conséquente de l'ensemble des constructions attendues : les logements nécessaires à la population additionnelle à l'horizon 2032 sont estimés à 122 unités, pour 138 personnes supplémentaires.

Il convient également de relever, qu'outre le défaut de l'absence d'une réelle prospective justifiant les valeurs précitées :

- le ratio 138/122 est faible, la taille moyenne des ménages actuels étant de l'ordre de 2 personnes ;
- l'ambition d'un tourisme « à l'année » sera de nature à générer une demande foncière sur le long terme ;
- tout le potentiel de densification serait utilisé ;
- le devenir des zones agricoles non pérennes (Ap), de l'ordre d'1 ha, n'est pas précisé ;
- comme relevé dans l'avis portant sur le premier projet de PLU, l'extension ouest du bourg, quand bien même elle serait ajustée, prépare, sans le dire, un nouveau potentiel de construction de grande ampleur, induit par la connexion de 3 sites urbanisés²¹ (cf. figure ci-dessous).

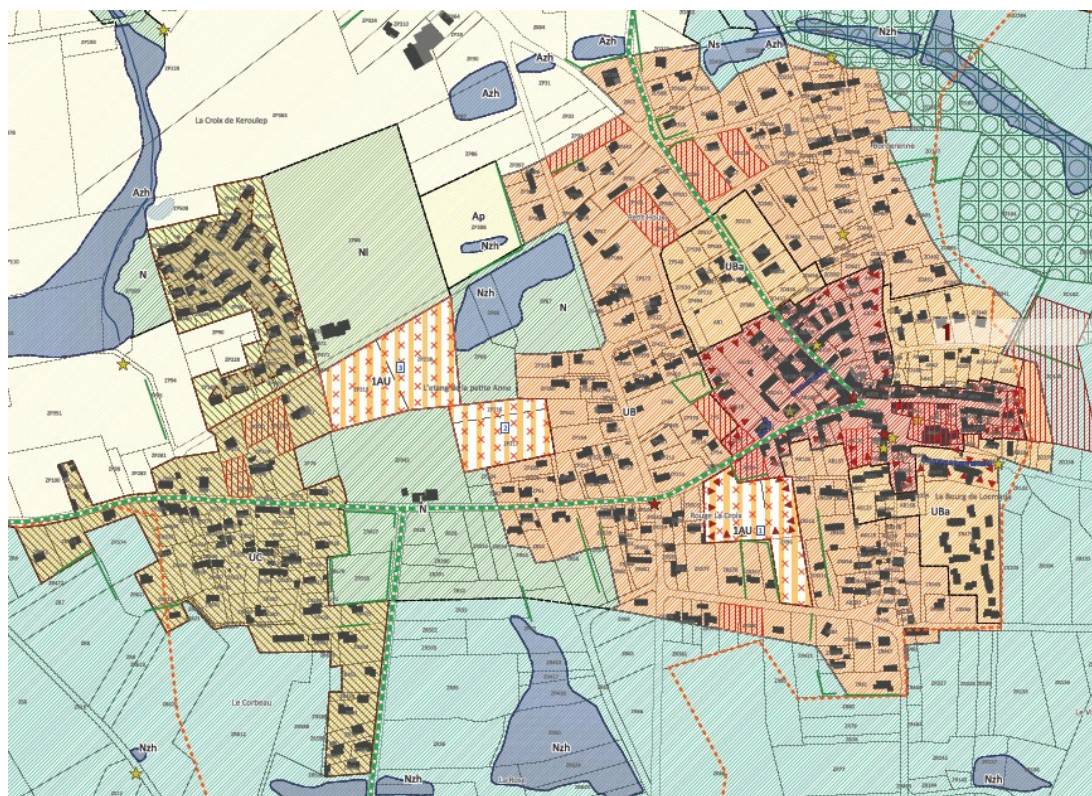
17 [Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#)

18 Notion de « point zéro » correspondant au renouvellement du parc, au desserrement des ménages, à la variation du parc de logements vacants et à celle du parc de résidences secondaires

19 Le desserrement est la prise en compte de l'évolution de la taille moyenne des ménages. À population constante, une diminution de la taille moyenne des ménages induit une augmentation du nombre de ménages et potentiellement un besoin en nouveaux logements.

20 La notion de « point mort » mesure a posteriori la production de logements qui correspond à la stabilité démographique (en l'absence de croissance de la population et sans pertes)

21 Bourg, SDU de Lannivrec et village de Borvran.



Extrait du règlement graphique localisation des extensions (1AU) du bourg et leur effet de connexion avec d'autres entités urbaines

L'ensemble de ces items appelle des explicitations et corrections.

Le dossier affirme la volonté de donner la priorité à la résidence principale. La démonstration d'une bonne économie des sols est délicate, dans la mesure où l'usage des logements en résidence secondaire échappe aux prérogatives d'un document d'urbanisme, exception faite des obligations imposées en matière de logements aidés qui sont favorables a priori à la résidence permanente.

Enfin, il serait souhaitable de mieux cerner l'artificialisation globale qui sera induite par le projet, notamment pour préparer l'estimation de ses impacts sur les eaux pluviales, en intégrant aux données de consommation foncière pour l'habitat, celles des équipements futurs et des activités nouvelles.

La problématique d'une gestion optimale des déchets, de compétence communautaire, gagnerait à être incorporée à ces ajouts, dans la mesure où Belle-Île-en-Mer enfouit encore un volume de déchets organiques substantiel, ce qui a un effet sur la consommation de sols²².

3.2. Préservation de la ressource en eau

La préservation de la qualité des masses d'eau ne peut être démontrée en l'état des informations fournies (état actuel non qualifié, pressions de pollutions actuelles et futures). Dans le détail du dossier, le schéma directeur de l'assainissement des eaux usées, qui couvre la durée d'application du projet, est cité, mais la portée des travaux envisagés n'est pas estimée et l'exercice requiert en premier lieu de qualifier les milieux récepteurs ainsi que l'impact des rejets. Or ces éléments font défaut tant pour l'assainissement collectif²³

22 Le projet souhaite favoriser le compostage individuel sans indiquer le niveau actuel de cette pratique ni l'objectif retenu.

23 Le territoire dispose de 3 stations d'épuration.

que pour l'assainissement individuel qui ne compte que 15 % d'installations conformes alors que la faible épaisseur des sols et la proximité du littoral, réduisent la possibilité d'une épuration « naturelle ». Ce point est particulièrement marqué pour le projet de densification urbaine de Samzun, au plus près du littoral et non rattaché à l'assainissement collectif.

L'effort louable de densification urbaine pourra toutefois accroître le ruissellement, effet négatif identifié par l'évaluation. **En réponse à ce risque, le règlement écrit reste très général et trop peu prescriptif.** Il se limite à conférer aux habitants la responsabilité d'une gestion adéquate des eaux pluviales, **ce qui est insuffisant.**

La ressource en eau du territoire dépend principalement des retenues existantes sur la commune de Le Palais. Le dossier mentionne par ailleurs une unité de désalinisation dont l'usage et la production ne sont pas précisés. L'augmentation des besoins en eau est estimée à + 5 037 m³ par an. Cette croissance est jugée admissible au vu de la seule valeur de la production journalière maximale dont on ne connaît pourtant ni les variations possibles, ni la marge disponible. **Cette approche ne tient pas compte d'un développement de l'activité et est insuffisante, a fortiori dans un contexte de sécheresses accrues du fait du changement climatique.**

L'Ae recommande, d'une part, d'évaluer l'incidence de l'urbanisation nouvelle sur la qualité des masses d'eaux et, d'autre part, de préciser la ressource totale en eau, sa variabilité en fonction du climat, pour déterminer l'impact des besoins liés au projet. Ces éléments devront être traités au niveau communal et à l'échelle de l'île entière.

3.3. Protection de la biodiversité

Par comparaison à la version précédente du PLU, les cartographies de la trame verte et bleue (TVB) présentent davantage d'informations sur les continuités écologiques.

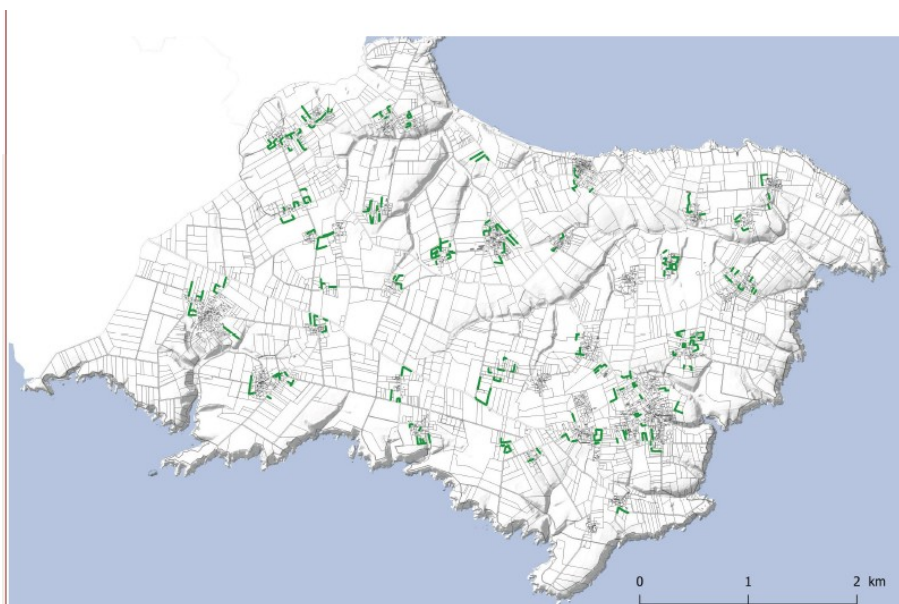
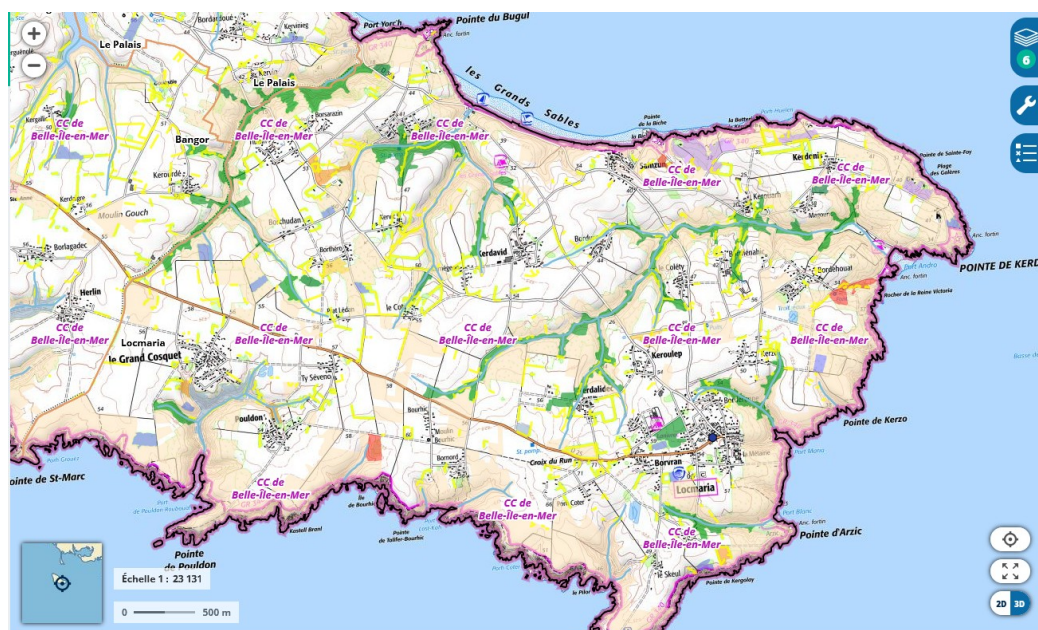
Toutefois, de manière générale, les ambitions de réduction des « secteurs-obstacles » aux continuités (environs du bourg, secteurs agricoles), la distinction entre les notions de restauration et de renforcement qui apparaissent en légende de cartes et la nature de la structure qui pourra les mettre en œuvre soulèvent des interrogations.

Plus localement, l'urbanisation nouvelle de Locmaria, en renforçant sa connexion aux entités artificialisées situées vers l'ouest (camping de Lannivrec et village de Borvran) supprimera une trame arborée ou enfrichée qui participe de la connexion entre les milieux, en direction des 2 vallons qui encadrent le bourg.

Cet aspect, outre son effet sur une future consommation des sols, appelle une mesure immédiate de compensation vis-à-vis de la biodiversité.

La protection et le développement d'une sous-trame bocagère de la TVB constituent un enjeu transversal : ils participent de la protection de la biodiversité, des sols et des eaux (captation des intrants en excès), de celle du paysage et peuvent favoriser les modes actifs de déplacements par la préservation ou le développement de chemins.

Malgré l'importance de l'enjeu, le rapport environnemental et le projet de classement des haies (cf. les deux figures suivantes) apparaissent décalés, les tronçons protégés formant de petits agrégats, trop peu connectés à l'échelle du territoire communal, alors que la protection de ces éléments au titre du code de l'urbanisme constitue l'un des seuls moyens directs d'améliorer les pratiques agricoles, via un PLU. Il aurait été plus pertinent de représenter sur la même carte les haies existantes et les haies à conserver afin d'identifier les discontinuités où la restauration de haies est nécessaire. La justification des haies à conserver mérite aussi d'être explicitée.



- Extrait du document graphique - Les haies et alignements d'arbres à préserver au PLU

Milieus naturels (extrait du dossier, trame bocagère figurée en jaune)

Concernant les milieux naturels, le projet se positionne sur une réduction voire une interdiction des boisements résineux suite à leur coupe, mais il ne met pas en place de réglementation desdits boisements, outil nécessaire à une traduction opérationnelle. De plus, la dynamique de boisement naturel des vallons est appréhendée sans que des solutions de gestion soient proposées alors qu'elle induit une perte significative de diversité des espèces.

Concernant les espèces, la diversité marine est documentée dans le dossier qui cite en particulier la présence de maërl, espèce-milieu particulièrement sensible aux phénomènes de turbidité. Ses liens à la qualité des écoulements provenant du milieu terrestre sont correctement rappelés. Le dossier indique qu'une annexe au règlement définissant les espèces végétales adaptées ou à proscrire sur le territoire est établie. Elle ne figure cependant pas au dossier.

L'Ae recommande de clarifier les outils et actions qui seront mis en œuvre pour renforcer les continuités écologiques, maîtriser la dynamique de boisement naturelle et favoriser l'usage de plantes adaptées aux conditions climatiques futures.

3.4. Préservation du cadre de vie

Compte tenu de sa localisation, la commune offre des perceptions paysagères variées qu'il s'agisse du continent, de l'océan au sud, ou encore du littoral oriental de l'île, rocheux et riche de criques.

Le maillage de haies du territoire apparaît comme distendu sur le plateau agricole. Les vallons sont en cours de boisement, la perte de prairies concourant aussi à la fermeture et l'homogénéisation du paysage. Ces aspects échappent toutefois en grande partie à la portée du PLU alors qu'il entend favoriser la préservation d'un cadre de vie de qualité et amplifier l'attractivité du territoire. Une gestion globale paraît donc nécessaire pour la conservation voire l'amélioration du cadre paysager ; elle pourrait s'appuyer sur des démarches consultatives (avec les propriétaires fonciers, exploitants agricoles, partenaires institutionnels) pour rechercher les outils appropriés. Une telle approche devrait également être favorable à la biodiversité.

L'évolution du paysage urbain, détaillée dans les objectifs d'aménagement et de programmation (OAP) a fait l'objet d'attentions louables telles le respect de l'architecture insulaire, de ses couleurs, celui des alignements et orientations, la qualité des haies aux franges urbaines, celle de la nature des limites avec la voirie ou entre propriétés interdisant notamment la présence de murs hauts, la préservation des vues vers les espaces agro-naturels ou maritimes... Cette appréciation générale souffre d'une exception : le village de Samzun, pour lequel est prévu une densification urbaine, est entièrement situé dans les espaces proches du rivage. **Cette situation particulière appelle une réelle démonstration de l'absence d'impact du projet d'urbanisation.**

Les nuisances ne sont pas suffisamment traitées par le rapport environnemental. L'activité économique y inclut l'agriculture, l'effet du transport quel que soit le mode considéré sont des sources possibles de nuisances.

La place de la voiture est examinée dans le dossier : les OAP prévoient parfois de restreindre certains accès aux seuls piétons ou insistent sur la préservation des cheminements existants, le règlement écrit établit les possibilités de stationnement au sein des parcelles construites sans pour autant chercher à limiter l'usage de ce mode de déplacement, comme discuté ci-après (mobilité).

Si la commune ne dispose pas de zone d'activités économiques, le projet et notamment le PADD comprennent l'objectif d'un développement d'activités. Le règlement écrit ouvre cette possibilité sur l'ensemble des zones urbaines du bourg, des villages et des SDU sous réserve de compatibilité avec l'habitat. **Outre le fait que ce volet du projet pourrait réduire le potentiel de construction pour l'habitat, il entraîne un risque de nuisances qu'il conviendra d'appréhender²⁴. Localement, l'ouverture à l'urbanisation proche d'un élevage au village de Kerdavid, constitue un point d'attention à prendre en compte.**

24 De plus, sur le plan du cadre de vie urbain, la présence de bâtiments « éloignés » du style architectural de l'habitat pourra créer une dysharmonie.

3.5. Changement climatique et risques naturels



Figuré de l'aléa « submersion » dans le vallon de Port-Andro

L'évolution climatique en cours accroît potentiellement le risque de submersion. Le dossier présente une expertise de cet aléa, à ce stade peu marqué, mais concernant la plage des Sables blancs et le vallon côtier de Port-Andro au sein duquel est installé un camping.

Il conviendra de :

- documenter les conditions d'usage actuel de cet équipement afin de pouvoir appréhender la protection des populations concernées ;
- **se prononcer plus globalement sur la progression de l'aléa « submersion » et sur celle des enjeux** (cf. évolution de la base nautique et ambition d'un confortement d'autres campings proches du littoral), cette concomitance entraînant par construction une forte progression du niveau de risque.

3.6. Énergie et mobilité

Le climat insulaire et le bon niveau d'ensoleillement sont propices aux énergies renouvelables. Les possibilités en matière de petit éolien (projets de particuliers) et de solaire électrique ou thermique, en toiture d'habitation, sont simplement ouvertes (règlement écrit). Aucune réelle mesure d'incitation au déploiement des énergies renouvelables n'est définie.

Les solutions de déplacement alternatives à la voiture font actuellement défaut. Les transports collectifs, de gestion communautaire, ne sont plus disponibles hors saison touristique. La pratique du vélo est encore peu développée et insuffisamment sécurisée.

La réalisation d'un itinéraire entre le bourg et le secteur de Pouldon, affichée au sein du règlement graphique, ne couvre qu'une fraction du territoire, qui manque d'une liaison sécurisée et directe vers Le Palais, ainsi que de liaisons nord-sud dans un contexte de forte dissémination de l'habitat. Le dossier se réfère à la « grande » intercommunalité, celle du Pays d'Auray, pour développer ultérieurement les réflexions sur le sujet, à un horizon qui semble bien lointain. L'ambition de développement d'une production locale et de circuits courts devrait contribuer à réduire les déplacements vers Le Palais, mais les effets sur la réduction de l'usage de la voiture sont difficiles à cerner.

L'urgence climatique et l'enjeu du cadre de vie appellent la programmation de moyens pour développer effectivement des modes de déplacements moins émissifs en carbone (transports collectifs ou

décarbonés dont les modes actifs), adaptés au territoire et à ses habitants tout en garantissant leur sécurité, notamment dans un contexte de forte affluence estivale²⁵.

Conclusion

Le projet proposé multiplie les axes de développement au sein du PADD, sans que leurs interactions soient véritablement appréciées. Il énonce des intentions louables qui pourront cependant échapper à la portée d'un document d'urbanisme.

Le contexte insulaire, les effets probables du changement climatique et les questionnements relatifs à l'accès à l'énergie nécessitent de définir les conditions et les moyens qui permettront au territoire de se développer de manière résiliente et durable, ce qui suppose au préalable une analyse prospective réaliste de sa capacité d'accueil, y compris à l'échelle insulaire, qui fait défaut.

Pour la MRAe de Bretagne,

Signé

Florence CASTEL

25 Population vieillissante, parcours vallonnés, climat océanique venteux, distance à Le Palais, à certains commerces...