



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Bretagne sur les projets
de révision allégée n° 1, 2, 3 et 4
du plan local d'urbanisme intercommunal
du Pays des Abers (29)**

n° MRAe : 2023-010864
2023-010865
2023-010866
2023-010867

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 5 octobre 2023 à Rennes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur les projets de révisions allégées n° 1, 2, 3 et 4 du plan local d'urbanisme intercommunal du Pays des Abers (29).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Françoise Burel, Alain Even, Isabelle Griffe, Laurence Hubert-Moy, Jean-Pierre Guellec, 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 la communauté de communes du Pays des Abers (CCPA), pour avis de la MRAe, de quatre révisions allégées de son plan local d'urbanisme intercommunal, l'ensemble des pièces constitutives des dossiers ayant été reçues le 13 juillet 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 communauté de communes du Pays des Abers procède à quatre révisions allégées de son plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUiH). Ces révisions font l'objet d'une évaluation environnementale commune mais, comme le prévoit le code de l'urbanisme, ne traitent chacune que d'un seul type d'évolution.

Deux d'entre elles (numérotées 1 et 2) concernent les communes littorales et ont pour objet la modification du tracé de la limite des espaces proches du rivage ainsi que le déclassement d'habitations des espaces naturels remarquables (NS) en zones naturelles ou agricoles (N et A). Les deux autres (numérotées 3 et 4) concernent deux sites à l'intérieur des terres et visent le développement d'activités en modifiant également les zonages de ces secteurs.

L'intercommunalité présente plusieurs aspects avec un littoral aux paysages et à la biodiversité remarquables, le plateau léonard aux sols fertiles et une interface avec les périphéries de Brest et de Landivisiau davantage artificialisée. Les quatre révisions présentées s'inscrivent dans ces différents contextes. Leur portée spatiale reste toutefois modérée.

Ces éléments ainsi que la qualité des dossiers amènent l'Ae à retenir comme enjeux principaux la qualité des paysages, la préservation de la biodiversité, et la gestion des eaux usées, en écartant des enjeux qui auraient pu se dessiner dans le cadre d'un projet de plus grande ampleur (fluidité et sûreté des déplacements, prévention des nuisances...).

L'évaluation des incidences du projet repose sur un état initial qui traite de l'ensemble des thématiques environnementales. Néanmoins, des informations précises sont attendues sur la biodiversité présente dans les secteurs que les révisions n°1, 3 et 4 permettront d'urbaniser. Par ailleurs, l'état initial devra être complété par des informations concernant l'état du système de gestion des eaux usées.

Le projet de révision n°1, en supprimant certaines parcelles des espaces proches du rivage (EPR), permettra une urbanisation de ces parcelles. Or les incidences environnementales de cette urbanisation ne sont pas évaluées dans le dossier, et les mesures d'évitement et de réduction éventuellement nécessaires pas définies.

Il n'est par ailleurs pas proposé de solutions de substitution raisonnables, ni d'analyse comparant celles-ci au projet retenu, pour les projets visés par les révisions n° 3 et 4. Cette omission résulte, pour la révision n° 3 de la nature du projet (il s'agit de permettre l'extension d'une entreprise).

In fine, la prise en compte des enjeux nécessite davantage de précisions sur la valeur et la fonctionnalité des milieux naturels locaux, notamment leur valeur paysagère et les pressions qu'ils subissent (eaux usées) afin de permettre à l'évaluation environnementale d'optimiser l'effet des mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

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

Sommaire

1. Présentation des projets de révision allégée, du territoire et des enjeux environnementaux associés.....	5
1.1. Présentation des quatre projets de révision allégée.....	5
1.2. Contexte et présentation du territoire.....	6
1.3. Enjeux environnementaux retenus.....	7
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	7
2.1. Observations générales.....	7
2.2. Justification des choix, solutions de substitution.....	7
2.3. État initial de l'environnement.....	8
2.4. Analyse des incidences et définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées.....	8
2.5. Prise en compte des documents cadres.....	9
2.6. Dispositif de suivi.....	9
3. Prise en compte de l'environnement par les projets de révision allégée.....	9
3.1. Qualité du paysage.....	9
3.2. Conservation et restauration de la biodiversité.....	10

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. Le rapport de présentation rend compte de cette démarche.

1. Présentation des projets de révision allégée, du territoire et des enjeux environnementaux associés

1.1. Présentation des quatre projets de révision allégée

La collectivité porteuse du dossier, la communauté de communes du Pays des Abers, présente quatre dossiers de révision allégée du PLUiH, exécutoire depuis mars 2020¹. Le recours à la procédure de révision allégée (issue de l'article L 153-34 du code de l'urbanisme) requiert le traitement d'un seul sujet ou de différents points à la condition qu'ils soient de même nature.

Cette exigence réglementaire permet de mener une évaluation environnementale unique qui sera suivie d'une enquête publique commune. Considérant les effets de ses projets de révision sur les surfaces des zones agricoles et naturelles, la communauté de communes a décidé de réaliser une évaluation environnementale sans solliciter au préalable l'autorité environnementale pour un examen au cas par cas de ces projets. Le document présentant cette évaluation est daté de juin 2023.

La teneur de chaque dossier est synthétisée dans le tableau suivant :

Num. de révision allégée	Objet principal	Communes	Détails
1	Modifications relatives aux espaces proches du rivage (EPR) sur 6 secteurs	Landéda, Lannilis, Saint-Pabu, Tréglonou	Il s'agit de compléments ou de rectifications au vu de l'absence de covisibilité entre littoral et secteurs urbanisés
2	Reclassement de parcelles construites de NS (milieux naturels sensibles) en A ou N pour permettre l'agrandissement des habitations sur 4 secteurs	Landéda, Plouguerneau	Le zonage NS a été appliqué aux espaces naturels remarquables
3	Déclassement de NE en UE pour permettre des constructions nouvelles destinées à une activité économique	Coat-Méal	La révision ne vise qu'un seul secteur, celui de Quistinic, le long de la RD 26.

1 [Avis de la MRAe Bretagne n° 2019-007128 du 22 août 2019 sur le PLUi-H du Pays des Abers \(29\) et avis du 8 février 2022 sur le projet de modification n°1 du PLUi-H de la communauté de communes du Pays des Abers \(29\)](#)

Num. de révision allégée	Objet principal	Communes	Détails
4	Nouvelle zone urbanisable (déclassement de A en 1AUE) pour un projet de valorisation de biodéchets	Kersaint-Plabennec	L'unité industrielle produira des intrants de méthanisation, destinés à des méthaniseurs locaux

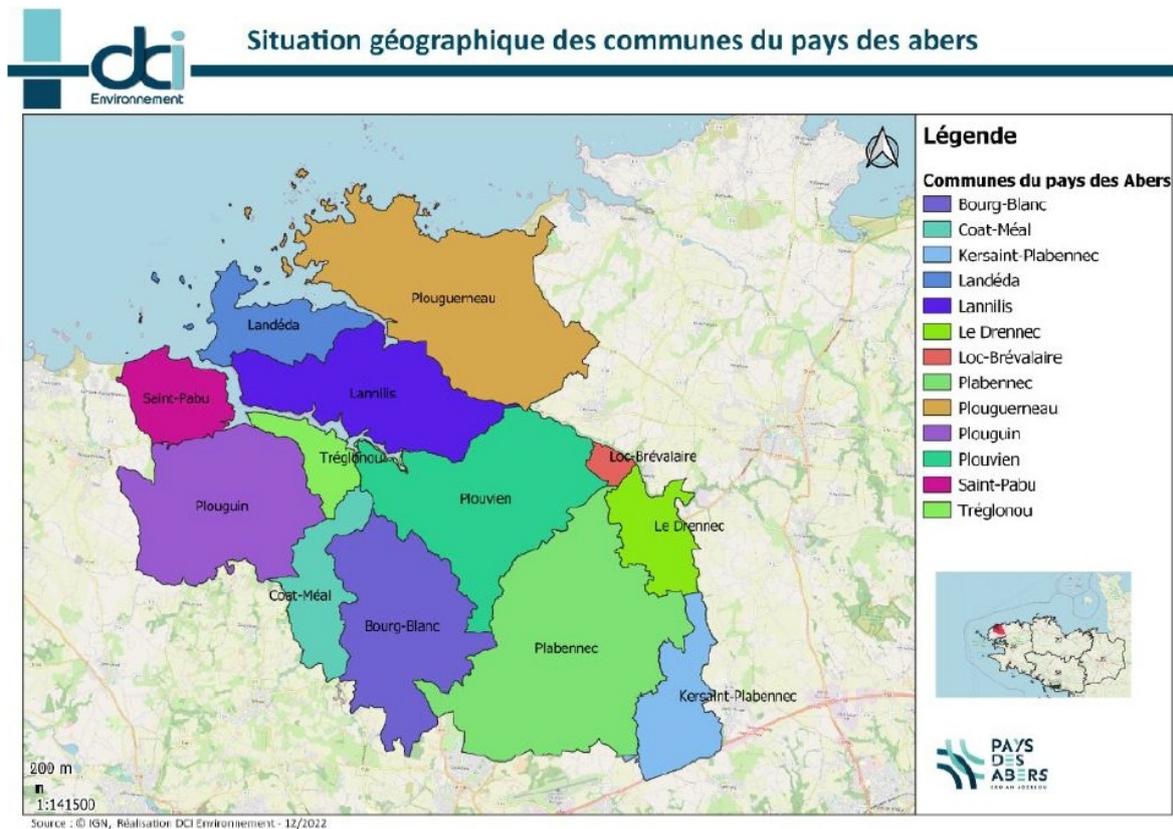


Figure 1 : communauté de communes du Pays des Abers (source : dossier)

Indépendamment des projets locaux (objets des révisions n° 3 et 4), il est difficile de comprendre si les modifications apportées aux EPR et au zonage des habitations en NS (objets des révisions numéros 1 et 2) correspondent à un travail partiel, issu de besoins du moment, ou bien à une expertise exhaustive du territoire concerné. **Il sera opportun de le préciser au sein de l'évaluation environnementale pour une bonne compréhension de la démarche suivie.**

La révision allégée n° 2 concerne six habitations. Cependant, le dossier ne précise pas l'importance des agrandissements autorisés², ce qui ne permet pas d'apprécier les incidences de cette évolution du PLUiH dans le contexte d'espaces littoraux proches de sites classés, de sites inscrits, de sites Natura 2000, de sentiers côtiers et d'habitations volumineuses ou représentant une forte occupation des sols³.

1.2. Contexte et présentation du territoire

La communauté de communes du Pays des Abers, rattachée au ScoT du Pays de Brest, est formée de 13 communes dont six classées comme littorales : en plus des trois communes maritimes de Plouguerneau, Landéda et Saint-Pabu, sont ainsi qualifiées Lannilis, Tréglonou et Plouguin. Ce territoire côtier revêt la forme

² Le dossier utilise le terme « limitativement » ce qui est imprécis.

³ Le secteur de Menez Sao à Plouguerneau présente une forte occupation de la parcelle concernée.

d'un plateau⁴ aux sols fertiles. Il se caractérise par des paysages de rias (abers) exceptionnels, à la biodiversité maritime remarquable. L'aber Wrac'h et l'aber Benoît, échancures de la carte ci-dessus, sont identifiés pour leur biodiversité (ZNIEFF⁵ de type 1). La côte maritime est intégralement localisée dans le site Natura 2000 « Abers-Côte des légendes ». Le contexte d'un corridor écologique fragile (entre littoral et vallée de l'Elorn) constitue aussi un point d'attention. Enfin, la qualité des masses d'eau du territoire intercommunal, dégradée par leurs excès en nitrates, n'est pas suffisamment prise en compte par les évaluations environnementales qui ont porté sur le document d'urbanisme à ce jour (cf. avis de la MRAe précités).

1.3. Enjeux environnementaux retenus

Les objets des différentes révisions et le contexte environnemental amènent l'Ae à retenir comme principaux enjeux la qualité des paysages, la préservation de la biodiversité et la gestion des eaux usées.

L'enjeu des risques naturels (soit l'exposition au risque de submersion marine) est présent sur ce territoire. Il n'est pas repris dans la suite de l'avis au vu du faible nombre de cas concernés et des mesures prises par la collectivité (évitement des parcelles exposées au risque de submersion marine pour la révision n°2).

Les enjeux de mobilités et de prévention des nuisances pourraient être significatifs pour la révision allégée n°4, qui prépare l'installation d'un projet industriel important. Néanmoins, ils apparaissent limités car le projet de révision est suffisamment réfléchi sur la question des déplacements et des nuisances, avec une distanciation à l'habitat et un accès aisé à la RN 12. La taille modeste des autres projets limite également l'importance de ces enjeux, non repris dans la suite de l'avis.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Observations générales

Les dossiers présentés sont de bonne facture, hormis quelques coquilles⁶.

Au plan cartographique, il conviendrait d'enrichir les cartes produites par un figuré des limites du littoral afin de faciliter la compréhension des limites, actuelles ou projetées, des EPR **et de rappeler les statuts des entités urbaines concernées (bourgs, villages, secteurs déjà urbanisés) pour que soient mieux comprises les possibilités de constructions nouvelles**⁷. L'utilisation de la couleur bleue pour le tracé des EPR modifiés rend ce tracé difficile à lire compte-tenu de l'emploi de cette couleur pour d'autres thématiques. Une autre teinte, contrastée, serait utile. Les représentations graphiques ne permettent pas d'identifier facilement si les EPR sont localement étendus ou restreints, ni de lire aisément les surfaces concernées par chaque projet de révision allégée.

Un rappel du PLUiH serait utile, notamment pour indiquer dès le développement concerné que le zonage NS a été strictement appliqué aux espaces remarquables du littoral.

2.2. Justification des choix, solutions de substitution

Le projet est en partie formé de corrections d'erreurs et de compléments, aspects ne permettant pas l'examen de solutions de substitution. La révision n°3 servira l'extension d'une entreprise existante ce qui limite effectivement la possibilité d'une localisation différente.

4 *Celui du Léon, avec une tradition maraîchère marquée.*

5 *Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.*

6 *Répétition de l'enjeu du paysage pour les différents points de l'axe 1 du PADD, oubli d'un nom de localité...*

7 *Notamment pour les deux secteurs urbanisés de Landeda et de Saint-Pabu où l'évolution du tracé des EPR permettrait une densification voire de l'extension.*

La recherche de solutions de substitution raisonnables à la révision n° 4 est a priori attendue compte tenu de la multiplicité des zonages concernés et de leurs modifications.

2.3. État initial de l'environnement

Le travail présenté pour l'état initial de l'environnement est important mais trop peu souvent décliné à l'échelle des objets des différentes révisions. Ainsi les données nationales, régionales, départementales ou encore intercommunales ne peuvent servir de référence pour évaluer les incidences possibles des modifications apportées au document d'urbanisme. **Il aurait notamment fallu que la valeur des paysages littoraux ou intérieurs, la biodiversité présente sur les parcelles qui seront urbanisées (révisions n° 1, 3, 4) et la flore des parcelles déclassées de NS vers N ou A soient qualifiées.**

Il aurait également été nécessaire de décrire l'efficacité de la gestion des eaux usées pour les sites appelés à se densifier compte tenu des recommandations de l'Ae déjà formulées précédemment à l'occasion de l'élaboration du PLUIH sur ce sujet (part d'assainissement individuel non conforme, performance insuffisante de la station d'épuration de Kersaint-Plabennec)⁸ **afin que la conclusion d'une absence d'enjeu « assainissement » soit effectivement démontrée.**

2.4. Analyse des incidences et définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées

De manière générale, les effets sont qualifiés de négligeables à l'échelle de la communauté de communes. Néanmoins, l'absence de focus dans l'état initial sur les territoires objet des révisions allégées (cf 2.3 ci-dessus) entraîne de fait une sous-estimation des incidences locales des révisions. **Cette méthodologie n'est pas appropriée.**

Les modifications concernant les EPR suscitent plusieurs observations :

- les incidences environnementales de la suppression de certaines parcelles dans les EPR ne sont pas correctement évaluées, pour le secteur de Poulloc'h à Saint-Pabu. Ainsi, contrairement à ce qui est affirmé page 116 de l'évaluation environnementale, ces incidences sont potentiellement négatives puisque cette suppression permettra de construire de nouvelles habitations dans les parcelles concernées, constructions dont les incidences environnementales ne sont pas évaluées (par exemple pour le système de gestion des eaux usées) dans le dossier et pour lesquelles aucune mesure d'évitement ou de réduction n'est prévue ;
- dans le cas où les filtres végétaux empêchant la covisibilité sur la mer ne sont pas permanents toute l'année, ou non pérennes, ou encore non protégés par le document d'urbanisme, l'absence de vue sur la mer ou depuis la mer n'est pas certaine à court ou à moyen terme et le dossier n'indique pas que la méthode suivie ait pris en compte ces aspects ; en outre, les photographies présentées sont peu nombreuses et le choix des points de vue s'avère discutable ;
- la rédaction du dossier laisse à penser que des paysages de rivière seraient exclus de la logique des EPR alors qu'ils peuvent être littoraux et donc constituer des espaces proches du rivage.

En matière de biodiversité, il apparaît que la notion de continuité écologique (ou trame verte et bleue) n'est pas considérée dans l'évaluation : le raisonnement est en effet limité au seul impact direct sur les milieux, à l'emplacement des constructions possibles. Comme développé en partie 3 de l'avis, il serait opportun de traduire l'attention portée à cette dimension de la biodiversité.

8 [Avis n° 2019-007128 du 22 août 2019](#)

L'Ae recommande :

- **d'expliciter la méthode suivie pour la modification des EPR afin de garantir sa pertinence à long terme et de veiller à la prise en compte des continuités écologiques ;**
- **d'évaluer les incidences environnementales des ouvertures à l'urbanisation rendues possibles dans les parcelles retirées des EPR, et de définir des mesures d'évitement et de réduction en cas d'incidence notable.**

2.5. Prise en compte des documents cadres

Le SCOT⁹ du Pays de Brest interdit les constructions nouvelles en EPR. Cette disposition explique l'objet de la révision allégée n° 1 : la modification de la délimitation des EPR permettra une densification des zones urbanisées qui ne seraient plus situées en EPR.

Le lien au plan d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUiH fait l'objet d'une analyse au titre de la prise en compte des documents cadres, puis au titre de l'évaluation des incidences des révisions allégées, ce qui génère une répétition. De plus, cette analyse précède l'évaluation des incidences et se présente sous la forme d'affirmations, ce qui nuit à la démarche de l'évaluation.

2.6. Dispositif de suivi

Le dispositif de suivi prévu est extrait du suivi propre au PLUiH. Il ne vise pas spécifiquement les objets, effets et mesures des 4 dossiers de révision allégée. Il convient donc de le redéfinir afin, notamment, de prendre en compte :

- les constructions nouvelles qui seront implantées dans l'emprise ancienne des EPR ;
- le suivi des incidences nouvelles qui pourraient être identifiées grâce à l'amélioration de la démarche d'évaluation environnementale (état initial de l'environnement, appréciation des incidences).

En conclusion, l'analyse menée pour l'évaluation environnementale présentée par la communauté de communes du Pays des Abers, bien que travaillée, appelle néanmoins des précisions pour s'assurer d'une complète prise en compte des incidences des 4 projets de révision allégée.

3. Prise en compte de l'environnement par les projets de révision allégée

3.1. Qualité du paysage

Les modifications relatives à la délimitation des EPR seront sans effet pour certains des six sites, se limitant le plus souvent à de simples compléments suite au constat d'oublis ou de lacunes (Tréglonou, Lannilis-Plouguerneau, amont de l'Aber Benoît).

A contrario dans le cas de Saint-Pabu et de Landéda, elles permettront de construire de nouveaux bâtiments, avec des effets sur le paysage, du fait d'une possible densification locale du bâti et aussi d'une dispersion de celui-ci par un renforcement de l'étalement de l'urbanisation actuelle, ainsi que sur le système de gestion des eaux usées. **Ce risque d'incidence, à évaluer, nécessite une consolidation de l'état initial de l'environnement des sites concernés. La même attente peut être exprimée pour les secteurs visés par la révision n° 2.**

9 Schéma de cohérence territoriale.

3.2. Conservation et restauration de la biodiversité

La **révision allégée n° 2** permettra l'agrandissement ou la rénovation de résidences situées dans les espaces naturels remarquables. La démarche suivie se présente comme évitant les impacts potentiels les plus importants puisque cette évolution du document d'urbanisme ne concernera que quatre secteurs, qu'elle exclut par principe les zones protégées, et que le dossier affirme l'absence d'espèce présentant un enjeu patrimonial¹⁰ dans les zones concernées. Cet ajustement du document d'urbanisme, qui évite aussi le morcellement des zones naturelles ou agricoles¹¹ et ne paraît pas induire de coupure dans la trame des continuités écologiques¹², se présente donc *in fine* comme peu dommageable pour la biodiversité.

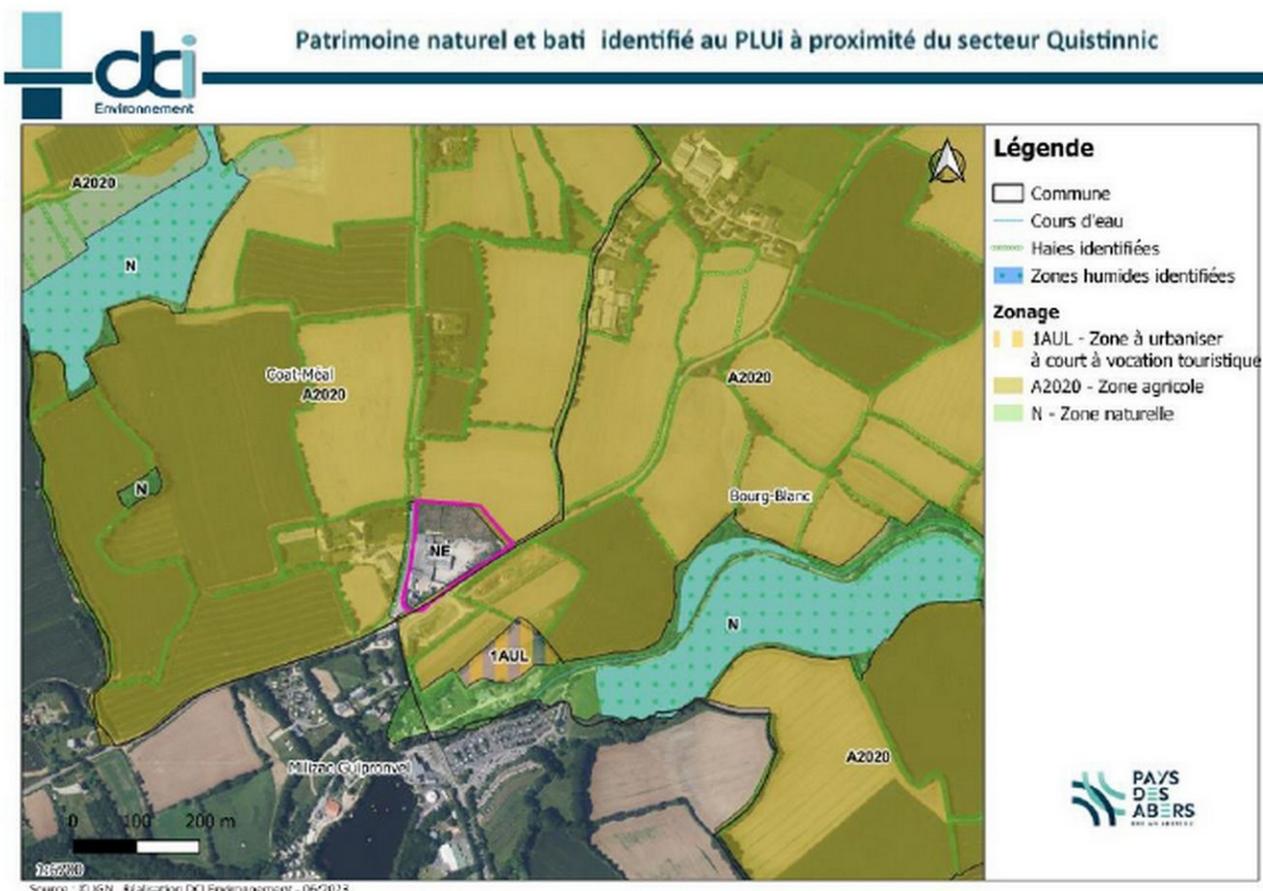


Figure 2 : patrimoine naturel et bâti (source : dossier relatif à la révision n° 3 (Coat-Méal))

La **révision allégée n° 3** (évolution de NE en UE) permet la construction d'un nouveau bâtiment sur le site concerné alors qu'aujourd'hui seules les extensions de bâtiments sont autorisées. Si la question des déplacements, le long d'une route départementale et à proximité immédiate d'un giratoire, ne paraît pas représenter un enjeu local, la construction nouvelle entraîne potentiellement une atteinte aux milieux naturels et nécessite la mise en place de mesures de réduction ou de compensation de celle-ci, compte tenu de la progression de l'artificialisation. En l'occurrence, cette compensation pourrait par exemple prendre la forme d'une plantation en limite nord du site afin de connecter davantage les haies à l'est et à l'ouest. **La démarche ERC relative à ce dossier mérite donc d'être confortée.**

La **révision allégée n° 4**, qui vise l'implantation d'un site de valorisation de biodéchets, supprime près de 2 hectares de terres agricoles mais compense cette perte par l'abandon de parcelles destinées à une

10 Mention d'une flore de jardin d'agrément.

11 Sont exclues de cet assouplissement les habitations à plus de 50 m des zones naturelles ou agricoles.

12 Ce point serait à confirmer par la collectivité.

urbanisation nouvelle. Cette compensation, d'une superficie double, présente aussi l'avantage d'un reclassement mixte (N et A). Elle se présente donc comme satisfaisante, d'autant plus qu'elle permet aussi l'évitement d'une zone humide (avec le reclassement d'une zone constructible en zone naturelle « N ») et qu'elle cherche à relier des espaces végétalisés sous la forme d'un corridor. Elle présente aussi l'avantage de distancier une zone d'habitat (en N) d'un secteur à vocation future d'activités.

Cependant, en écho aux remarques précédentes portant sur le sujet des continuités écologiques, ne sont pas suffisamment pris en compte :

- l'effet d'une densité d'espaces artificialisés accrue par effet de cumul (centre commercial, unités de méthanisation, projet) ;
- le contexte de la proximité immédiate d'une route à 2 × 2 voies (RN 12), obstacle majeur aux déplacements des espèces sauvages et créant une barrière entre milieux¹³.

Il en va de même pour l'intérêt fonctionnel, très relatif, de la partie du zonage naturel qui correspond en fait aux délaissés d'un nœud routier (cf. vue aérienne ci-après).

Cette situation appelle donc une révision de la démarche ERC qui a été appliquée, et qui devra être construite sur une réelle démonstration de l'intérêt fonctionnel des milieux naturels nouvellement zonés en N et aussi menée à l'échelle des effets de l'extension de la zone d'activités projetée.

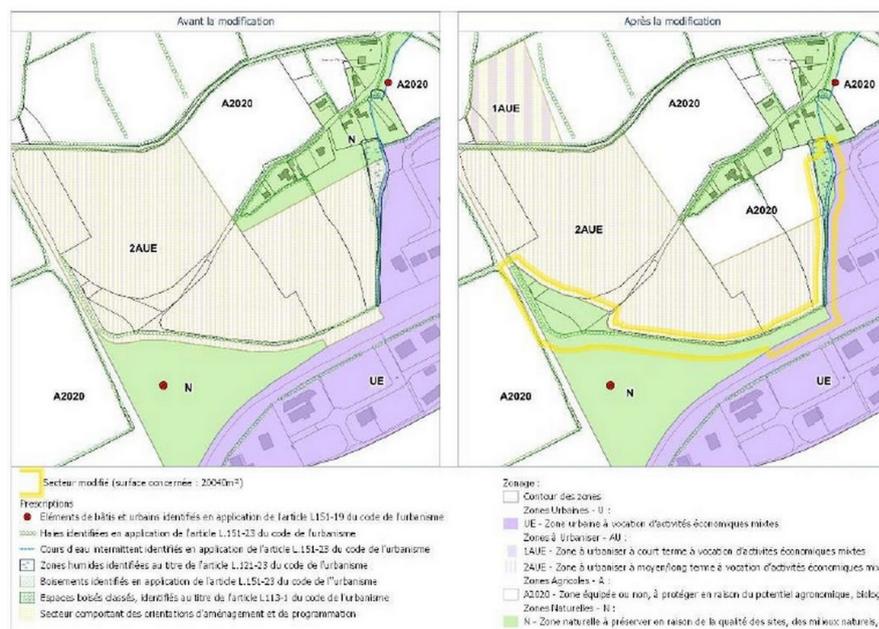


Figure 3 : évolution du règlement graphique sur la commune de Kersaint-Plabennec (source : dossier de la révision allégée n° 4)

13 Qualificatif attribué au corridor écologique reliant le littoral du Léon à la vallée de l'Elorn, entité identifiée par le schéma régional de continuité écologique, à présent intégré au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).



*Figure 4 : vue aérienne de la figure précédente
(source : dossier de la révision allégée n° 4)*

Il conviendra par ailleurs de confirmer le maintien d'une voie de circulation entre les deux parcelles codées A2020 pour éviter la formation d'une enclave agricole.

Enfin, les lacunes citées au titre de la qualité de l'analyse ne permettent pas à l'Ae de se prononcer sur les enjeux de la gestion des eaux usées.

Pour la MRAe de Bretagne,
le président,

Signé

Philippe VIROULAUD