



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de Bretagne
sur la modification n°3 du plan local d'urbanisme
d'Arzon (56)**

n° 2020-008272

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne, s'est réunie le 5 novembre 2020, en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification n°3 du plan local d'urbanisme d'Arzon (56).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Chantal Gascuel, Alain Even, Antoine Pichon, Aline Baguet.

Ont contribué sans voix délibérative : Philippe Viroulaud, Jean-Pierre Thibault.

En application de l'article 8 du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe approuvé par l'arrêté du 11 août 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 le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par la commune d'Arzon pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 11 août 2020.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la DREAL de Bretagne a consulté par courriel du 11 août 2020 l'agence régionale de santé au sujet de la modification n°3 du PLU, qui a transmis une contribution en date du 8 septembre 2020.

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 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

Située à l'embouchure ouest du golfe du Morbihan, à l'extrémité de la presqu'île de Rhuys, la commune d'Arzon fait partie de la communauté d'agglomération de Golfe Morbihan Vannes Agglomération. Son identité maritime forte se traduit par la présence d'activités économiques liées à la mer entraînant des enjeux sur la protection du littoral qui l'entoure¹. Sa population permanente de 2 073 habitants passe à près de 30 000 habitants en saison estivale. Arzon est caractérisée par une forte urbanisation, les zones urbanisées représentant plus de 40 % du territoire. Son parc de logements est très largement dominé par les résidences secondaires. On constate aussi une pression forte sur le marché de l'immobilier.

Pour limiter la consommation foncière à vocation résidentielle et maîtriser l'urbanisation en extension, le SCoT du Golfe du Morbihan a défini des enveloppes maximales de consommation foncière sur la période 2020-2035, se montant à 4 hectares pour la commune d'Arzon.

La commune fait partie du Parc naturel régional dont la charte comporte des orientations de maîtrise foncière.

Le PLU d'Arzon, approuvé le 19 janvier 2015, entend préserver les richesses environnementales et paysagères notamment à travers des dispositions spécifiques visant à réduire les possibilités d'urbanisation afin de préserver les espaces libres et renforcer le caractère naturel de la commune. Outre la mise en place de mesures nécessaires pour favoriser l'atteinte des objectifs du programme local de l'habitat (PLH) de la communauté d'agglomération, un des objectifs principaux en matière d'habitat est le rééquilibrage progressif entre résidents permanents et secondaires.

Cet objectif s'avère cependant difficile à atteindre : depuis l'approbation du PLU, deux tiers des logements neufs sont des résidences secondaires, et le nombre de ces nouvelles résidences est déjà presque le double de celui initialement prévu. Face aux difficultés de conduire des opérations d'habitat au sein des zones 1AU afin de maîtriser le type d'urbanisation, et à la nécessité de mobiliser du foncier accessible pour des résidents à l'année, la commune envisage d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones actuellement classées 2AU à travers une modification de son PLU, ainsi qu'une zone destinée aux activités de loisirs.

Ce projet d'extension des surfaces urbanisables inscrit toutefois le développement de la commune dans la tendance antérieure d'une forte artificialisation des sols et notamment des espaces agricoles et naturels. Or, cette artificialisation ne s'est pas précédemment traduite par une diminution de la part de résidences secondaires au sein des nouvelles constructions. Ce choix, qui apparaît donc discutable, n'est pas étayé dans le dossier par une analyse de ses conséquences sur l'environnement, en comparaison avec d'autres solutions envisageables.

Il convient ainsi de reprendre l'évaluation environnementale du projet pour mieux prendre en compte les enjeux environnementaux, en particulier ceux liés à la consommation foncière, à l'artificialisation des sols et à la protection de la biodiversité. Le rapport de présentation doit faire apparaître les solutions de substitution raisonnables étudiées, et exposer les raisons pour lesquelles le projet a été retenu, en cohérence à la fois avec les orientations du PADD et l'atteinte de l'objectif de «zéro artificialisation nette» fixé au niveau national et régional.

1 La totalité de la frange littorale de la commune est intégrée dans deux sites du réseau Natura 2000.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du projet et des enjeux environnementaux

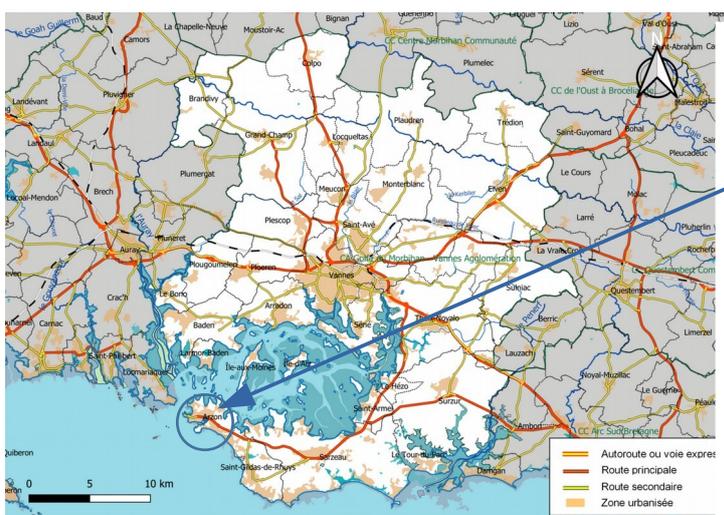
1.1 Contexte et présentation du territoire

Située à l'embouchure du golfe du Morbihan, à l'extrémité de la presqu'île de Rhuys, la commune d'Arzon fait partie de la communauté d'agglomération de Golfe Morbihan Vannes Agglomération. Son identité maritime forte se traduit par la présence d'activités économiques liées à la mer (ostréiculture, port de plaisance, tourisme) entraînant des enjeux sur la protection du littoral qui l'entoure. La totalité de la frange littorale de la commune est intégrée dans deux sites du réseau Natura 2000 : la zone spéciale de conservation (directive habitats) « Golfe du Morbihan, côte ouest de Rhuys » et la zone de protection spéciales (directive oiseaux) « Golfe du Morbihan ».

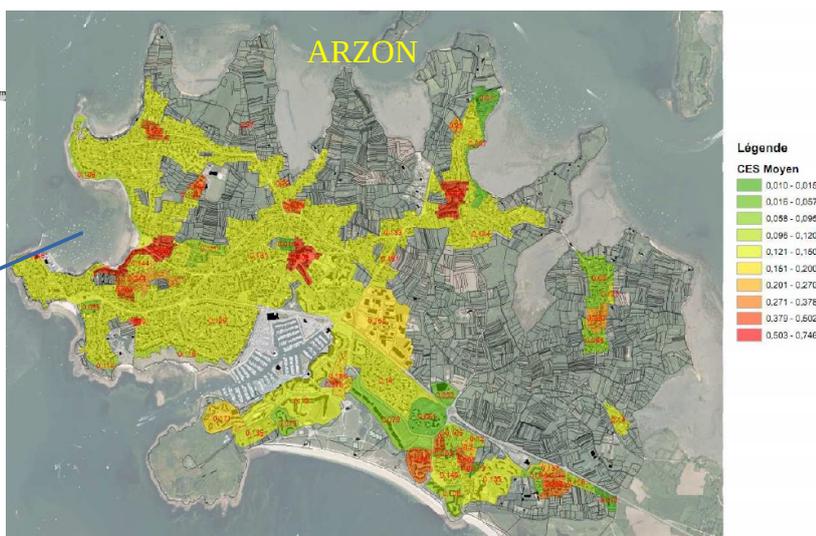
La commune fait partie du parc naturel régional (PNR) du Golfe du Morbihan². Afin d'assurer un développement durable et soutenable, la charte du parc naturel régional du Golfe du Morbihan définit deux orientations : assurer un développement et un aménagement durables du « Golfe du Morbihan » ainsi qu'une gestion économe de l'espace. L'objectif de maîtrise spatiale pour l'urbanisation future se traduit par un plafond de consommation des espaces naturels et agricoles de 0,5 % maximum du territoire classé, soit 364 hectares, à l'horizon 2029. Les communes adhérentes s'engagent à tenir cet objectif en appliquant ces principes lors des révisions et modifications des documents de planification et d'urbanisme.

Le « plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de la presqu'île de Rhuys et Damgan », concerne la commune et particulièrement les abords du port du Crouesty (inondation).

La population permanente de 2 073 habitants est évaluée à 30 000 habitants en saison estivale. D'une superficie de 893 hectares, Arzon est caractérisée par une forte urbanisation, les zones urbanisées représentant plus de 40 % du territoire. Son parc de 6 274 logements est très largement dominé (à 80 %) par les résidences secondaires (5 000) dont le nombre continue à augmenter. On constate aussi une pression forte sur le marché de l'immobilier avec un taux de vacance très bas (1 % en 2017).



Golfe du Morbihan – Vannes agglomération



Densité existante et en projet – extrait rapport de présentation PLU (2014)

2 33 communes (dont Arzon) sur les 38 communes du périmètre d'étude ont approuvé la Charte de Parc, qui définit un plafond de consommation des espaces naturels et agricoles ramené à 353 hectares en proportion. La consommation d'espace sera calculée à partir du nombre d'hectares classés en urbanisé et urbanisable, au-delà des surfaces déjà inscrites dans les documents d'urbanisme valides opposables à compter de la date de classement en Parc.



Zone de Protection Spéciale

 FR5310086, "Golfe du Morbihan"

Zone Spéciale de Conservation

 FR5300029 "Golfe du Morbihan"

 Contour communal

Carte réalisée par TBM, 2009

Données cartographiques : DIREN Bretagne

Source cartographique : IGN Ortholittorale 2000

Réseau Natura 2000 – extrait rapport de présentation PLU (2014)

La commune dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 19 janvier 2015 et est identifiée comme site de centralité intermédiaire par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Golfe du Morbihan-Vannes-Agglomération.

1.2 Présentation du projet

Depuis le 1er janvier 2017 la commune est rattachée au programme local de l'habitat (PLH) de la communauté d'agglomération de Vannes (Golfe du Morbihan Vannes Agglomération). Le PLH révisé approuvé le 27 juin 2019 s'appuie sur le scénario à 15 ans du SCoT approuvé le 13 février 2020, il en constitue le volet habitat pour la période 2019-2024. Pour Arzon, le SCoT prévoit une production de logements envisagée de l'ordre de 42 unités par an soit 252 logements au cours des 6 années d'exercice.

Le PLU de 2015 prévoit la production de 323 logements (253 résidences principales et 70 résidences secondaires) sur une période de 10 ans (2015-2024). Selon le scénario du PLU, 113 logements seraient construits en zone 1AU (4,1 ha), 140 en « dents creuses³ » et 70 en densification de l'urbanisation existante. Sont également prévus 6 secteurs d'urbanisation à long terme 2AUh (4,7 ha).

3 Une dent creuse est un espace non construit entouré de parcelles bâties.

Outre la mise en place de mesures nécessaires pour favoriser l'atteinte des objectifs du PLH, un des objectifs principaux du PLU en matière d'habitat est le rééquilibrage progressif entre résidents permanents et secondaires.

Or, depuis la mise en œuvre du PLU seuls 33 % des logements neufs sont des résidences principales (environ 60 sur 180), et le nombre de nouvelles résidences secondaires dépasse largement celui initialement prévu. Une analyse des sept zones 1AU révèle que cinq d'entre elles n'ont pas pu être urbanisées au moyen d'opérations d'ensemble permettant de maîtriser le type d'urbanisation et le prix du foncier, et ce pour différentes raisons : multitude de propriétaires, indivisions, rétentions foncières, risques de submersion marine... Sans comporter d'éléments chiffrés sur les constructions réalisées ou en cours de réalisation, le dossier indique toutefois la faisabilité opérationnelle des projets à moyen terme dans ces différentes zones.

Face à ce constat et pour répondre à la production de logements neufs attendue par le PLH, la commune souhaite recourir à l'ouverture à l'urbanisation de zones 2AU, par une modification de son PLU.

La procédure de modification n°3 du PLU de la commune d'Arzon faisant l'objet du présent avis consiste principalement à l'ouverture à urbanisation de trois zones 2AU :

- deux zones à vocation d'habitat, « Le Plancho » (1,15 ha) et « Saint Sacrement » (1,66 ha) située au nord du bourg, à proximité immédiate de zones Natura 2000, susceptibles d'accueillir à terme 50 logements pour l'ensemble,
- une zone à vocation de loisirs « le Plancho » (3,49 ha).

Des modifications sont aussi prévues sur les règlements écrits et graphiques (évolutions et rectifications), ainsi que des évolutions sur l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique « mixité sociale », la correction de 2 servitudes et l'ajout d'une annexe. En particulier, une notion de « loyer abordable » provenant du PLH, a été ajoutée dans l'une des OAP. Cela reste une notion marginale et peu prescriptive.



Plan de situation des zones 2AU concernées par la modification

1.3 Principaux enjeux environnementaux associés au projet

Pour l'Ae, les principaux enjeux liés à ce projet de modification du PLU sont :

- la préservation des espaces non encore artificialisés dans un contexte de forte urbanisation de la commune et la contribution à l'objectif de « zéro artificialisation nette » fixé au niveau national et régional.
- le respect de la capacité d'accueil⁴ du territoire : l'accueil de la population et des activités permanentes ou saisonnières envisagées par la commune et la compatibilité avec les ressources disponibles et les objectifs portés pour le territoire.
- la préservation de l'environnement naturel et paysager riche et sensible (site Natura 2000, ZNIEFF, espaces littoraux remarquables, parc naturel régional⁵) compte tenu de l'ouverture à l'urbanisation de trois zones 2AU à proximité du littoral.

2 Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet

2.1 Choix de l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation

Pour motiver l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU, la commune s'appuie sur la difficulté de conduire des opérations d'habitat au sein des zones 1AU et la nécessité de mobiliser du foncier accessible pour des résidents à l'année. Dans un territoire fortement artificialisé et soumis à de nombreux enjeux environnementaux liés notamment au littoral, ce choix d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones n'est cependant pas justifié dans le rapport de présentation au regard de ses conséquences sur l'environnement et des solutions alternatives envisageables⁶. En l'état, ce choix apparaît contradictoire avec la volonté affichée dans le PADD de mettre en œuvre des dispositions spécifiques visant à réduire les possibilités d'urbanisation afin de préserver les espaces libres et renforcer le caractère naturel de la commune.

L'utilité de l'ouverture à l'urbanisation n'est pas démontrée au regard de l'objectif de maîtrise spatiale pour l'urbanisation future du PNR⁷. L'absence d'information sur une consultation de la commission « projet

4 La capacité d'accueil (notion instituée par la loi littoral, article L121-21 code de l'urbanisme) doit être fixée dans les documents d'urbanisme pour déterminer ce que le territoire littoral peut supporter comme activités et usages sans qu'il soit porté atteinte à son identité physique, économique, socioculturelle et aux équilibres écologiques. Pour déterminer cette capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme (PLU, SCoT, carte communale, etc.) 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, 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. Cette capacité d'accueil doit prendre en compte les habitants permanents et les résidences secondaires, qui sont tous utilisateurs des équipements et des espaces.

5 En application de l'article 333-1 du Code de l'Environnement doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte, notamment, les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, ou les documents en tenant lieu et les cartes communales dans les conditions prévues par les articles L 111-1-1, L 122-1-12, L 123-1-9 et L 124-2 du code de l'urbanisme. Article R333-13 du Code de l'Environnement.

6 Selon l'article R151-3 4° du code de l'urbanisme, le rapport de présentation du PLU « Explique les choix retenus (...) au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ».

7 Le suivi de la consommation de l'espace dédié à l'urbanisation est réalisé annuellement au rythme des révisions des documents d'urbanisme. Ce suivi est assuré par la commission « projet en urbanisme » du Syndicat mixte du Parc, en lien avec l'observatoire du foncier. La démarche d'accompagnement du Syndicat mixte du Parc auprès des communes pour l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme se concrétise par un apport en termes de diagnostic et de préconisations avec une participation au groupe de travail technique du PLU. Le diagnostic du Parc sur le territoire communal consiste en une analyse du POS ou du PLU dans le contexte de la commune et dans celui du territoire, en un diagnostic des espaces naturels communaux au regard de leur intérêt écologique, paysager et social, en un diagnostic des espaces urbanisés ou à urbaniser. Ces diagnostics

urbanisme » censée suivre la consommation d'espace dédié à l'urbanisation au rythme des révisions des documents d'urbanisme ne permet pas de s'assurer du respect des critères définis pour l'atteinte de l'objectif de maîtrise de l'urbanisation au sein du PNR.

Le dossier ne mentionne pas d'analyse des outils utilisés par le passé ni de scénario alternatif au projet qui permettraient de démontrer la meilleure prise en compte de l'environnement par celui-ci.

Ainsi, malgré une volonté affichée du PLU de mettre en œuvre des moyens nécessaires pour faciliter l'accès au logement des actifs permanents et saisonniers, le nombre de résidences secondaires continue de croître, consommant de fait une large part des surfaces ouvertes à l'urbanisation. Bien qu'annoncé dans le but de maîtriser le développement des résidences secondaires, **le projet présenté contribue de fait à accroître de façon significative la part du territoire communal consacrée à l'urbanisation et contredit l'objectif de « zéro artificialisation nette » fixé au niveau national et régional.**

L'Ae recommande de justifier, voire de reconsidérer en présentant des solutions alternatives envisageables, le choix d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones sur le territoire communal, au regard de sa capacité d'accueil, des conséquences à terme de ce choix sur l'artificialisation des sols et la disparition des espaces agro-naturels résiduels.

2.2 Choix de la localisation des secteurs ouverts à l'urbanisation

Au-delà du principe d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux secteurs, le choix des trois zones à proximité du littoral ou comportant des zones humides est en contradiction avec la priorité à donner à l'évitement des effets négatifs sur l'environnement et avec les ambitions de préservation des richesses environnementales et paysagères affichées dans le projet de développement durable (PADD). D'autant qu'un secteur situé en centre-ville n'est pas évoqué, malgré son emplacement favorable à l'urbanisation dans le centre-bourg et plus éloigné du littoral.

Le secteur Saint-Sacrement est distant d'environ 60 mètres du point le plus proche du site Natura 2000 et le secteur du Plancho à environ 130 mètres. Le dossier présente de façon détaillée les sites Natura 2000 mais conclut très rapidement à l'absence d'incidence du projet de PLU sur leurs caractéristiques écologiques. Bien qu'il soit attendu une approche proportionnée aux enjeux, les incidences indirectes ou distantes (par dérangement, dégradation de la qualité de l'eau, fonctionnalités hydrologiques et écologiques, etc.) sur les zones Natura 2000 sont traitées, dans le rapport de présentation, de façon trop succincte. L'analyse des impacts n'est pas adaptée au regard de l'état de conservation des espèces qui ont conduit à la désignation de ces sites et l'absence de conséquences dommageables des projets sur le site n'est pas démontrée⁸.

Le secteur du Plancho à vocation de loisirs est couvert à 40 % par une zone humide. Le projet d'aménagement de ce secteur évite les superficies repérées comme telles, sans analyse toutefois quant à la préservation de leur alimentation et de leurs fonctionnalités : épuration de l'eau, biodiversité... (avec la présence repérée du triton palmé qui figure sur la liste rouge des espèces menacées d'extinction).

L'Ae recommande que le choix de localisation des nouvelles surfaces dédiées à l'urbanisation s'appuie sur une analyse des autres solutions envisageables, dans un objectif de minimisation des incidences négatives sur l'environnement.

constituent des outils de réflexion et d'argumentation qui structurent les préconisations apportées par le Parc auprès des communes. Elles recouvrent également un volet « transmission des connaissances ».

8 L'évaluation d'incidences sur une zone Natura 2000 nécessite une analyse de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces pour lesquels le ou les sites concernés ont été désignés et les objectifs de conservation identifiés dans les documents d'objectifs établis pour ces sites. Les objectifs de conservation d'un site correspondent à l'ensemble des mesures requises pour conserver ou rétablir ces habitats naturels et ces populations d'espèces de faune et de flore sauvages dans un état favorable à leur maintien à long terme.

2.3 Prise en compte de l'environnement dans les orientations d'aménagement (OAP)

Le secteur à vocation résidentielle du Plancho (1,15 hectares), situé dans le périmètre d'une zone d'aménagement différé (ZAD⁹), doit permettre des opérations d'aménagement d'ensemble. L'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) présentée pour ce secteur est de nature à favoriser la cohérence du projet. Elle définit entre autres une densité moyenne minimale (28 logements par hectare), un pourcentage de logements à prix maîtrisés, des formes et une organisation urbaine adaptées, ainsi que des mesures visant à assurer la qualité paysagère du projet.

Le secteur Saint-Sacrement (1,66 hectares) est situé au nord-est du bourg. Le projet d'OAP attaché à ce secteur apparaît sommaire et n'est pas à la hauteur des enjeux environnementaux présents à cet endroit.

Le secteur 2AUL affecté aux activités de sports, de loisirs, de tourisme et culturelles du Plancho (3,49 hectares), se situe au sein de la ZAD dans le prolongement du complexe sportif et du terrain de football existants. Pour ce secteur également, l'OAP présentée apparaît insuffisamment développée au regard des sensibilités de l'environnement. Sur le plan paysager, le règlement du PLU ne fixe pas de prescriptions quant à l'emprise au sol et à la hauteur des constructions, conditionnement simplement leur réalisation à leur « bonne insertion » dans leur environnement.

La Présidente de la MRAe Bretagne,

Signé

Aline BAGUET

9 La ZAD est un outil de préemption destiné à permettre la réalisation d'un projet d'aménagement dans un secteur soumis à une forte pression foncière.