



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission régionale d'Autorité
environnementale de Bretagne
sur le projet de modification n°1 du
plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local
de l'habitat (PLUi-H)
de la Communauté de Communes du Pays des Abers (29)**

n° : 2021-009390

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe de Bretagne, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), a délibéré par échanges électroniques comme convenu lors de sa réunion du 18 janvier 2022 pour l'avis sur le projet de modification n°1 du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) de la Communauté de Communes du Pays des Abers (29).

Ont participé à la délibération ainsi organisée : Alain Even, Chantal Gascuel, Antoine Pichon, Jean-Pierre Thibault et Philippe Viroulaud.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par la Communauté de Communes du Pays des Abers pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 8 novembre 2021.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL de Bretagne a consulté par courriel du 9 novembre 2021 l'agence régionale de santé, qui a transmis une contribution en date du 9 décembre 2021.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de Bretagne, et après en avoir délibéré par échanges électroniques, 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 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 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.

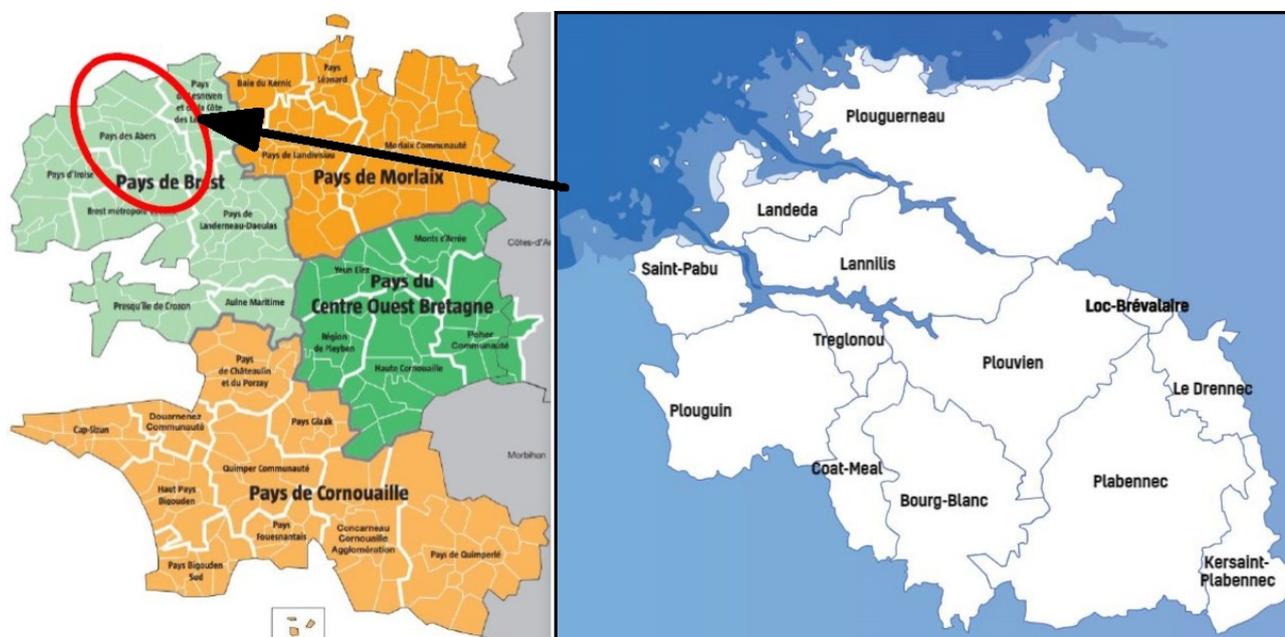
Avis de l'autorité environnementale

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 stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

1. Présentation du contexte territorial, du projet de modification et des enjeux environnementaux associés

1.1 Contexte et présentation du territoire

La Communauté de communes du Pays des Abers (CCPA), établissement public de coopération intercommunale (EPCI), regroupe 13 communes, pour un total de 41 207 habitants en 2018. Le territoire, d'une superficie de 27 430 hectares, est formé de trois grandes unités paysagères : le littoral et ses archipels, les deux abers (estuaires) emblématiques du territoire avec leurs réseaux hydrographiques qui s'étendent jusqu'à l'intérieur des terres, et le plateau agricole Léonard.



Situation géographique de l'EPCI (source PLUi-H et site de la CCPA)

L'EPCI comprend trois pôles urbains (Plabennec, Lannilis et Plouguerneau). Il est dans l'aire d'attraction de la ville de Brest (au sens de l'INSEE).

Le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) a été approuvé en mars 2020. Il est construit avec un horizon à 20 ans. Le scénario de développement retenu vise une

croissance moyenne de la population de 0,45 % par an et l'accueil de plus de 4 000 habitants supplémentaires par rapport à la population en 2015 sur cette durée. Le PLUi-H prévoit la construction totale de 5 000 logements. Les besoins d'extension urbaine sont estimés à 291 ha, dont 149 en zone à urbaniser à long terme (zone 2AU)¹. Les zones à urbaniser de Kersaint-Plabennec, Landéda, Le Drennec, Loc-Brévalaire, Plouvien sont quasiment toutes zonées 2AU du fait de l'absence de schéma directeur d'assainissement dans ces communes.

1.2 Présentation du projet de modification du PLUi-H

La modification n°1 du PLUi-H de la Communauté de communes du Pays des Abers comporte trente-six « objets », regroupés selon les thématiques suivantes :

- (1) l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AUh dites de la « Vallée Verte » à Kersaint-Plabennec et de Kervigorn à Landéda en lien avec les projets d'aménagement en cours ;
- (2) des ajustements d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) afin de faciliter l'aménagement de quelques secteurs faisant l'objet de projets opérationnels ;
- (3) des modifications de zonage et de dispositions réglementaires résultant de corrections et d'ajustements ponctuels ;
- (4) l'intégration en annexes du PLUi-H des études de zonage d'assainissement manquantes sur 5 communes.

Le dossier examiné par l'Ae est constitué d'une notice de présentation accompagnée de deux annexes (atlas cartographique, zonages provisoires d'assainissement des eaux usées de Kersaint-Plabennec, Landéda, Le Drennec, Loc-Brévalaire et Plouvien), et d'extraits de délibérations du conseil communautaire.

1.3 Enjeux environnementaux identifiés par l'Ae

Malgré des modifications relativement mineures du PLUi-H, le risque d'incidences notables sur l'environnement est réel du fait notamment de l'évolution du droit à construire en zones agricoles et naturelles, et d'une situation déjà dégradée concernant la qualité des milieux aquatiques. Les principaux enjeux environnementaux du projet de modification n°1 du PLUi-H de la CCPA identifiés par l'autorité environnementale sont :

- la préservation des sols et de la biodiversité au sein des secteurs concernés par la modification ;
- en lien, la préservation de la qualité des eaux superficielles et souterraines, dans un contexte d'usages multiples au-delà de la production d'eau potable (productions conchylicoles, algues, loisirs), et de systèmes épuratoires affectant négativement cette qualité.

La qualité exceptionnelle des paysages emblématiques de ce territoire (site des Abers classé en 1982) ainsi que la prévention de l'exposition de la population à des nuisances, notamment sonores, sont également des enjeux à prendre en compte.

1 Dans son [avis du 22 août 2019](#) relatif à l'élaboration du PLUi-H, l'autorité environnementale avait relevé l'importance des prévisions de construction de logements et de la consommation d'espace associée, au regard des hypothèses de croissance démographiques retenues et des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés aux niveaux national et régional.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Description de l'état initial de l'environnement

Chacun des trente-six « objets » de la modification est présenté du point de vue de son contenu et du contexte environnemental, et des justifications sont apportées. Des éléments de la description de l'état initial de l'environnement du PLUi-H de la communauté de communes sont joints au dossier pour les thématiques s'appliquant à l'échelle de l'ensemble du territoire (ressource en eau, paysage et patrimoine, etc.). Tous ces éléments concourent aux bonnes identification et caractérisation des enjeux environnementaux liés à cette modification .

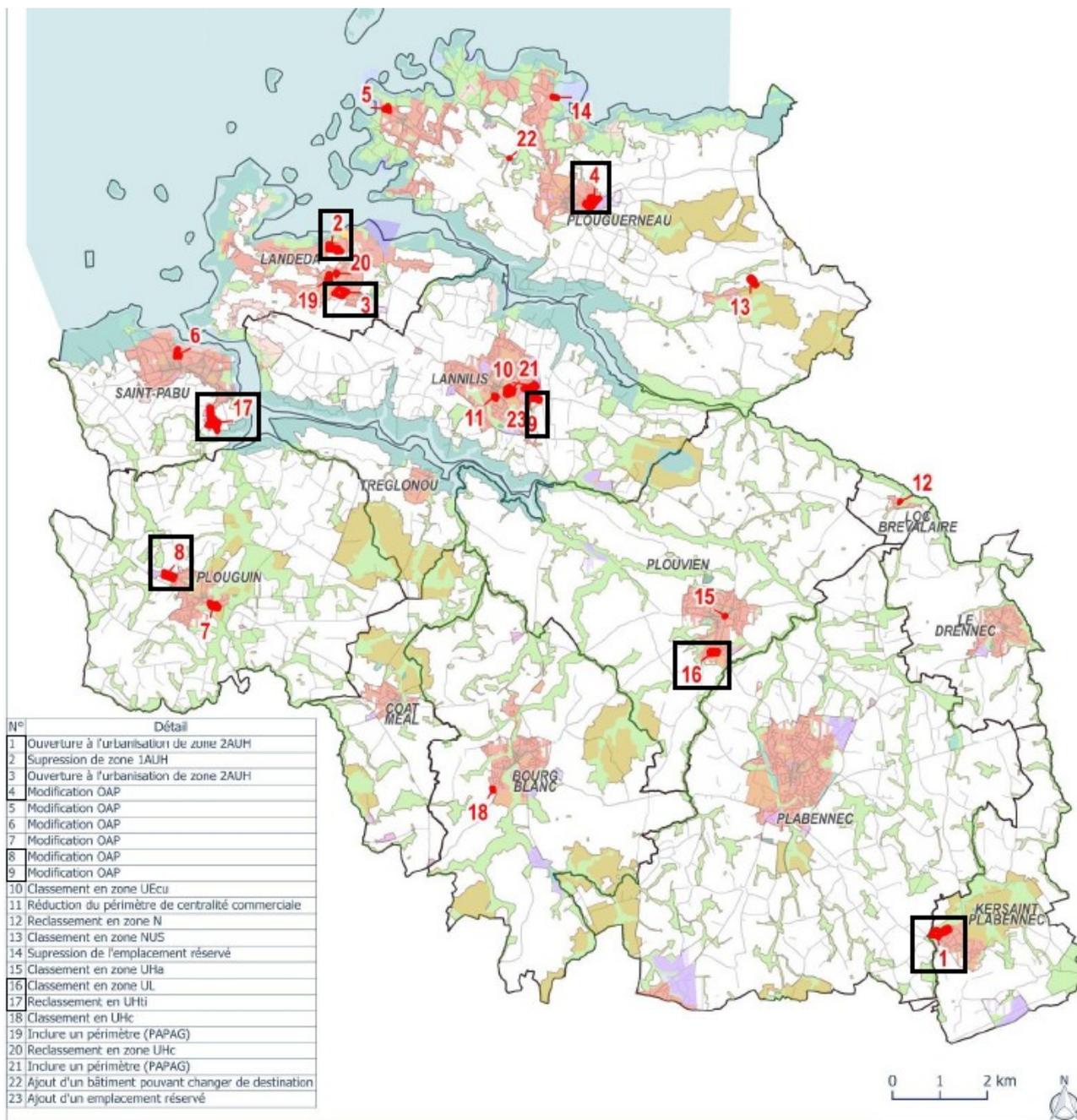
Pour une information complète du public lors de l'enquête, les états initiaux des deux sites ouverts à l'urbanisation (sites de la « Vallée verte » et de « Kervigorn »), principalement détaillés dans le rapport de présentation du PLUi-H non joint au dossier, gagneraient à être intégrés dans la notice de présentation.

L'Ae recommande de compléter les états initiaux de l'environnement des sites de la « Vallée verte » à Kersaint-Plabennec et de « Kervigorn » à Landéda.

Les « objets » emportant un risque d'incidences notables compte tenu de leur nature sont :

- du fait d'impacts directs, positifs et négatifs, liés à une évolution des secteurs à urbaniser, les objets n° :
 - (1) urbanisation d'une zone de 3,7 ha à l'ouest de la commune de Kersaint-Plabennec ;
 - (2) retrait de la zone à urbaniser de Rosvenni de 1,8 ha à Landéda (passage de 1AUh en zone agricole) ;
 - (3) urbanisation d'un secteur de 2,7 ha à Kervigorn à Landéda, présenté comme « en compensation du retrait de Rosvenni » ;
 - (16) urbanisation d'une parcelle de 1,4 ha, en partie cultivée à Plouvien,
 - (17) interdiction d'urbaniser le « secteur déjà urbanisé »² de Poulloc'h à Saint-Pabu ;
- du fait du risque de nuisances lié à l'urbanisation de secteurs pour l'habitat ou les activités artisanales et économiques, les objets n° :
 - (3) zone 1AUh de Kervigorn à Landéda (future zone d'activités au sud),
 - (4) secteur 1AUh du Gwelmeur à Plouguerneau (présence d'une zone d'activités à l'est),
 - (8) secteur 1AUE de Ker Heol à Plouguin (une zone d'habitations située à l'est),
 - (9) secteur 1AUEc de Kerlouis à Lannilis (présence d'habitations au sud) ;
- les objets (24) et (25) prévoyant des évolutions des règles d'implantation au sein des zones UHc (zone d'habitat principalement pavillonnaire) ayant des effets sur la densité.

2 Dans le cadre de la loi « littoral », les EPCI doivent délimiter les « secteurs déjà urbanisés » pouvant faire l'objet de constructions nouvelles en leur sein.



Localisation des modifications (source dossier - mise en évidence DREAL des modifications ayant des impacts potentiels notables sur l'environnement)

Ces objets sont localisés sur la figure ci-après. Analyses des incidences de la modification et mesures éviter, réduire, compenser (ERC).

L'analyse des incidences est menée objet par objet. Pour les deux secteurs ouverts à l'urbanisation (objet n°1 et 3), les incidences sont correctement identifiées, et des mesures de réduction sont utilement prévues pour les limiter.

Pour les enjeux de préservation de la qualité des milieux aquatiques, d'exposition de population à des nuisances, il convient de renforcer l'analyse des effets induits par la modification. Les incidences sur la qualité des milieux aquatiques sont abordées uniquement dans une perspective de respect réglementaire des rejets des stations d'épuration, analyse à étendre aux situations de dysfonctionnements ponctuels rencontrés, en tenant compte des effets de cumul avec les projets de développement des communes du

bassin versant et de pression estivale accrue. Ainsi, l'analyse n'apparaît pas suffisante pour garantir l'absence d'effets résiduels sur les milieux aquatiques.

Par ailleurs, le volet concernant les nuisances sonores est peu développé et ne fait pas l'objet de mesures adéquates.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de modification n°1 du PLUi-H

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

L'ouverture à l'urbanisation de la Vallée Verte à Kersaint-Plabennec permettra la consommation foncière de 3,7 ha, et celle de Kervigorn à Landéda, 2,7 ha. À l'inverse, le retrait de la zone de Rosvenni contribuera à réduire les espaces constructibles de 1,8 ha. Il faut toutefois noter que ce retrait intervient suite à un jugement de la cour d'appel de Nantes pointant l'illégalité de cette extension par rapport à la loi « littoral »³.

Les justifications apportées au besoin d'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones sont multiples : surface d'extension de l'urbanisation faible voire nulle pour les communes concernées, peu de surfaces disponibles en dents creuses (moins de 0,7 ha pour Kersaint-Plabennec). Si le fort étalement urbain de Landéda favorise les possibilités de densification (22,3 ha sont repérés comme pouvant faire l'objet d'opérations d'urbanisme), le morcellement des terrains (moins de 2 500 m² par parcelle rendrait difficile, selon le dossier, la mobilisation de ce foncier. Pourtant, le dossier fait état que 4,5 ha ont été urbanisés en densification entre 2019 et 2021, et que quatre opérations de renouvellement sont en cours, pour un total de 37 lots sur 1,4 ha. **Il conviendrait de joindre au dossier des éléments permettant d'appuyer la nécessité de l'ouverture à l'urbanisation du secteur de Kervigorn, compte-tenu des besoins actuels en logements et des capacités du territoire à y répondre.**

Pour ces secteurs, la densité minimale requise est de 15 logements/ha, ce qui mérite d'être augmenté⁴. En lien, les règles d'implantation du PLUi-H en vigueur encadrent dans la zone UHc l'implantation des constructions nouvelles dans les dents creuses et lors de découpages parcellaires⁵. Les objets (24) et (25) qui assouplissent ces règles sont conçus de manière à optimiser le foncier disponible tout en maintenant une certaine forme d'encadrement. Toutefois, les densités retenues, de 8,3 à 12,5 logements par hectare sont faibles.

L'Ae recommande d'augmenter, dans un souci de sobriété foncière, les densités prévues au sein des secteurs à urbaniser, ainsi que celles résultant des règles d'implantation modifiées par les objets 24 et 25 du règlement.

Pour plusieurs OAP, la modification du PLUi-H prévoit la suppression de l'obligation d'opérer par aménagement d'ensemble, et la possibilité de phasages successifs. Le dossier évoque des « difficultés », sans les préciser. Pour les OAP en extension (secteurs du Faubourg et de Ker Heol à Plouguin, zone d'activités de Kerlouis à Lannilis), il convient d'ajouter à celles-ci une disposition visant à aménager en continuité depuis les zones urbanisées vers les espaces agricoles et naturels, afin d'éviter la création de dents creuses.

- 3 Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.
- 4 La densité minimale visée dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne est de 20 logements par hectare.
- 5 Implantation d'une limite séparative à l'autre ; à partir d'une limite en maintenant un écart de 3 m afin d'anticiper un éventuel accès ultérieur ; obligation d'observer un recul de 3 m dans les parcelles profondes pour la même raison, etc...

L'Ae recommande de prévoir une disposition au sein des OAP visant à aménager en continuité depuis les zones urbanisées vers les espaces agricoles ou naturels afin de s'assurer de ne pas créer de nouvelles dents creuses.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

◆ Biodiversité

La description de l'état initial de la zone de la Vallée Verte à Kersaint-Plabennec montre la présence de haies de qualité pour la biodiversité (arbres anciens, multistrates). Au nord du secteur, on trouve une zone humide, identifiée comme « réservoir de biodiversité » au sein de la trame verte et bleue définie dans le PLUi-H. L'OAP du secteur prévoit la préservation des éléments bocagers, la création d'une bande tampon végétalisée de 4 m de part et d'autre « sans infrastructure en surface ou en tranchée » pour éviter les atteintes aux racines. Cette bande aura aussi une fonction positive vis-à-vis de la zone humide. Un espace doit être planté en bordure de la zone humide au nord du secteur. Pour le secteur de Kervignorn, présentant un enjeu de préservation de la biodiversité plus limité, des plantations sont prévues sur les talus. Ces mesures sont favorables à la préservation et au renforcement de la biodiversité.

La modification n°16 (modification de la zone US à Plouvien en UL) demeure incohérent, pour une prairie actuellement laissée en herbe. Le classement actuel de la parcelle concernée en zone urbanisée (U) paraît en effet inapproprié compte-tenu de son caractère agricole, et devrait d'être revu en l'absence de justification, d'autant que les haies bordant le site sont classées au titre de l'article L151-23 du code de l'urbanisme permettant la préservation de ces éléments paysagers pour des motifs écologiques.

L'Ae recommande d'expliquer, voire de modifier, le classement actuel en zone urbaine U de l'objet 16 (parcelle agricole au sud du bourg de Plouvien), et d'améliorer la description de l'état initial de la biodiversité et des paysages, dans la perspective d'une meilleure caractérisation des enjeux environnementaux du secteur.

◆ Sites, paysages et patrimoine

La description de l'état initial de la zone de la Vallée Verte à Kersaint-Plabennec évoque « un paysage bocager de qualité », tandis que la partie est du secteur de Kervignorn, à Landéda, est incluse dans le périmètre de protection du Château de Troménec partiellement inscrit au titre des monuments historiques [depuis 1926]. Leur urbanisation aura des effets notables sur les paysages. Les OAP ne comportent malheureusement pas de disposition concernant la qualité paysagère au-delà du maintien des haies et des talus.

L'Ae recommande de prévoir, dans les OAP sectorielles concernant notamment Landéda et Kersaint-Plabennec, des dispositions permettant d'assurer la qualité et l'harmonie paysagère des aménagements permis par le PLUi-H.

La zone de Rosvenni se trouve dans le périmètre de protection du monument historique « Couvent de Notre-Dame des Anges ». La suppression des possibilités d'urbanisation de ce secteur constitue un évitement d'impacts négatifs potentiels sur la qualité paysagère, d'autant que ce secteur est à proximité du littoral (de 200 à 500 m). De la même manière, la limitation de la construction dans le hameau de Poulloc'h à Saint-Pabu aura un effet positif sur les paysages (classement en espace proche du rivage).

◆ Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

La préservation de la qualité des eaux est en lien étroit avec les multiples usages qui sont associés aux milieux aquatiques, via les activités économiques (productions conchylicoles, algues), de loisirs et de production d'eau potable.

Le territoire compte dix stations d'épuration, dont une traitant seulement des rejets industriels. Des dysfonctionnements entraînant une pollution des milieux aquatiques sont rapportés pour les stations

d'épuration du Drennec (causes et effets non précisés dans le dossier) et de Kersaint-Plabennec (vigilances en période estivale pour le traitement du paramètre azoté). Ces dysfonctionnements, conjugués à l'absence de schéma directeur d'assainissement des eaux usées, ont conduit l'EPCI à déclasser la quasi-totalité des zones 1AU en 2AU dans plusieurs communes.

Le zonage provisoire d'assainissement de Kersaint-Plabennec, joint au dossier de modification et destiné à être annexé au PLUi-H, montre le respect réglementaire actuel des rejets vers le milieu récepteur. Trois secteurs d'extension y sont étudiés, parmi lesquels deux sont considérés comme ayant des sols inaptes à l'infiltration des eaux usées (Vallée Verte et Goarem Goz). Le dossier montre un respect théorique des capacités épuratoires de la station d'épuration de Kersaint-Plabennec en cas d'urbanisation de ces deux secteurs. Toutefois, le total des charges reçues par la station d'épuration rapprocherait celle-ci d'une situation de saturation (60 % de la capacité épuratoire pour la charge hydraulique, 85 % pour la charge organique, en moyenne).

Cette analyse mérite d'être renforcée par la prise en compte des situations de forte charge hydraulique ou organique, ainsi que vis-à-vis des effets sur le milieu récepteur, en lien avec les problèmes rencontrés précédemment. En outre, elle doit être menée dans une perspective de cumul des incidences avec les augmentations prévisibles des effluents induites par les projets communaux à l'échelle du bassin versant.

L'Ae recommande de montrer que l'urbanisation au sein de la commune de Kersaint-Plabennec sera sans effet notable sur la qualité des eaux et les usages qui y sont associés, en tenant compte du cumul possible des incidences à l'échelle du bassin versant.

Comme pour Kersaint-Plabennec, le zonage d'assainissement des eaux usées de Landéda montre un respect réglementaire pour les rejets de la station d'épuration communale. Malgré une bonne aptitude du sol à l'infiltration, la possibilité d'assainissement autonome du secteur de Kervigorn n'est pas étudiée du fait « de la vocation économique » de ce secteur, alors-même que le PLUi-H lui attribue une fonction d'habitat. Le réseau d'assainissement collectif est immédiatement à proximité de l'extension urbaine prévue

Le pétitionnaire prévoit l'infiltration ou la gestion aérienne des eaux pluviales pour le secteur à urbaniser de la Vallée Verte à Kersaint-Plabennec, et le rejet de celles-ci dans la zone humide située au nord.

La zone de Kervigorn à Landéda se trouve dans un périmètre de protection rapprochée du captage d'eau de Troménéec, enjeu identifié par le pétitionnaire, mais non traité. Les prescriptions relatives à ce périmètre de protection, comprenant une partie du bourg de Landéda, mériteraient d'être jointes à l'OAP. Il conviendra en outre d'avoir une attention particulière durant les travaux, ce que l'EPCI peut rappeler dans l'OAP.

L'Ae recommande de renforcer la prise en compte de la présence du périmètre de protection rapprochée du captage d'eau de Troménéec à Landéda, en intégrant dans l'OAP de Kervigorn des dispositions prescriptives correspondantes.

3.3 Limitation des nuisances

Quatre zones sont concernées par un risque de nuisances notamment sonores, du fait de la proximité de zones d'activités artisanales ou commerciales : secteur 1AUh du Gwelmeur à Plouguerneau (présence d'une zone d'activités à l'est), zone 1AUh de Kervigorn à Landéda (future zone d'activités au sud), secteur 1AUE de Ker Heol à Plouguin (une zone d'habitations située à l'est), secteur 1AUEc de Kerlouis à Lannilis (présence d'habitations au sud).

Une attention particulière mérite d'être portée sur ces secteurs. La simple plantation d'arbres ou d'arbustes n'a pas d'effet en matière de protection phonique. Une zone tampon suffisamment large pour aménager un merlon végétalisé pourrait être prévue afin de limiter les risques de nuisances au voisinage.

L'Ae recommande de prévoir des dispositions visant à limiter efficacement l'exposition de populations à

des nuisances sonores induites par le PLUi-H et sa modification.

3.4 Atténuation du changement climatique, énergie et mobilité

Les OAP concernant la Vallée Verte à Kersaint-Plabennec et Kervigorn à Landéda comportent des prescriptions concernant l'organisation des déplacements, et notamment la réalisation de liaisons « douces » (dites aussi « actives » : marche, vélo...). Si ces mesures sont favorables, elles méritent d'être intégrées dans des réflexions à plus large échelle concernant les possibilités globales de déplacements, d'autant plus que la mobilité est un thème peu développé dans le PLUi-H.

Pour les aspects énergétiques, des prescriptions prévoient utilement « l'optimisation de la performance énergétique des futures constructions en implantant celles-ci de façon optimale par rapport aux apports solaires ».

4. Conclusion

Malgré un nombre d'« objets » relativement important, la modification n°1 du PLUi-H de la CCPA en comporte peu présentant des enjeux environnementaux, ceux-ci étant de surcroît souvent de faible ampleur. Les principaux enjeux portent sur la préservation des sols et de la biodiversité sur les deux secteurs nouvellement ouverts à l'urbanisation, et sur la préservation de la qualité des eaux dans un contexte de dégradation importante ayant conduit la communauté de communes à limiter fortement les zones urbanisables à court terme (1AU) dans son PLUi-H.

Ces enjeux sont bien identifiés par la collectivité, grâce notamment à une description de l'état initial bien menée. L'ajout au dossier des zonages provisoires d'assainissement des eaux usées de plusieurs communes est utile. L'analyse des effets induits par la modification demeure toutefois à un niveau insuffisant, ne permettant pas de garantir une absence d'effets résiduels sur la qualité des milieux aquatiques et la biodiversité, du fait de l'absence d'étude des effets des rejets d'épuration sur les milieux récepteurs.

Des améliorations concernant la consommation foncière peuvent être recherchées, notamment par des choix de densités plus ambitieux. Il est par ailleurs nécessaire de fournir une meilleure justification du choix d'ouvrir à l'urbanisation le secteur de Kervigorn à Landéda.

Enfin, des objectifs plus précis et plus ambitieux pourraient être recherchés concernant la contribution de l'intercommunalité à l'atténuation du changement climatique, au moins dans les secteurs nouvellement ouverts à l'urbanisation.

Le président de la MRAe Bretagne,



Philippe VIROULAUD