



Mission régionale d'autorité environnementale

**BRETAGNE**

**Avis délibéré de la Mission régionale  
d'autorité environnementale de BRETAGNE  
sur le Plan Local d'Urbanisme  
de la commune de Bénodet (29)**

n°MRAe 2016-004387

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

*La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Bretagne a été saisie pour avis par la commune de Bénodet sur le projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU).*

*Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-23 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article R. 104-21 du même code, il en a été accusé réception le 22 août 2016.*

*Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être formulé dans le délai de trois mois.*

*Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la MRAe a consulté par courrier en date du 22 août 2016, l'agence régionale de santé, délégation territoriale du Finistère.*

*En vertu de la délégation qui lui a été donnée, la présidente de la mission régionale d'Autorité environnementale (MRAe) du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) de la région Bretagne rend l'avis qui suit sur le projet susvisé, dans lequel les recommandations sont portées en italiques gras pour en faciliter la lecture.*

\* \* \*

*Il est rappelé ici que, pour tous les projets de plans et programmes soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » (Ae) désignée par la réglementation doit donner son avis. Cet avis doit être mis à disposition de la personne publique responsable, de l'autorité administrative et du public.*

*L'avis de l'Ae ne porte pas sur l'opportunité du projet mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable ; il vise à permettre d'améliorer le projet et à favoriser la participation du public.*

*Conformément à l'article L. 122-9 du code de l'environnement, la personne publique responsable doit informer l'Ae de l'approbation de son projet et lui transmettre une version du document approuvé ainsi qu'une déclaration résumant, entre autres, la manière dont il a été tenu compte de son avis.*

## Synthèse de l'avis

Le projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune de Bénodet affiche une volonté de rupture avec le modèle de développement qui a prévalu jusqu'ici et qui a conduit à une urbanisation fortement consommatrice des espaces naturels et agricoles. Le passage du Plan d'Occupation des Sols (POS) au PLU conduit effectivement à une réduction de la consommation foncière d'espace, cohérente avec les objectifs fixés à la commune par les documents cadres.

Le scénario d'accueil d'une nouvelle population (+1,06 %/an) est cohérent avec le ralentissement de la croissance démographique observé sur le territoire depuis plusieurs années. Cependant, la démarche d'évaluation demeure sur ce point inaboutie car aucun des scénarios alternatifs étudiés n'a fait l'objet d'une évaluation de sa soutenabilité du point de vue de l'environnement.

Par ailleurs, la justification des choix sur des aspects importants du PLU (énergie, déplacements, eau) n'est pas explicite dans le rapport, ce qui ne permet pas de connaître le raisonnement qui a conduit, au regard des alternatives possibles, à aboutir aux différentes mesures inscrites dans les documents du PLU (règlement, orientation d'aménagement et de programmation).

***L'Ae recommande de consolider l'évaluation environnementale sur des aspects importants du PLU que sont : l'énergie, les déplacements, l'eau.***

D'autres aspects de l'évaluation sont quant à eux correctement abordés : analyse de la cohérence avec les documents cadre, analyse des incidences environnementale, mise en place d'un dispositif de suivi.

Le diagnostic environnemental permet de mettre en exergue, avec pertinence, de nombreux enjeux environnementaux.

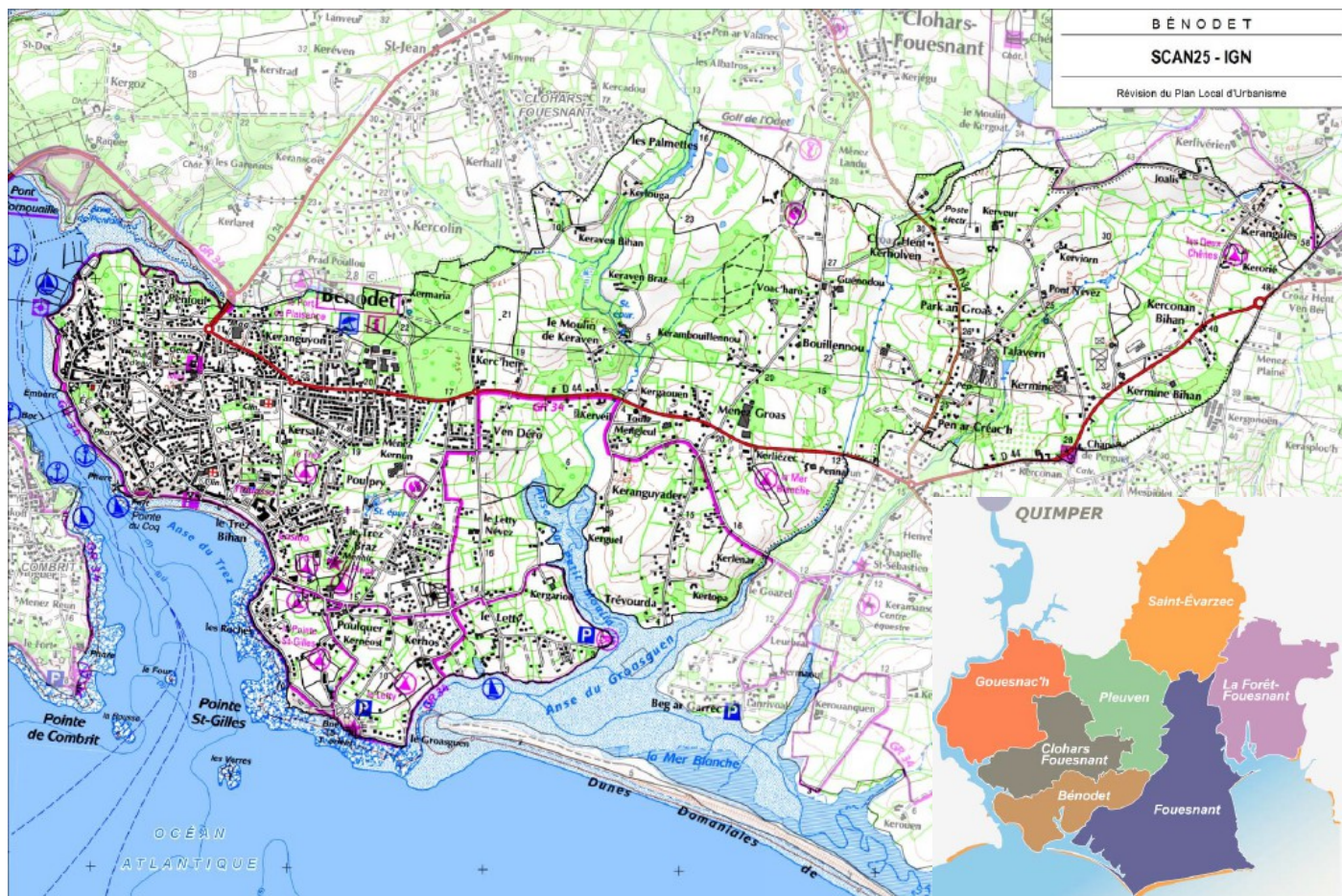
***L'Ae a formulé toutefois plusieurs recommandations, à savoir :***

- ➔ ***préciser la méthodologie employée pour définir les éléments de la trame verte et bleue et en particulier les zones humides,***
- ➔ ***mettre en perspective les thématiques environnementales traitées en décrivant leurs évolutions tendanciennes en tenant compte en particulier des conséquences potentielles du réchauffement climatique.***

# Avis détaillé

## I – Présentation du projet et de son contexte

La commune de Bénodet est une commune du département du Finistère qui appartient à la Communauté de Communes du Pays Fouesnantais (CCPF). Bénodet se situe à environ 15 km au Sud de Quimper. Elle présente une double façade maritime et fluviale (6 km de côte) sur l'Océan Atlantique au Sud et sur la ria de l'Odet à l'Ouest. Ce cadre privilégié fait de Bénodet l'une des stations balnéaires principales du sud du Finistère.



Cartographie et localisation de la commune de Bénodet – extraits du rapport de présentation

En effet, le patrimoine naturel de la commune est de grande qualité d'un point de vue écologique mais également paysager. Un site Natura 2000 « Marais de Moustertin » est recensé sur la frange littorale, au niveau de la « Mer Blanche » mais ne concerne que de manière très marginale la partie terrestre de la commune<sup>1</sup>.

La commune de Bénodet est concernée sur son territoire par 2 sites inscrits, le « Placître de Perguet » et l'« anse de Penfoul », et un site classé, le « site côtier de l'Odet ».

1 Environ 0,09 ha du territoire.

D'une superficie de 1 053 ha, le territoire de Bénodet comptait, en 2012, 3 453 habitants. Selon les données fournies dans le rapport de présentation, le rythme de croissance est positif, avec une moyenne de +1,7 % / an<sup>2</sup> entre 1999 et 2012. Bénodet est une commune résidentielle attractive qui attire de nombreux retraités.

Le tiers Ouest de la commune, particulièrement bâti, occupe l'espace littoral et les rives de l'Odét. Il s'est développé de façon exponentielle à partir du XIX<sup>ème</sup> à partir de l'ancien port de Bénodet. Sur le reste du territoire, le bâti s'est installé linéairement le long des principaux axes de circulation. Actuellement, l'urbanisation s'appuie sur 2 principaux pôles : le bourg plus ses extensions, et le secteur de Menez-Groas. Bénodet compte également plusieurs pôles d'habitat disséminés dans l'espace rural. Sur la dernière décennie (2006-2015), l'urbanisation de Bénodet a été relativement consommatrice d'espace : près de 53 ha ont été consommés<sup>3</sup> (soit 5,3 ha / an) et une densité brute de 14,8 logements / ha.

En 2012, Bénodet comptait 3 834 logements dont 1 974 résidences secondaires, ce qui représente plus de 50 % des logements existants sur le territoire. Le taux de logements vacants est relativement faible (4,1 % des logements) ce qui témoigne d'une importante pression immobilière.

Trois voies départementales traversent la commune ce qui favorise les déplacements extracommunaux. Les déplacements en voiture sont largement dominants, compte tenu de la dispersion du bâti, de l'éclatement des pôles de vue sur le territoire, mais également d'une part importante des actifs ayant un travail en dehors du territoire communal (63 % en 2012).

S'agissant des risques naturels, le territoire de Bénodet est concerné par le périmètre du Territoire à Risque important d'Inondation (TRI)<sup>4</sup> « Quimper – Littoral Sud-Finistère » car il est exposé potentiellement à un débordement de l'Odét. Elle est également concernée par un risque de submersion marine sur l'ensemble de sa partie littorale (zone d'aléa jugé fort concernant ce risque) qui trouve notamment sa traduction dans le Plan des Risques Littoraux (PPRL) « Est Odét »

Par délibération en date du 10 décembre 2010, le conseil municipal de Bénodet a souhaité la révision du Plan d'Occupation des Sols (POS) approuvé le 2 octobre 1998 et sa transformation en PLU afin de tenir compte des dernières évolutions législatives et réglementaires, mais également de celles de plusieurs documents cadres tels que le SCoT<sup>5</sup> et le SAGE<sup>6</sup> de l'Odét mais également du Programme Local de l'Habitat de la Communauté de Communes du Pays Fouesnantais<sup>7</sup>.

Le projet de PLU s'appuie sur une hypothèse de croissance démographique d'environ +1,06% par an en moyenne dans la perspective d'atteindre une population d'environ 4 000 habitants à l'horizon 2025 (soit 400 habitants supplémentaire par rapport à 2015). À cette fin, il est prévu de produire environ 230 logements au titre des résidences principales. 230 autres logements sont également prévus afin de répondre à la demande en résidences secondaires.

Il a également été fixé un objectif de réduction des surfaces consommées pour l'habitat de 30 % par rapport à la consommation de la dernière décennie. Ainsi, la surface brute à réserver pour la production de ces logements est estimée à environ 23 ha.

Enfin, concernant le développement des activités économiques, le projet de PLU réserve une surface d'environ 6,1 ha.

---

2 Page 15 du rapport de présentation.

3 Dont 41,44 ha pour de l'habitat, 8,73 ha pour les activités économiques, 2,76 ha pour les équipements.

4 L'identification des TRI résulte des obligations découlant de la mise en œuvre de la directive européenne du 3 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

5 Schéma de Cohérence Territoriale de l'Odét approuvé le 6 juin 2012.

6 Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau a été adopté le 25/04/16, soumis à enquête publique du lundi 20 juin au mercredi 20 juillet 2016.

7 Le Programme Local de l'Habitat (PLH) a été adopté le 24 septembre 2014.

## II – Qualité de l'évaluation environnementale

### Qualité formelle du dossier

Le contenu du rapport de présentation doit se référer à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme. À ce titre, le dossier comporte tous les éléments formels liés à cette obligation réglementaire.

Le rapport de présentation est particulièrement soigné et correctement illustré par des schémas et photographies ce qui contribue à rendre agréable la lecture du document et facilite sa compréhension.

Quant au document cartographique du règlement, il représente la commune à l'intérieur de ses limites, comme si elle était une île, sans laisser voir d'aucune manière le territoire environnant ce qui empêche la perception des espaces urbanisés (en particulier avec ceux de Fouesnant) et naturels limitrophes. Cet aspect nuit particulièrement à l'évaluation du document.

***L'Ae recommande de faire apparaître, sur le document cartographique du règlement, les caractéristiques des territoires limitrophes tels que l'urbanisation et les espaces naturels.***

Enfin, le rapport comporte un résumé non technique qui apparaît tardivement en fin de rapport. Il ne reprend pas l'ensemble des items abordés dans le rapport.

***L'Ae recommande de placer le résumé non technique en début de rapport afin de favoriser sa lecture et son accessibilité. Il devra également être complété dans la perspective de reprendre l'ensemble des points abordés dans le rapport. L'Ae rappelle également que le résumé non technique devra tenir compte des évolutions et modifications ultérieures apportées au corps du rapport.***

L'entête du rapport de présentation précise que c'est le bureau d'études Geolitt qui est intervenu dans le cadre de l'élaboration du PLU et de son évaluation environnementale. Cependant il n'indique pas la qualité des personnes ayant travaillé sur le document.

***L'Ae recommande de préciser la qualité des personnes ayant travaillé sur le PLU et son évaluation environnementale.***

### Qualité de l'analyse

#### ➤ *L'état initial de l'environnement*

Les éléments du rapport relatifs à la Trame Verte et Bleue (TVB) témoignent d'une progressivité dans l'analyse, passant ainsi de l'échelle régionale, à celle du SCoT pour finir sur un travail d'identification des continuités écologiques à l'échelle du territoire communal. Si l'intérêt de cette démarche doit être souligné, le rapport demeure toutefois très succinct sur la méthodologie employée pour définir les éléments de la TVB, ce qui soulève plusieurs questions, en particulier sur :

- la distinction faite entre les réservoirs de biodiversité majeurs et annexes,
- les corridors écologiques calqués uniquement sur le réseau bocager du territoire,
- les quelques différences constatées entre les différents inventaires naturalistes et la TVB finale dévoilée dans le diagnostic<sup>8</sup>. À titre d'exemple, l'Ae relève que la partie terrestre en connexion avec le fond de l'anse de Groasguen comporte plusieurs boisements, bien inventoriés dans le rapport<sup>9</sup>, mais qui ne trouvent pas de traduction dans l'analyse de la TVB.

<sup>8</sup> Page 106 du rapport de présentation.

<sup>9</sup> Page 86 du rapport de présentation.

***L'Ae recommande de préciser davantage la méthodologie utilisée pour définir les éléments de la TVB et d'expliquer de quelle manière il a été tenu compte des inventaires naturalistes.***

S'agissant des zones humides, le rapport précise que l'inventaire de ces sites a été mené en 2008. Cependant, faute de précision suffisante dans le document, il n'est pas possible de s'assurer que cet exercice a bien tenu compte de l'ensemble des critères de définition et de délimitation définis par la réglementation<sup>10</sup>.

***L'Ae recommande que l'inventaire des zones humides soit mis à jour au regard de l'ensemble des critères définis par la dernière réglementation (critères pédologiques et floristiques).***

Les thématiques environnementales relatives à la qualité de l'air et à la qualité des sols (d'un point de vue agronomique) ne sont pas abordées dans l'état initial de l'environnement ce qui empêche toute possibilité d'évaluer le projet de document d'urbanisme sur ces aspects.

***L'Ae recommande de préciser l'état initial de l'environnement sur la qualité de l'air et sur la qualité des sols dans la perspective de les intégrer complètement dans la démarche d'évaluation.***

De manière plus globale, l'état initial de l'environnement correspond essentiellement à une compilation de données et d'analyse à un instant donné sans les mettre en perspective avec les évolutions tendanciennes de l'environnement, en particulier celles en lien avec le phénomène de réchauffement climatique. Par ailleurs, les conséquences des fluctuations démographiques (particulièrement en période estivale) sont relativement peu abordées dans les thématiques environnementales.

***L'Ae recommande de mettre en perspective les thématiques environnementales traitées en décrivant leurs évolutions tendanciennes en tenant compte des conséquences potentielles du réchauffement climatique. En outre, l'état initial devra également détailler davantage, pour chaque thématique, les conséquences de l'afflux touristique sur la commune.***

➤ *La justification des choix et l'analyse des alternatives*

La commune a retenu un scénario de croissance qui correspond à une hypothèse de croissance intermédiaire (+1,06 %/an entre 2015-2025). Si sur l'ensemble des hypothèses étudiées, ce scénario semble être le plus cohérent avec le ralentissement constaté de la croissance démographique sur ces dernières années, l'analyse comparative demeure toutefois déconnectée des enjeux environnementaux identifiés contribuant à définir la « capacité d'accueil du territoire ».

***L'Ae recommande de consolider la justification du scénario de croissance démographique retenu en évaluant la soutenabilité environnementale des différents scénarios étudiés, en particulier au regard des enjeux environnementaux identifiés dans le rapport.***

Par ailleurs, la proportion de résidences secondaires demeure identique quel que soit le scénario étudié, à savoir 50 % de la production de logement. Ce parti pris de maintenir le niveau de résidences secondaires au niveau actuel n'est pas justifié dans le rapport.

L'Ae observe également que le raisonnement et la justification des choix sur les autres aspects du PLU, en particulier sur les actions en matière d'énergie, de déplacements, de gestion des eaux usées et pluviales, ne sont pas suffisamment abordés dans le rapport. En effet, l'analyse se limite à justifier les orientations du PADD sur ces aspects sans jamais expliquer en quoi les mesures mises en place (via le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation, le règlement de zonage eaux pluviales, etc.) constituent les mesures les plus optimales du point de

<sup>10</sup> Les critères (pédologiques et floristiques) sont définis par les arrêtés ministériels du 28 juin 2008 et du 1<sup>er</sup> octobre 2009.

vue de l'environnement au regard des alternatives possibles.

**L'Ae recommande de consolider l'évaluation environnementale sur les aspects relatifs à l'énergie, aux déplacements et à la gestion des eaux usées et pluviales.**

➤ *La cohérence avec les documents cadres*

L'analyse de la cohérence avec les documents cadres est globalement satisfaisante. L'analyse avec le SCoT de l'Odet est particulièrement bien élaborée. Elle permet de mettre en évidence le respect des objectifs fixés en matière de consommation foncière tant au niveau du développement de l'habitat que des activités économiques.

Les aspects liés aux prescriptions établies en matière de protection du littoral, enjeu fort pour ce territoire (coupure d'urbanisation, espaces remarquables du littoral, espaces proches du rivage) sont également bien abordés et pris en compte dans l'analyse.

➤ *L'analyse des incidences sur l'environnement*

L'analyse est correctement réalisée en portant sur l'ensemble des thématiques environnementales et en détaillant, le cas échéant, pour chacune, les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts sur l'environnement.

Le rapport comporte également une analyse des incidences sur les sites Natura 2000. De la même manière, l'analyse, en étudiant les impacts directs et indirects potentiels, est satisfaisante.

➤ *Le dispositif de suivi*

Le rapport comporte un tableau de bord présentant plusieurs indicateurs de suivi, en lien avec la mise en œuvre du document d'urbanisme et de ses principaux objectifs. Les indicateurs couvrent également les thématiques environnementales à enjeux identifiées dans l'évaluation. Il indique les valeurs cibles à atteindre, en particulier pour les objectifs du PLU affichés dans le rapport, ce qui permettra d'évaluer a posteriori la mise en œuvre et l'efficacité environnementale du document d'urbanisme.

### **III – Prise en compte de l'environnement**

#### **➔ La préservation de la trame verte et bleue**

Les principales continuités écologiques du territoire, à savoir les cours d'eau côtiers, sont identifiés ainsi que leurs abords par un zonage N (naturel)<sup>11</sup>. Les zones humides sont identifiées par une trame spécifique associée à une disposition commune du règlement qui érige en principe l'interdiction de détruire directement ou indirectement (en respectant l'équilibre hydraulique) ces sites. Ces zonages vont donc dans le sens d'une préservation des éléments de la trame verte et bleue ce qui doit être souligné.

La carte de synthèse des enjeux environnementaux<sup>12</sup>a également mis en évidence les liaisons écologiques à maintenir ou à créer entre les principales continuités écologiques, et particulièrement les liaisons inter-vallées. Néanmoins, la traduction de cet enjeu dans le document cartographique du règlement n'est pas correctement établie puisqu'il a été principalement retenu sur ces secteurs de connexion un zonage A (agricole). En effet, le règlement de cette zone prévoit des occupations et des utilisations du sol incompatibles avec le maintien ou le renforcement d'une continuité écologique : constructions à usage agricole, abri pour animaux, etc.

---

11 Le règlement du zonage prévoit spécifiquement l'interdiction de toute nouvelle construction à moins de 30 mètres des rives d'un cours d'eau naturel permanent.

12 Page 133 du rapport de présentation.



***L'Ae recommande de mettre en place, sur l'ensemble des continuités écologiques identifiées, et notamment sur les liaisons inter-vallées un zonage adapté à la vocation et à l'objectif de préservation de ces secteurs. En l'occurrence, un zonage N est recommandé.***

La partie littorale demeure également bien préservée dans le sens où les espaces remarquables du littoral ont été entièrement repris (par rapport au POS) et identifiés dans le règlement graphique.

### **➔ La transition énergétique**

Le projet de PLU prévoit d'accueillir les nouveaux habitants en priorité au niveau du centre-ville et de son agglomération, en privilégiant la proximité avec les réseaux, les transports, les équipements, les commerces et les services, ce qui est de nature à limiter les déplacements sur le territoire. Les déplacements doux sont également favorisés à travers le règlement graphique qui les identifie mais également à travers les OAP qui définissent des continuités douces avec les autres secteurs bâtis.

Concernant la maîtrise des déplacements extra-communaux, la collectivité prévoit de développer les alternatives à la voiture en favorisant les transports en commun (en particulier vers Quimper) et la traversée de l'Odet par le bac piéton / vélo. Le développement des aires de covoiturage est également envisagé en entrée d'agglomération. Ce dernier point demeure toutefois, à ce stade, sans traduction dans le document graphique.

***L'Ae recommande de préciser la localisation des aires de covoiturage à aménager et de prévoir les emplacements dans le document graphique du PLU.***

### **➔ Une urbanisation compacte et de qualité**

Au regard du document d'urbanisme actuel, le projet de PLU s'inscrit dans une réduction significative de la consommation d'espace laquelle dépasse même les objectifs fixés à la commune par le SCoT et le PLH.

Il constitue également une rupture avec le modèle d'aménagement qui a longtemps prévalu sur ce territoire en privilégiant une urbanisation relativement dense (minimum de 17 logements/ha) et à partir des zones agglomérées du bourg et de Menez-Groas qui constituent les centralités du territoire communal.

Le projet de PLU s'appuie, à juste titre, sur une analyse préalable des espaces disponibles dans la perspective d'évaluer les potentialités d'accueil. L'exercice a permis ainsi d'identifier au sein des enveloppes urbaines les secteurs de dents creuses mais également les îlots encore disponibles au sein des enveloppes urbaines<sup>13</sup> ce qu'il convient d'être souligné. Néanmoins, l'Ae relève que l'analyse ne mentionne pas les possibilités offertes par les opportunités en matière de renouvellement urbain (dans le sens de la réhabilitation). Ce point mérite d'être détaillée dans l'analyse du fait que le PADD explicite précisément cet objectif<sup>14</sup>.

***L'Ae recommande de préciser davantage les possibilités offertes en matière de renouvellement urbain.***

En l'absence d'indication dans le rapport, l'Ae s'interroge sur les moyens et outils qui seront utilisés par la collectivité pour mettre en œuvre cette « politique foncière volontariste » qui a notamment pour objectif l'accueil de jeunes ménages et la maîtrise des résidences secondaires.

***L'Ae recommande de préciser les moyens et outils qui seront utilisés pour mettre en œuvre la « politique foncière volontariste ».***

<sup>13</sup> Pages 127-128 du rapport de présentation.

<sup>14</sup> Page 5 du PADD.

## → Une approche durable des flux

Concernant la gestion des eaux usées, il apparaît que l'ensemble des futures zones constructibles (AU) sera desservie par le réseau collectif d'assainissement. Ces nouveaux raccordements seront compatibles avec les capacités nominales des stations d'épuration (celles de Bénodet et de Fouesnant) vers lesquelles seront envoyés et traités les effluents.

En matière de gestion des eaux pluviales, le règlement et les OAP préconisent une gestion à la parcelle des eaux pluviales et favorisent, dans la mesure du possible, l'infiltration des eaux pluviales ce qui permettrait de limiter le volume d'eau pluviale rejeté et donc d'en réduire les impacts sur le milieu. Toutefois, la faisabilité de cette technique n'a pas été évaluée pour les nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation et demeure donc, à ce stade, purement théorique.

***L'Ae recommande d'évaluer la gestion à la parcelle des eaux pluviales et l'infiltration des eaux pour limiter le volume rejeté afin de réduire les impacts sur le milieu.***

Enfin, en matière de risques naturels, l'Ae note une bonne prise en compte des risques de submersion marine puisque aucun secteur urbanisable n'est situé sur les zones exposées à ce risque. Concernant les zones urbanisées exposées à ce risque, l'Ae constate que le dernier Plan de Prévention des Risques littoraux (PPRI) « Est Odet » n'a pas été intégré au projet de PLU et à son évaluation.

***L'Ae recommande d'intégrer le PPRL « Est Odet » et d'en tenir compte dans l'évaluation du PLU.***

Fait à Rennes, le 22 novembre 2016

La présidente de la MRAe de Bretagne,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'F. Gadin', written over a horizontal blue line.

Françoise GADBIN