



Mission régionale d'autorité environnementale

BRETAGNE

**Avis délibéré de la Mission régionale
d'autorité environnementale de BRETAGNE sur
le projet de PLU de LOCMARIAQUER (56)**

n°MRAe 2016-004294

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le PLU de Locmariaquer, commune littorale au sens de la Loi Littoral et dont le territoire est concerné par les sites Natura 2000, le site d'intérêt communautaire *Golfe du Morbihan, côte Ouest de Rhuys* (Directive Habitats) et la zone de protection spéciale *Golfe du Morbihan* (Directive Oiseaux), doit faire l'objet d'une évaluation environnementale (articles R104-9 et R104-10 du code de l'urbanisme).

Conformément aux articles R104-21 à R104-25 du même code, le Maire de la commune de Locmariaquer (56) a sollicité l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de PLU arrêté par délibération du conseil municipal du 27 juin 2016.

L'Autorité administrative (Ae) compétente en matière d'environnement est la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) (article R104-21).

L'Ae a accusé réception du dossier reçu le 17 juin 2016 (article R104-23). À compter de cette date de réception, l'Ae dispose d'un délai de 3 mois pour fournir son avis (R104-25). Consultée sur le projet arrêté, l'agence régionale de santé, délégation territoriale du Morbihan, a transmis à l'Ae son avis daté du 12 août 2016.

La MRAe s'est réunie le 29 septembre 2016. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet susvisé.

Étaient présents et ont délibéré : Alain Even, Françoise Gadbin et Agnès Mouchard

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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Était excusée : Chantal Gascuel.

Suite à l'écrit transmis par voie électronique de Chantal Gascuel et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italiques gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que, pour tous les projets de document d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la collectivité territoriale, de l'autorité administrative et du public. Cet avis est inclus dans le dossier d'enquête publique.

L'avis de l'Autorité environnementale porte à la fois sur l'évaluation environnementale contenue dans le dossier et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document.

L'Ae n'intervient pas dans le processus même de décision liée au document et son avis ne préjuge pas du respect des autres réglementations applicables à ce document.

L'Ae s'assure que les incidences éventuelles du projet sur l'environnement ont bien été évaluées, pour tenir compte des préoccupations visant à contribuer à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement, à la protection de la santé des personnes et à l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.

Synthèse de l'avis

Le projet de PLU de Locmariaquer aborde l'avenir de la commune dans les 12 prochaines années avec l'intention manifeste de faire évoluer l'actuel plan d'occupation des sols dans un souci d'économiser le foncier. Les orientations d'aménagement et de programmation comportent en effet des dispositions visant à une maîtrise de l'urbanisation, à l'économie du foncier et à la mixité des formes bâties. Ces orientations sont également propices au renforcement de la centralité du bourg, et par voie de conséquence, au développement des déplacements des actifs et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui leur sont liés.

Cependant, le projet de PLU contient aussi des dispositions qui ne prennent pas totalement en compte l'extraordinaire richesse du patrimoine naturel et paysager du territoire communal. Des extensions de zones d'équipements touristiques ou aquacoles dans des espaces remarquables du littoral ou en site Natura 2000, des constructions autorisées sur des coupures d'urbanisation ou des corridors écologiques, l'absence de dispositions pour la gestion des eaux pluviales dans les secteurs bâtis existants, sont en contradiction avec les objectifs de protection et de valorisation du patrimoine naturel et paysager affichés par la collectivité.

La démarche d'évaluation, qui doit être menée de manière itérative tout au long de l'élaboration du projet, gagne à être conduite avec davantage de rigueur pour amener le projet vers des dispositions plus conformes aux exigences environnementales, qu'elles soient réglementaires ou couramment admises dans l'optique d'un aménagement de qualité.

L'Ae formule plusieurs recommandations afin que l'évaluation environnementale du PLU de Locmariaquer contribue pleinement à sa cohérence et à son efficacité, et que la commune modifie ou complète son projet de façon qu'il puisse répondre aux enjeux de développement durable et de protection de l'environnement sur son territoire.

Avis détaillé

I - Présentation du projet et de son contexte

Par délibération du conseil municipal du 18 décembre 2012, les élus de LOCMARIAQUER ont décidé de procéder à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme pour la commune. Celle-ci est en effet couverte par un plan d'occupation des sols depuis juillet 1990.

Un diagnostic a d'abord mis en évidence plusieurs aspects constitutifs de l'identité communale, en particulier l'identité maritime, avec la présence d'activités économiques (ostréiculture, port de plaisance, tourisme) et la configuration de presqu'île, ainsi que la présence d'un important patrimoine bâti et culturel (mégolithes, hameaux anciens rénovés...) et naturel (sites Natura 2000, zones humides, espaces littoraux, boisements...).

La commune de Locmariaquer, d'une superficie de 1 099 hectares, présente en effet une situation remarquable, à l'entrée Ouest du golfe du Morbihan. Elle est riveraine à la fois de la rivière d'Auray et de la Baie de Quiberon. Membre de la communauté de communes *Auray Quiberon Terre Atlantique*, elle comptait 1 600 habitants en 2012, le nombre de résidences secondaires (1 104) dépassant largement celui des résidences principales (792).

Desservie par les transports collectifs uniquement en période estivale, Locmariaquer est identifiée au schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays d'Auray comme pôle de proximité, c'est-à-dire qu'elle n'a pas de rôle structurant à l'échelle du SCoT. Elle ne dispose d'ailleurs pas de zone commerciale.

Son habitat est particulièrement dispersé puisque la commune est composée, outre le bourg qui s'étale le long de son littoral Sud-Est, de nombreux autres secteurs urbanisés, comme Crésuidi, Fétan Stirec, Kérivaud, Le Locker, Kerpenhir, Kercadoret, Scarpoche, Bellevue, Kerhern, Saint-Pierre-Lopérec, Kerlud ou Kérééré.

Dans ce contexte, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) de la commune, débattu en conseil municipal en mars 2016, a retenu deux orientations majeures :

1. promouvoir/maintenir une vie à l'année sur la commune,
2. préserver le cadre de vie remarquable et authentique de Locmariaquer.

Ces orientations se traduisent en plusieurs objectifs, pour la durée du PLU entre 2017 et 2028, et notamment :

- une croissance moyenne de 0,8 %, soit du double de celle constatée sur la période 2006-2011, impliquant la construction de 320 logements, soit environ 27 logements par an, également répartis entre résidences principales et secondaires, avec 23 % de logements aidés ;
- des principes d'aménagement, basés sur des opérations d'ensemble et des densités de logements minimum de 20 logements/ha, de façon à rompre avec ceux mis en œuvre lors des dernières décennies, fortement impactants pour les espaces agricoles, naturels et les paysages, et donc pour le cadre de vie et l'attractivité du territoire¹ ;
- la protection paysagère des mégolithes et leur mise en réseau par des circulations douces, afin de favoriser le classement UNESCO des sites mégalithiques du Sud Morbihan ;
- le soutien aux activités économiques en pérennisant les structures aquacoles d'une part, touristiques d'autre part, par des zonages adaptés, en confortant la zone d'activités de Kerran, prolongement d'une zone existante plus vaste sur Saint-Philibert, et en favorisant la protection des sièges d'exploitation agricole qui font face à une forte déprise.

1 Cf. rapport de présentation page 88 ;

II - Qualité de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale d'un PLU est un exercice qui doit contribuer à placer l'environnement au cœur du processus de décision. Elle accompagne la construction du document d'urbanisme et permet de l'ajuster tout au long de son élaboration. L'évaluation environnementale doit permettre de vérifier que le PLU répond aux critères de cohérence entre les différentes pièces du dossier et les différentes politiques exprimées, de pertinence des orientations au regard des enjeux environnementaux et d'efficacité par les moyens qu'il met en œuvre.

■ Qualité formelle du dossier

Le PLU de Locmariaquer devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, le contenu du rapport de présentation (RP) doit se référer à l'article R151-3 du code de l'urbanisme. Le dossier présenté à l'Ae comporte toutes les pièces requises.

À noter que la délibération du conseil municipal du 27 juin 2016 arrêtant le projet de PLU fait mention du Préfet de département en tant qu'autorité environnementale. Or, depuis le décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale, l'Ae est désormais la mission régionale d'autorité environnementale de Bretagne du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe Bretagne).

■ Qualité de l'analyse

Le projet communal s'inscrit sur un territoire particulièrement sensible, très concerné par des enjeux environnementaux. La qualité des eaux pour l'aquaculture et la baignade, la présence d'espaces remarquables du littoral, tant sur le plan paysager qu'écologique, la situation d'un presqu'île qui induit des déplacements concentrés sur la RD 781, seul point d'entrée et de sortie de la commune, le renforcement de la centralité du bourg face à une urbanisation dispersée, sont autant de sujets primordiaux pour l'avenir de la commune. Son projet de développement relativement ambitieux doit donc être accompagné d'une démarche d'évaluation environnementale rigoureuse et proportionnée aux enjeux.

Une première réflexion aurait pu consister à analyser le projet au regard de la capacité d'accueil de la commune. En effet, la détermination de la capacité d'accueil, exigée par la loi Littoral, se définit comme le niveau maximum de pression exercée par les activités et les populations permanentes et saisonnières, que peut supporter le capital de ressources du territoire sans mettre en péril ses spécificités. Ce capital « ressources » comprend, en premier lieu, les ressources naturelles : l'eau, les milieux naturels, mais aussi l'espace, que l'urbanisation antérieure a utilisé sans retenue. Au-delà de ces aspects, il est aussi question de ressources financières, d'équipements, d'accueil de population, de tout ce qui est indispensable au développement équilibré et durable de la commune.

Or, à aucun moment, le rapport ne laisse entendre que cette réflexion a eu lieu en préalable avec, par exemple, l'élaboration de scénarios contrastés. Ce sujet est abordé de façon très schématique, constituant en quelque sorte une synthèse de l'évaluation ex-post du projet². Au final, le rapport comporte une énumération des dispositions prises par le projet de PLU pour compenser ou contrôler les incidences du projet sur l'environnement, et conclut que ces incidences seront limitées, voire inexistantes. La fiabilité de cette démonstration souffre de plusieurs faiblesses, comme en témoignent ces quelques exemples qui démontrent qu'à plusieurs étapes et dans de nombreux domaines, la démarche d'évaluation environnementale n'est pas aboutie.

Le rapport de présentation du zonage pluvial ne traite que des zones d'urbanisation future. Certains secteurs sont pourtant qualifiés de « sensibles » du point de vue de la gestion des eaux

² Cf rapport de présentation pages 139 et suivantes

pluviales, en particulier l'ensemble du bassin versant de Kerpenhir. Au vu des éléments qui lui ont été présentés et considérant notamment que le choix d'une période de protection de retour de 10 ans ne permettait pas de prendre en compte la fréquence de dépassement de la capacité de régulation, l'Autorité environnementale a demandé, dans son arrêté du 19 avril 2016, que le zonage d'assainissement des eaux pluviales (EP) de la commune comporte une évaluation environnementale. Le document joint en annexe du projet de PLU ne contient pas cette évaluation.

L'Ae recommande que l'évaluation environnementale, demandée dans le cadre du zonage d'assainissement des EP, soit réalisée et que soient prises en compte les remarques émises quant à la pertinence des choix d'aménagement urbain.

Le rapport conclut à l'absence d'incidences directes sur les sites Natura 2000. Dans la mesure où les incidences indirectes (rejets de polluants, fréquentation accrue) ont été prises en compte, il conclut que la mise en application du PLU n'aura pas d'incidences dommageables sur les sites Natura 2000³. Pourtant, le projet propose l'extension du camping de Kerpenhir avec un zonage U1a autorisant l'aménagement, les installations et constructions nécessaires à l'exploitation du camping. Par ailleurs, la majeure partie du littoral a été classée en zone portuaire ou aquacole, avec des règlements autorisant les équipements en lien avec ces activités. Ces dispositions sont susceptibles d'avoir des incidences négatives sur les caractéristiques écologiques des sites Natura 2000 dans lesquels elles sont situées, incidences que la commune doit étudier, analyser, évaluer, avec toute le sérieux qui s'impose.

La commune accueille aujourd'hui plus de résidences secondaires (1104, 57,6%) que de résidences principales (792, 41,3%). Et pour justifier son projet au regard des objectifs de rajeunissement de la population et du maintien d'une vie à l'année, elle annonce une réduction de la part des résidences secondaires pour l'amener à 50%⁴. Cependant, les données fournies montrent que dans 12 ans, au terme du PLU, le pourcentage sera encore sensiblement le même (56,7 % en 2028, 57,6 % en 2012).

La commune a établi son projet sur la base d'une croissance moyenne de 0,8 %. Contrairement à ce qui est indiqué, ce n'est pas une simple continuation de la tendance actuelle, mais un doublement de la croissance constatée sur la période 2006-2011. Même si cet objectif est considéré en cohérence avec les documents de référence que sont le SCoT du Pays d'Auray et le programme local de l'habitat (PLH) d'Auray Quiberon Terre Atlantique, ce choix nécessite une validation spécifique au niveau communal dans le cadre du PLU.

Le document contient des indicateurs environnementaux et des indicateurs de population. Tels qu'ils sont présentés⁵, ils constituent une base de données assimilable à un état initial, très peu orientée vers le suivi de l'environnement et de la mise en œuvre du PLU. Ainsi par exemple, la commune propose comme indicateur la capacité maximale de la station d'épuration, sans que le nombre de personnes raccordées soit suivi.

L'Ae recommande à la commune de justifier ses choix en matière de développement, d'habitat et d'aménagement en précisant leurs conséquences sur l'environnement et leur adéquation entre les objectifs recherchés, les moyens évoqués pour les atteindre et les modalités de suivi.

III - Prise en compte de l'environnement par le projet

Par une approche patrimoniale de l'espace et des ressources naturelles, le PLU a vocation à répondre à plusieurs objectifs essentiels, présents dans le code de l'urbanisme, à savoir :

- *fixer le cadre opérationnel de la préservation d'une trame verte et bleue, faite d'espaces protégés, de cours d'eau, de zones humides, d'espaces boisés, d'espaces non bâtis,*

3 Cf rapport de présentation pages 198 à 200

4 Cf rapport de présentation page 139

5 Cf rapport de présentation pages 202 à 204

constituant un maillage écologique et paysager du territoire communal, respectant ainsi l'environnement naturel dans lequel se situe l'urbanisation ;

- *traduire les objectifs pour réussir la transition énergétique et lutter contre le réchauffement climatique, à savoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de la consommation d'énergie, l'augmentation de la production d'énergie renouvelable, en visant la création d'un territoire à énergie positive ;*
- *organiser une urbanisation compacte et de qualité, grâce au développement de nouvelles formes urbaines variées, plus denses, renforçant les centralités, rapprochant l'habitat des services et de l'emploi, permettant des modes de déplacement alternatifs, favorable à la mixité sociale et générationnelle, organisant la « ville des proximités » ;*
- *traduire une approche durable des flux, permettant d'économiser les ressources naturelles et de gérer les conséquences de l'activité humaine, de façon à éviter les pollutions, les nuisances et les risques.*

■ La préservation de la trame verte et bleue

La commune a procédé à l'inventaire des espaces naturels sur la commune dont elle tire une carte des continuités de la trame verte et bleue (TVB), existantes ou à conforter sur son territoire. Le plan de zonage réglementaire est le principal outil à la disposition de la commune pour marquer son intention de renforcer, à court ou long termes, la trame naturelle de son territoire.

L'Ae recommande à la commune de reconsidérer le classement de certains espaces afin de respecter leur caractère remarquable.

L'Ae recommande notamment de :

- ➔ ***Maintenir en l'état les espaces remarquables du littoral***, dont le déclassement est en contradiction avec le maintien des continuités écologiques. Les espaces remarquables du littoral ne peuvent être considérés comme des réserves foncières pour l'implantation d'activités, qui même liées à la présence de la mer, conduirait à une artificialisation de ces espaces, déclassés en certains endroits au profit notamment :
 - de l'extension de zones de camping sur Kerpenhir. La partie de la zone ULa correspondant à l'extension ouest du camping de Kerpenhir se situe dans un vaste espace naturel constitué de dunes, de landes et de marais, inclus dans les sites Natura 2000 en raison de la présence d'espèces animales ou végétales et d'habitats naturels menacés et au sein desquels aucun aménagement urbanistique n'est possible ;
 - de l'extension de secteurs aquacoles sur la frange littorale, dont la motivation doit faire l'objet de davantage d'explication au regard des réels besoins professionnels ;
- ➔ ***Conserver en zone naturelle N des espaces naturels*** existants entre le bourg de Locmariaquer et les secteurs de Fétan Stirec, Kérivaud, Le Locker et Kerpenhir, leur transformation en zones urbanisées ayant pour effet d'entériner et de conforter l'étalement urbain de la partie agglomérée de la commune, contrairement aux objectifs affichés ;
- ➔ ***Reclasser en zone Ab (zone agricole inconstructible)*** certains secteurs classés en zone Aa (zone agricole constructible) quand ils sont localisés dans des coupures d'urbanisation ou dans les continuités écologiques de la trame verte et bleue ;
- ➔ ***Désenclaver la zone humide*** située entre l'urbanisation existante et la future zone à urbaniser de l'Impasse de la Ruche, dont la pérennité est menacée.

■ **La transition énergétique**

Le PLU propose un règlement littéral qui aborde le sujet de la transition énergétique, principalement dans ses articles 11.

L'Ae recommande à la commune de compléter ou d'harmoniser les dispositions réglementaires déjà prévues par les suivantes :

- ➔ ***autoriser, en secteur A, les équipements de production d'énergie solaire sur les toitures sous réserve d'une bonne intégration paysagère ;***
- ➔ ***ne pas limiter au bardage bois naturel les revêtements muraux extérieurs après travaux visant à améliorer la performance énergétique du bâti en zone U.***

Par ailleurs, au niveau des déplacements, le projet admet une dépendance certaine à la voiture (absence de transports collectifs, déplacements pendulaires, afflux touristique) qui produira très probablement une augmentation potentielle des émissions de gaz à effet de serre (GES). Certaines dispositions tentent toutefois de contrecarrer cette tendance. Parmi elles, la commune prévoit le renforcement des liaisons douces en proposant, sur le plan de zonage réglementaire, des emplacements réservés à cet effet.

L'Ae recommande à la commune d'accroître l'efficacité de ces mesures en se dotant d'un schéma de voies piétonnes et cyclables, au sein d'un plan communal de déplacements, qui permettra à la commune de renforcer la cohérence de l'ensemble les orientations et dispositions en matière de déplacements.

■ **Une urbanisation compacte et de qualité**

La commune doit lutter à la fois contre la consommation d'espace et l'étalement urbain. Certaines dispositions, évoquées ci-dessus, vont à l'encontre de ces objectifs : une délimitation trop large de l'agglomération du bourg, des extensions d'aménagement dans des secteurs naturels à protéger.

Cependant, d'autres dispositions relatives aux zones d'urbanisation future, sont de nature à apporter une réelle amélioration par rapport à l'urbanisation dispersée et peu économe constatée ces dernières décennies. Il s'agit notamment des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) définies sur dix secteurs d'habitat, et en particulier :

- une densité brute minimale de 20 logements/hectare ;
- une urbanisation dans le cadre d'opérations d'ensemble ;
- une diversification de la typologie des logements proposés par secteur.

L'Ae considère que ces mesures vont permettre à la collectivité de maîtriser son développement urbain et ainsi de mettre en œuvre les orientations exprimées dans son projet de développement et d'aménagement durables.

L'Ae recommande à la collectivité de mettre en œuvre son projet urbain dans des limites géographiques reconsidérées pour lutter contre l'étalement urbain.

■ **Une approche durable des flux**

La capacité résiduelle de traitement de la station intercommunale de Kerran, sur la commune de Saint-Philibert, est, a priori, suffisante pour assurer le volume d'eaux usées supplémentaires produites à l'horizon 2028 par la commune de Locmariaquer. Toutefois, il convient que le rapport prenne en compte les développements respectifs de Saint-Philibert et de Crac'h, pour valider la faisabilité de son projet urbain.

Quant au zonage d'assainissement des eaux pluviales, il privilégie l'infiltration sur la parcelle d'origine. Comme indiqué précédemment, il devra étendre son analyse et ses prescriptions à

l'ensemble du secteur déjà urbanisé et artificialisé.

Concernant le risque de submersion marine, des éléments d'information cartographiques ont été portés à la connaissance de la commune fin 2011. Certaines orientations du PLU sont néanmoins en contradiction avec les risques encourus. Il s'agit de :

- la densité de l'habitat prévue dans l'OAP de Kerpenhir, une zone d'aléa fort,
- l'aménagement de l'aire de camping-car des Pierres-Plates, en zone de submersion marine.

L'Ae recommande à la commune de reconsidérer ses choix d'aménagement dans des zones d'aléa fort et de submersion marine.

Fait à Rennes, le 29 septembre 2016
La présidente de la MRAe de Bretagne,



Françoise GADBIN