



PRÉFET DE LA REGION BRETAGNE

**Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
de Bretagne**

Autorité environnementale

AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE
portant sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT)
de la Presqu'île de Rhuys
arrêté le 8 janvier 2016 et reçu le 15 janvier 2016

Objet de la demande - Contexte réglementaire

Par courrier reçu le 15 janvier 2016, monsieur le Président de la Communauté de Communes de la Presqu'île de Rhuys¹ a sollicité l'avis de l'Autorité environnementale (Ae) sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) arrêté par délibération du 8 janvier 2016 du Conseil communautaire.

Le projet est soumis aux dispositions du décret n° 2012-995 du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, prévue aux articles L.104-1 à L.104-8² du code de l'urbanisme.

En application de l'arrêté préfectoral du 18 avril 2014 portant évocation de l'évaluation environnementale des schémas de cohérence territoriale, l'Autorité environnementale est le préfet de la région Bretagne. Son avis porte à la fois sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet.

C'est l'objet du présent avis, qui sera transmis au pétitionnaire et inclus dans le dossier d'enquête publique.

¹ La Communauté de Communes de la Presqu'île de Rhuys comprend 5 communes : Arzon, Saint-Gildas-de-Rhuys, Saint-Armel, Sarzeau, Le Tour-du-Parc.

² Nouvelle codification issue de l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er du code de l'urbanisme.

Synthèse de l'avis de l'Autorité environnementale³

Si le projet de SCoT affiche explicitement une ambition de réduction de la consommation d'espace et qu'il s'appuie sur un diagnostic territorial bien documenté, il n'en demeure pas moins que la retranscription de son évaluation environnementale est, à ce stade, sensiblement insuffisante sur plusieurs aspects.

Même si le rapport affirme à plusieurs reprises que le schéma a bien été élaboré à partir d'une démarche itérative permettant de prendre en compte les enjeux environnementaux de son territoire, et qu'il conclut même à une plus-value environnementale, l'analyse du document par l'Ae montre que, sur de nombreux aspects, la démarche n'est pas suffisamment aboutie ou correctement retranscrite.

En effet, l'absence d'analyse comparative avec d'autres modèles de développement et l'absence de justification des orientations des PLU, du point de vue des enjeux environnementaux identifiés et de la capacité d'accueil du territoire, ne permettent pas, en l'état, de réinterroger le modèle de développement urbain de la presqu'île. Ce dernier s'inscrit en grande partie dans la continuité de celui fixé par le SCoT approuvé en 2011, qui tend vers une armature urbaine multipolaire, ce qui soulève de nombreuses questions quant au respect des ambitions initialement portées par le SCoT. Par ailleurs, la mise en œuvre du SCoT actuel n'a pas été évaluée ce qui fragilise d'autant plus la justification des choix retenus ici en matière d'aménagement.

Le territoire de la Presqu'île de Rhuys est relativement réduit comparativement à d'autres territoires de SCoT. Il conviendrait donc que la collectivité saisisse cette opportunité pour apporter davantage une dimension structurante à son projet de schéma. En effet, l'Ae a relevé dans son analyse des renvois trop récurrents aux dispositions des documents d'urbanisme des collectivités. L'absence d'outils et d'éléments méthodologiques à destination des communes fragilise la mise en œuvre des dispositions du SCoT.

Concernant la prise en compte des enjeux environnementaux par les prescriptions du SCoT, l'Ae a également relevé de nombreuses pistes d'amélioration aussi bien en ce qui concerne la préservation de la trame verte et bleue et des ressources naturelles, que la réduction de la consommation foncière ou encore les aspects liés à la transition énergétique.

³ La synthèse de l'avis permet une prise de connaissance rapide de l'appréciation portée par l'Ae sur l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Cette synthèse n'est pas exhaustive et ne comporte pas le détail des raisonnements suivis par l'Ae. La lecture de l'intégralité de l'avis détaillé reste donc indispensable.

Avis détaillé de l'Autorité environnementale

■ Préambule

Située dans le département du Morbihan, la Presqu'île de Rhuys est un territoire en interface entre l'océan et le Golfe du Morbihan dont il forme l'arc sud. La presqu'île est composée de 5 communes⁴ regroupées au sein d'une structure intercommunale⁵ dont le périmètre sert d'assise au Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT).

Sur ce territoire, l'eau est omniprésente sous des formes très variées (océan, étiers, ruisseaux, rus, zones humides, etc.) qui forment un ensemble à la fois continu et complexe reconnu aux niveaux international⁶ et communautaire⁷. Par ailleurs, la Presqu'île de Rhuys se situe intégralement au sein du périmètre du Parc Naturel Régional (PNR) du Golfe du Morbihan dont la charte a été approuvée début 2014. Outre sa grande qualité écologique, le paysage contribue à la richesse et au rayonnement de ce territoire. Il comporte en effet de nombreux sites inscrits ou classés. La presqu'île a su tirer avantage de son positionnement géographique et a développé de nombreuses activités en lien direct avec la mer : nautisme, conchyliculture et tourisme.

Du fait de son attractivité, la presqu'île est un territoire à très forte croissance démographique comme en témoigne la courbe d'évolution de sa population entre 1968 et 2011⁸ qui permet de voir que cette dernière a doublé entre ces deux dates (+ 101,8 %). A titre de comparaison sur l'ensemble du département du Morbihan, la croissance démographique a progressé de 35 % sur cette même période.

La presqu'île a connu une urbanisation soutenue depuis plusieurs décennies ce qui a conduit à une urbanisation importante du front de mer mais également autour des villages et hameaux induisant ainsi un mitage progressif du territoire. Ces nouvelles formes urbaines ont également marqué une rupture importante avec le bâti ancien, perdant en chemin les qualités esthétiques et fonctionnelles de ce dernier. Les résidences secondaires représentent une part importante des logements sur la presqu'île, assez variable d'une commune à l'autre⁹. Sur la dernière décennie, le rythme d'urbanisation a largement baissé et cette dernière s'est davantage faite en « épaisseur », soit en extension ou en comblement des « dents creuses ». Sur la période 2003-2012, ce sont environ 256 ha¹⁰ qui ont été consommés, soit près de 26 ha/an. Si cette consommation du foncier est en baisse au regard des tendances précédentes, la densité moyenne de logement est demeurée toutefois assez faible (13,4 logements/ha).

Le caractère diffus de l'urbanisation a pour conséquence directe l'utilisation massive de la voiture comme moyen de déplacement (80 % des déplacements). Quant aux transports collectifs, leur part demeure très faible (1 % des déplacements)¹¹ et le taux de couverture du territoire reste limité.

La presqu'île de Rhuys partage des liens étroits avec les territoires limitrophes que sont le territoire « Arc Sud Bretagne »¹² et l'agglomération de Vannes¹³. Cette dernière constitue notamment le principal pôle d'emploi et d'activité du département.

C'est dans ce contexte que le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du projet de SCoT a fixé 3 grandes orientations pour son territoire, à savoir :

– réaffirmer l'authenticité et les qualités de la presqu'île de Rhuys et inscrire son avenir dans une

⁴ Arzon, Saint-Gildas-de-Rhuys, Sarzeau, Saint-Armel, Le Tour-du-Parc.

⁵ Communauté de communes de la Presqu'île de Rhuys.

⁶ Le Golfe du Morbihan est reconnu au titre des zones humides d'importance internationale par la Convention de Ramsar.

⁷ Le périmètre du SCoT est notamment concerné par les Zones Spéciales de Conservation (ZSC) « Golfe du Morbihan, côte Ouest de Rhuys » et « Rivière de Pénerf et des marais de Suscinio » institués au titre de la directive « Habitats » et la Zone de Protection Spéciale (ZPS) « Golfe du Morbihan » instituée au titre de la directive « Oiseaux ».

⁸ Page 13 du rapport de présentation.

⁹ De 68 % sur Arzon à 24% sur Saint -Armel.

¹⁰ Dont 217 ha dus au logement

¹¹ Seul le Conseil départemental gère un service de desserte par transport collectif.

¹² Le SCoT Arc Sud Bretagne a été approuvé le 17 décembre 2013.

¹³ Le SCoT du Pays de Vannes est actuellement en cours de révision.

logique de développement durable,

- valoriser les ressources du territoire pour diversifier les activités et les emplois,
- mieux accueillir la population par un projet d'aménagement économe en espace ;

L'ambition d'accueil de nouvelles populations sur le territoire du SCoT s'organise dans la perspective d'atteindre 18 000 habitants à l'horizon 2034, avec une croissance du nombre de ménages évaluée à 132 nouveaux ménages par an sur la période 2016-2034, en cohérence avec le scénario du Programme Local de l'Habitat (PLH) (2011-2017). L'accueil de ces nouveaux ménages induit la création de 2 376 logements au titre des résidences principales. Les résidences secondaires représenteront 40 % maximum de l'offre totale de logements, soit une réduction par rapport à leur part en 2011 (66%). Le volume global sera de 1 584 résidences secondaires sur la période 2016-2034.

Le projet de SCoT programme également le développement d'activités économiques sur une surface de l'ordre de 23 ha.

En matière de réduction de la consommation d'espace, le projet de SCoT ambitionne une économie supplémentaire en limitant la consommation d'espace naturel et agricole à -42 % de la consommation tendancielle totale calculée à partir de la période récente 2003-2012.

Enfin, la vocation maritime et touristique du territoire est confirmée et renforcée dans le projet de SCoT qui identifie à son échelle des projets phares pour la presqu'île comme la requalification et l'aménagement de plusieurs ports ou encore le développement de sites touristiques.

Le présent avis de l'Autorité environnementale (Ae) est destiné à apprécier la qualité de la démarche d'évaluation environnementale et la manière dont l'environnement est pris en compte dans les orientations du SCoT. Sur le premier point, il analyse le dossier au regard de trois aspects principaux : la cohérence interne et externe du SCoT, la capacité d'accueil du territoire et la gouvernance du projet. Ces éléments essentiels de l'évaluation environnementale sont également nécessaires à la bonne intégration des enjeux thématiques, rassemblés autour de quelques domaines : l'identification et la préservation de la trame naturelle du territoire, la mise en œuvre d'une urbanisation de qualité et économe de l'espace, la préservation des ressources naturelles et enfin la nécessité d'engager la transition énergétique pour lutter contre le changement climatique.

■ Qualité de l'évaluation environnementale

Qualité du dossier

Le dossier transmis à l'Ae comporte :

- le PADD, document politique et stratégique du SCoT : il fixe les orientations générales du document de planification ;
- le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) qui établit les différentes prescriptions du SCoT et qui constitue le seul document opposable aux documents d'urbanisme ainsi qu'aux opérations foncières ou d'aménagement ;
- le rapport de présentation du SCoT qui a notamment pour objectif de retranscrire la démarche d'évaluation environnementale.

Les documents transmis sont globalement de bonne facture. Cependant, les documents cartographiques du rapport de présentation qui illustrent notamment le diagnostic sont fournis à une échelle trop réduite et peu précise, ce qui entrave leur lecture et leur analyse. *L'Ae recommande de fournir les documents cartographiques à une échelle plus adaptée permettant une lecture plus précise. Ces documents pourraient notamment faire l'objet d'un atlas cartographique annexé au SCoT.*

En ce qui concerne plus précisément le rapport de présentation, il comporte l'ensemble des items

permettant de retranscrire l'évaluation environnementale conformément aux dispositions de l'article R.122-2 du code de l'urbanisme. A ce titre, il comporte notamment un résumé non technique, situé en fin de rapport, qui reprend l'ensemble des éléments abordés dans le rapport de présentation.

Qualité de l'analyse

Evaluer et respecter la capacité d'accueil du territoire

L'état initial de l'environnement est issu d'un processus de co-production entre les services de la communauté de communes et ses partenaires territoriaux : communes, structure porteuse du SAGE¹⁴, services de l'Etat, associations, etc. Il a été établi dans la perspective de servir d'état de référence pour guider l'évaluation du projet de SCoT. Les thématiques environnementales sont ainsi analysées au regard de leur état actuel mais également au regard de leurs perspectives d'évolution, ce qu'il convient de souligner.

L'état initial de l'environnement a identifié de nombreux enjeux environnementaux (20) regroupés en 9 groupes d'enjeux qui sont autant de critères permettant l'évaluation du schéma. La carte des principaux enjeux environnementaux¹⁵ présentée en fin d'état initial a le mérite de proposer une vision synthétique, mais elle permet surtout de visualiser et de différencier les niveaux de contrainte vis-à-vis du développement urbain sur la presqu'île. Il est donc particulièrement regrettable que l'analyse de cette cartographie n'ait pas été davantage exploitée dans l'évaluation environnementale du SCoT (cf cohérences interne et externe).

Si globalement l'Ae approuve la liste des enjeux environnementaux proposés, elle constate toutefois qu'elle ne peut suffire, en l'état actuel du rapport, à définir précisément la capacité d'accueil du territoire. En effet, le diagnostic n'a pas approfondi plusieurs sujets alors que l'échelle du SCoT est la plus adaptée et la plus pertinente pour cela. Il s'agit en particulier :

- de la définition des espaces remarquables du littoral et des espaces proches du rivage composants essentiels dans la mise en œuvre de la « loi littoral » et pour la préservation des espaces proches de la mer ;
- de la qualité de l'air : le diagnostic conclut en effet à une bonne qualité de ce paramètre en extrapolant les données issues du réseau d'Air Breizh sur le Pays de Vannes. Pour consolider le diagnostic et définir le niveau d'enjeu, il est donc indispensable d'établir ce diagnostic et une cartographie à l'échelle du territoire de la Presqu'île. Pour cela, la collectivité peut s'appuyer sur les indications fournies par l'ADEME¹⁶ dans sa brochure « Urbanisme et qualité de l'air »¹⁷ ;
- des nuisances sonores : la carte produite¹⁸ n'intègre que les nuisances induites par les infrastructures de transport et concerne essentiellement la RD 780 qui traverse la presqu'île d'Est en Ouest. Le périmètre réduit du SCoT aurait dû permettre d'affiner davantage cette carte pour lui donner une véritable vocation stratégique pour l'aménagement local en identifiant notamment les zones de bruit (routes, zones d'activités) mais aussi les zones de calme à préserver.

Dans la perspective de définir plus précisément la capacité d'accueil du territoire, l'Ae recommande de compléter le diagnostic sur la base des éléments susvisés.

D'une façon moins préjudiciable pour l'analyse, le diagnostic de l'assainissement des eaux usées manque également de précision. En effet, le rapport n'indique que les charges moyennes reçues par les stations de traitements des eaux usées. Or, au regard des variations saisonnières importantes, et notamment en période estivale, il apparaît nécessaire de préciser les pointes de charge reçues par les

¹⁴ Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

¹⁵ Page 223 du rapport de présentation.

¹⁶ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

¹⁷ http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/urbanisme_et_qualite_de_l_air_8316.pdf

¹⁸ Page 198 du rapport de présentation.

stations afin de constater l'absence réelle de dépassement de leur capacité de traitement aussi bien d'un point de vue organique qu'hydraulique. *Dès lors, l'Ae recommande de préciser ces éléments dans le diagnostic du rapport de présentation.*

Concernant la Trame Verte et Bleue (TVB), le rapport opère une distinction entre les cœurs de biodiversité /axe de déplacement issus d'un diagnostic des fonctionnalités écologiques du territoire et les réservoirs de biodiversité/corridor écologique. Ces derniers sont *in fine* plus restreints et ont notamment été déterminés au regard « des considérations sociales, économiques et politiques »¹⁹ entrées en jeu au cours de l'élaboration du projet de SCoT.

L'Ae rappelle que la TVB doit avoir une vocation structurante pour le territoire et qu'elle doit s'appuyer exclusivement sur l'ensemble des fonctionnalités écologiques identifiées. Les considérations sociales, économiques et politiques n'ont pas vocation à réduire l'identification de ces fonctionnalités. Tout au plus, ces considérations pourraient être amenées à développer la dimension sociale ou paysagère de la structure verte sur le territoire de la presqu'île, par exemple, en établissant un diagnostic des « sociotopes »²⁰.

S'agissant de la trame verte et bleue, et dans la perspective d'établir les conditions d'une bonne prise en compte de ses éléments, l'Ae recommande, en ce qui concerne l'identification des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques, de se tenir à des critères purement écologiques.

Assurer la cohérence interne et externe du projet

Si le rapport affirme à plusieurs reprises que l'évaluation environnementale a porté sur l'ensemble de la démarche d'élaboration du document, sa retranscription dans le rapport ne permet à aucun moment d'apprécier de quelle manière le projet de PADD a tenu compte des enjeux environnementaux identifiés dans le diagnostic. Cette absence d'analyse laisse le sentiment d'une absence de croisement entre ces enjeux et les différentes orientations stratégiques du SCoT : renforcement de l'armature urbaine, densification, réduction de la part des résidences secondaires, etc.

Cette évaluation est également caractérisée par l'absence de « projet » alternatif²¹. Le rapport précise, sur ce point, que le processus itératif de la démarche d'évaluation a davantage été mené autour d'un « projet » central qui a évolué grâce à ce processus. Cependant, en l'état actuel du rapport de présentation, seul le processus autour du DOO est brièvement décrit²². Ce dernier est, par ailleurs, très peu détaillé, ce qui empêche d'apprécier l'évolution réelle entre les versions initiale et finale du document. L'analyse, telle qu'elle ressort du rapport de présentation, montre que les enjeux environnementaux ont davantage été utilisés comme des variables d'ajustement d'un projet qui s'inscrit essentiellement dans la continuité du SCoT actuel.

Il est en effet regrettable que la mise en œuvre du SCoT actuel n'ait pas été a minima évalué puisque, sur les 5 communes de la presqu'île, 4 PLU ont été approuvés entre la date d'entrée en vigueur du SCoT actuel et l'arrêt du présent projet. Cette absence de bilan sur la mise en œuvre du SCoT actuel induit directement une fragilité sur le scénario « au fil de l'eau » et donc sur la plus-value affirmée du projet de SCoT.

L'analyse a notamment porté sur la comparaison entre deux scénarios de croissance démographique :

– un scénario tendanciel de référence, qui prolonge la tendance récente (1999-2012) et projette une augmentation de population de 4 680 habitants,

– un scénario de « croissance responsable » qui s'inscrit dans la continuité de la stratégie définie par le SCoT actuel et qui ambitionne une réduction de la consommation d'espace, un rééquilibrage de l'offre de logements en faveur des résidences principales, dans la perspective d'accueillir 3 480 nouveaux

¹⁹ Page 129 du rapport de présentation.

²⁰ L'analyse des « sociotopes » consiste en une analyse de la pratique des espaces extérieurs, pour proposer des actions visant à augmenter la qualité des usages de ces espaces et créer de l'usage là où il n'y en a pas.

²¹ Page 234 du rapport de présentation.

²² Page 231-237 du rapport de présentation.

habitants et la création de 3 960 nouveaux logements (dont 2 376 au titre des résidences principales). C'est ce scénario de croissance qui a été retenu.

Il est dommage que le choix de ce scénario de croissance n'ait pas été analysé, ni justifié au regard des enjeux environnementaux et de la capacité d'accueil du territoire.

Au final, même si la consommation d'espace est relativement réduite dans le projet de SCoT, l'absence d'analyse comparative avec d'autres modèles de développement et l'absence de justification sur les choix retenus ne permettent pas de s'assurer que le modèle de développement retenu pour la presqu'île soit le plus vertueux au regard des enjeux environnementaux identifiés sur le territoire et, en particulier, au regard de la TVB, du paysage, de la préservation des ressources, des déplacements, des nuisances et des risques.

Dès lors, l'Ae recommande particulièrement :

- de consolider l'évaluation environnementale, en démontrant explicitement de quelle manière les orientations et les prescriptions du projet de SCoT ont intégré les considérations environnementales identifiées lors de la phase diagnostic,*
- d'établir le bilan de la mise en œuvre du SCoT actuel sur la base des PLU approuvés entre son entrée en vigueur et le projet de schéma arrêté.*

Concernant la cohérence externe du schéma, le rapport aborde l'articulation avec les autres plans et programmes de manière analytique, ce qui permet de confronter les dispositions de ces documents avec les différentes prescriptions du projet de SCoT. Cette analyse permet de constater que les dispositions de la charte du PNR jouent un rôle majeur dans l'organisation et l'aménagement du territoire. Si l'Ae note l'absence de divergence entre les prescriptions de cette charte et celles du SCoT, elle constate toutefois que cela est grandement facilité par le renvoi récurrent vers les dispositions des PLU des différentes communes (cf partie « développer une gouvernance structurée et performante »). Par ailleurs, l'analyse n'aborde que la charte et omet son document cartographique.

Pour être satisfaisante, cette analyse devra intégrer le document cartographique de la charte du PNR afin de s'assurer que le projet de SCoT est bien cohérent avec :

- les limites des enveloppes urbaines mais également avec les franges d'extension préférentielle de l'urbanisation fixées par le plan ;*
- les villages structurants et les espaces agglomérés pouvant accueillir une urbanisation limitée.*

Le périmètre d'analyse des documents doit également être envisagé plus largement. En effet, l'Ae soulève, à ce titre, l'absence d'analyse de compatibilité avec le SRCAE²³ et le PRSE²⁴ qui constituent pourtant des documents majeurs dans leur domaine respectif et qui s'adressent notamment aux documents d'urbanisme tel le SCoT.

Enfin, l'Ae note l'absence d'analyse avec les orientations des SCoT limitrophes. Compte tenu des liens étroits que la presqu'île tisse avec l'agglomération de Vannes et le territoire « Arc Sud Bretagne », cette analyse pourrait être utile pour juger de la cohérence entre ces documents et la bonne prise en compte de ces territoires sur de nombreuses thématiques : TVB, déplacements, stratégie de développement urbain et économique, etc.

L'Ae recommande d'analyser la cohérence du projet de SCoT avec le document cartographique de la charte du PNR, mais également avec les orientations du SRCAE et du PRSE. Une analyse inter-SCoT doit également être engagée afin de s'assurer de la convergence entre ces documents.

²³ Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE)

²⁴ Plan Régional Santé Environnement (PRSE)

Développer une gouvernance structurée et performante

L'Ae a relevé que le projet de SCoT effectue de nombreux renvois aux dispositions des PLU et que, dès lors, il limite sa capacité à encadrer les pratiques locales d'aménagement. Il est donc légitime de s'interroger en quoi et comment le projet de SCoT remplit directement son rôle de plan/programme prescripteur. Comme vu plus haut, plusieurs outils à destination des collectivités mériteraient d'être renforcés (carte de la TVB), et d'autres restent à définir (espaces remarquables du littoral, des espaces proches du rivage). De même, le projet de SCoT gagnerait sans doute à indiquer les outils fiscaux et réglementaires à disposition des collectivités dans la perspective de développer une politique foncière locale.

L'appui de l'échelle intercommunale pourrait également se traduire sous la forme d'une aide méthodologique portant sur une ou plusieurs thématiques (ex : détermination des enveloppes urbaines, introduction et préservation de la nature en ville, bonnes pratiques de gestion des eaux usées et pluviales etc.).

Dès lors, l'Ae recommande, dès à présent, d'identifier les pistes permettant d'homogénéiser les pratiques d'aménagement sur le territoire de la presqu'île dans la perspective d'un aménagement local durable. Cela devra notamment se traduire par la mise en place d'outils stratégiques et structurants pour les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement ou par la mise en place d'éléments méthodologiques permettant d'orienter davantage les pratiques locales dans le sens des ambitions initiales du SCoT.

Les moyens mis à disposition pour suivre la mise en œuvre du SCoT ne sont pas indiqués dans le rapport. C'est pourtant un point particulièrement important puisque ce dernier permet d'apprécier la capacité de la structure intercommunale à suivre la mise en œuvre des dispositions de son schéma, d'en évaluer l'efficacité mais également à mettre en place un accompagnement des collectivités.

Dès lors, l'Ae recommande de préciser l'ensemble des moyens (humains, matériels, budgétaires, etc.) qui seront alloués au suivi et à l'accompagnement de la mise en œuvre du SCoT.

Enfin, le rapport précise, conformément à ce qui est attendu d'une évaluation environnementale, les indicateurs permettant de suivre les effets du SCoT sur l'environnement. L'Ae souligne que les indicateurs sont globalement bien définis et que la source et la fréquence des données sont systématiquement indiquées. Par ailleurs, ils couvrent l'ensemble des enjeux environnementaux identifiés.

■ Prise en compte des enjeux environnementaux

• Identifier et préserver la trame verte et bleue du territoire

La carte de la TVB apparaît en annexe du DOO et constitue la carte qui sera opposable d'un point de vue réglementaire. L'échelle retenue (1/100 000) n'est pas adaptée à cette échelle territoriale et manque, par conséquent, de précision. A titre d'exemple, l'échelle retenue pour la cartographie de la TVB à l'échelle de la Bretagne, dans le cadre du SRCE, est également de 1/100 000. La déclinaison de la trame n'est donc pas suffisamment développée et n'apporte finalement que peu de plus-value pour les communes qui auront à leur tour en charge de la décliner dans leur document d'urbanisme. Une échelle plus adaptée (1/50 000) et un diagnostic plus précis des éléments de la trame verte (cf « état initial et capacité d'accueil ») permettrait dès lors de conférer au document une dimension davantage structurante. Concernant plus précisément les prescriptions du DOO, si ces dernières prévoient explicitement que ces espaces doivent être soustraits de toutes nouvelles urbanisations, elles prévoient tout de même plusieurs exceptions à ce principe²⁵ sans imposer préalablement de séquence ERC.

Afin de compléter cette disposition dans le sens d'une meilleure prise en compte de la TVB, l'Ae

²⁵ Prescription n°5 du DOO.

recommande de préciser que ces exceptions devront impérativement s'inscrire dans la cadre d'une séquence d'« évitement, de réduction et de compensation » de leurs incidences (dans cet ordre de priorité).

Le diagnostic mené dans la cadre de l'élaboration de la charte du PNR du Golfe du Morbihan avait abouti à une localisation assez précise de ces éléments de la trame verte présents notamment en frange ou même au sein des espaces urbanisés²⁶. La carte proposée dans le DOO est quant à elle beaucoup moins précise. Une meilleure définition de ces éléments permettrait de renforcer la vocation structurante de la TVB et irait dans le sens d'une meilleure prise en compte de la nature dans les espaces urbanisés.

L'Ae recommande d'identifier plus finement les éléments de la trame verte, notamment ceux constitués par les haies, talus et boisements qui sont situés en frange ou au sein des espaces urbanisés. Dans cette perspective, les inventaires menés dans le cadre de la charte du PNR pourront être repris. Les écarts avec ce diagnostic devront être justifiés.

• Concevoir une urbanisation de qualité

L'analyse de l'armature urbaine du territoire du SCoT a été menée dans un périmètre élargi qui comprend également le territoire de l'agglomération de Vannes et le territoire du SCoT « Arc Sud Bretagne ». La place relative des principaux pôles est bien appréhendée dans cet ensemble élargi, ce qui est à souligner. La commune de Sarzeau est ainsi logiquement décrite comme « pôle relais » dans cet espace plus vaste, dont l'agglomération de Vannes constitue le seul pôle qualifié de « pôle principal ». Les bourgs des autres communes de la presqu'île sont identifiés comme des pôles secondaires ou tertiaires. Le dernier niveau de l'armature urbaine du SCoT comprend les « villages » et « agglomérations » identifiés au titre de la « Loi Littoral »²⁷. En effet, le SCoT a identifié, à ce titre, 9 « agglomérations »²⁸ et 9 « villages »²⁹ à partir desquels l'urbanisation peut être développée et étendue.

Cette armature urbaine semble donc globalement cohérente avec le diagnostic du territoire, à l'exception de l'identification des « villages ». Le choix de conforter et développer ces secteurs est peu cohérent avec les centralités urbaines structurantes et secondaires³⁰ définies dans le SCoT et qui sont destinées à accueillir l'activité commerciale. Il est également peu cohérent avec l'implantation actuelle des zones d'activités économiques. L'Ae constate, par ailleurs, que les justifications permettant de qualifier ces secteurs sont assez fragiles puisqu'elles reposent essentiellement sur la présence d'anciens commerces ou équipements³¹.

En l'état actuel du projet de SCoT, l'ambition multipolaire projetée sur le territoire de la presqu'île pourrait, par voie de conséquence, s'avérer en contradiction avec certaines orientations du PADD, notamment celles qui visent à préserver les espaces naturels et agricoles, le paysage, mais également celles qui visent à favoriser l'utilisation des transports en commun ou des moyens de déplacements doux.

Par conséquent, dans la perspective de contribuer à un aménagement durable, l'Ae recommande de privilégier les extensions à partir des bourgs et secteurs agglomérés qui constituent effectivement des centralités urbaines.

Un travail préalable d'identification des espaces de densification et de mutation du foncier a été mené dans le cadre de la révision du SCoT, ce qui doit être souligné. Cependant, le résultat sous forme cartographique³² n'est pas satisfaisant : le niveau de précision de la carte est très faible et les éléments ou critères ayant permis cette identification ne sont pas mentionnés.

L'Ae recommande donc d'établir une localisation plus précise de ces secteurs, en effectuant des zooms

²⁶ Page 61 du diagnostic territorial de la charte.

²⁷ Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

²⁸ Arzon, Brillac, Saint-Gildas-de-Rhuys, Saint-Jacques, Sarzeau, Saint-Colombier, Penvins, Saint-Armel et le Tour-du-Parc.

²⁹ Béninze, Le Logéon/Kerassel, Saint-Martin/Fourmevray, Le Duer, Kerguet, Landrezac, Banastère, Pencadenic, Lasné.

³⁰ Ces centralités sont définies par la prescription n°53 du DOO.

³¹ Page 245-250 du rapport de présentation.

³² Carte 1 en annexe du rapport de présentation.

sur chaque zone urbaine concernée. La méthode et les critères ayant permis cette identification devront, par ailleurs, être précisés dans le rapport de présentation.

L'ambition de réduire la consommation d'espace s'appuie également sur la densification des nouveaux espaces à urbaniser. Dans cette perspective, la prescription n° 25 du DOO précise les niveaux de densité nette attendus selon le type de secteur concerné : d'une moyenne de 35 logements/ha dans l'espace central de Sarzeau jusqu'à une moyenne de 10 logements /ha dans les espaces non centraux et à proximité immédiate du littoral. L'Ae constate toutefois que si l'on compare le nombre total de logements à créer à l'enveloppe foncière allouée³³, la densité moyenne est seulement d'environ 16 logements/ha, ce qui laisse penser que la plupart des logements seront donc construits dans les espaces non centraux et à proximité du littoral.

Sur ce point, l'Ae est amenée à formuler plusieurs recommandations :

- les objectifs de densité devront indiquer par type de secteur, non pas la moyenne mais plutôt un objectif minimal à atteindre. Concernant les espaces non centraux et à proximité immédiate du littoral, l'Ae recommande de porter cet objectif à 15 logements /ha,*
- ces objectifs devront être exprimés en densité brute, c'est-à-dire qu'ils devront comprendre les espaces publics indispensables et en lien avec les opérations d'aménagement (espaces verts, voiries, ouvrage de gestion des eaux pluviales, etc.).*

La création de hameaux nouveaux est permise par le projet de SCoT qui précise même les conditions permettant leur implantation. Cette disposition apparaît incohérente au regard des caractéristiques de ce territoire dont le mitage par les secteurs urbanisés a historiquement contribué à une surconsommation foncière, au fractionnement des espaces naturels mais aussi à un développement des déplacements motorisés.

Fort de ce constat, l'Ae recommande au DOO d'indiquer que cette forme d'urbanisation n'est pas souhaitable sur le territoire de la presqu'île de Rhuys, sauf à limiter de façon exceptionnelle cette possibilité à des secteurs géographiques précisément définis et justifiés.

Enfin, concernant le développement des activités économiques, l'Ae souligne particulièrement la prescription visant à limiter l'implantation des commerces de plus de 300 m²³⁴ en périphérie, ce qui va dans le sens d'une consolidation des centralités urbaines. Par contre, le tableau de synthèse qui apparaît plus loin dans le document³⁵ est en parfaite contradiction avec cette prescription, puisqu'il indique sur plusieurs secteurs périphériques que l'implantation de ce type de commerce peut être autorisée. *Par conséquent, il conviendra de corriger le tableau conformément au sens de la présente prescription.*

Pour le développement des zones d'activités économiques, le projet de SCoT prévoit une enveloppe globale de 23 ha en vue d'étendre les zones d'activités. La justification de cette enveloppe tient notamment compte des disponibilités et réserves connues (environ 6,8 ha). Cependant, la présentation des projets d'extension des zones d'activités dans le rapport montre que potentiellement la consommation d'espace par les principales zones (de niveau 1 et 2) semble supérieure à cette enveloppe³⁶. *Il conviendra, par conséquent, de mettre en cohérence les extensions des zones d'activités identifiées avec l'enveloppe foncière allouée.*

• **Préserver les ressources du territoire**

Le diagnostic a noté que l'amélioration de la qualité des eaux pluviales est « un enjeu majeur pour la décennie à venir » et qu'il conviendrait de mettre en place « une approche plus globale, en lien avec la préservation des zones humides ». Ce constat, approuvé par l'Ae, ne trouve toutefois pas de traduction satisfaisante, à ce stade, dans les prescriptions du DOO.

³³ Le projet de SCoT prévoit une enveloppe globale de 243 ha permettant la création de 3960 logements, soit environ 16,29 logements / ha (à titre de comparaison, la densité moyenne de 13,4 logements / ha sur la période 2003-2012).

³⁴ Prescription n°55 du DOO.

³⁵ Page 44 du DOO.

³⁶ Page 325 du rapport de présentation.

Dès lors, l'Ae recommande au projet de SCoT de s'inscrire davantage comme un relais des orientations du SDAGE Loire-Bretagne (2016-2021), lesquelles érigent le principe d'une gestion intégrée des eaux pluviales.

Dans cette perspective, l'Ae recommande notamment de prévoir des prescriptions visant :

- à limiter l'imperméabilisation des sols induite par les nouvelles opérations d'aménagement, tout en s'assurant qu'elles soient compatibles avec les objectifs de densification de l'habitat ;
- à mettre en place une gestion in situ des eaux pluviales en privilégiant l'infiltration et les autres techniques alternatives de gestion de ces eaux.

Par ailleurs, l'Ae rappelle que le SDAGE, dans sa nouvelle version, approuvé fin 2015, fixe également comme mission aux SCoT de déterminer les débits de fuite maximums « appliqués aux constructions nouvelles et aux seules extensions des constructions existantes »³⁷. Par conséquent, il conviendra également de répondre à cette disposition dans le présent projet de SCoT en fixant les débits de fuite maximums dans le respect des débits acceptables par le milieu naturel et de manière à ne pas aggraver les écoulements avant aménagement.

Le rapport a également souligné le manque de connaissance sur l'état des réseaux d'eaux pluviales, à l'exception de la commune de Arzon. Au regard de la sensibilité environnementale des milieux et des usages susceptibles d'être impactés, il conviendra, dès lors, d'inciter les communes ou leur EPCI à élaborer des schémas directeurs qui permettront d'aboutir à l'identification des éventuels dysfonctionnements sur les réseaux d'eaux pluviales et de proposer les travaux visant à les résoudre.

La problématique liée à l'assainissement des eaux usées n'est pas abordée dans le DOO. Ce territoire est pourtant caractérisé par des milieux et des usages (conchyliculture) particulièrement sensibles aux rejets des eaux usées et qui peuvent donc être potentiellement impactés si ces dernières sont insuffisamment traitées préalablement à leur rejet. Le choix de développer l'urbanisation sur un territoire doit également tenir compte des contraintes en matière d'assainissement (capacités résiduelles des stations d'épuration, aptitude des sols à l'assainissement non collectif, etc.).

L'Ae recommande d'éviter toute extension d'urbanisation non raccordée, dès lors que les capacités résiduelles de traitement des stations d'épuration sont suffisantes pour accueillir ces nouveaux effluents.

S'agissant des secteurs non raccordés, il conviendra d'indiquer, dès lors, dans le DOO que :

- la réhabilitation ou la création des installations d'assainissement non collectif ne devront pas conduire à des rejets susceptibles d'avoir un impact sur la qualité des milieux et des usages ;
- les collectivités devront prescrire dans leur zonage d'assainissement une solution d'infiltration des eaux usées ou, si cela n'est pas possible, un dispositif agréé vis à vis des performances épuratoires sur le paramètre microbiologique.

• Lutter contre le réchauffement climatique et engager la transition énergétique

S'agissant du SCoT de la presqu'île de Rhuy, le document fait bien référence au SRCAE dans son PADD et détermine plusieurs orientations concourant à prendre en compte, directement ou indirectement, l'enjeu climat-air-énergie, tant dans le PADD que dans le DOO. La prescription n° 35, relative aux dispositions du PLU dans leurs orientations d'aménagement et de programmations (OAP), définit ainsi un ensemble de mesures renvoyant à ces enjeux, que ce soit en matière de déplacements, de réduction de la consommation d'espace, de nature en ville ou d'énergie à proprement parler.

³⁷ Disposition 3D-2 du SDAGE 2016-2021

Le SCoT met également en avant le développement des transports collectifs, des modes doux et du co-voiturage. Pour ce faire, il s'appuie notamment sur les orientations du plan global de déplacement (PGD) approuvé en 2012. S'agissant de l'articulation entre aménagement urbain et déplacements, l'Ae regrette, comme vu plus haut, que les extensions d'urbanisation ne soient pas privilégiées autour des centralités urbaines. L'écriture du DOO se montre, par ailleurs, assez peu prescriptive quand il s'agit également d'articuler les extensions urbaines et les transports en commun. La prescription n° 38 indique notamment que « les extensions urbaines *pourront* être localisées, si possible, à proximité de points d'arrêt des transports collectifs ou scolaires ». *L'Ae recommande de renforcer la dimension prescriptive de cette mesure afin qu'elle soit pleinement opposable aux documents d'urbanisme.*

En matière de développement des modes doux, le DOO prévoit des mesures très concrètes facilitant l'usage du vélo. Un « plan vélo de deuxième génération » associant mobilité touristique et résidentielle est ainsi mentionné dans le document mais aurait sans doute mérité d'être territorialisé et développé plus largement dans le schéma.

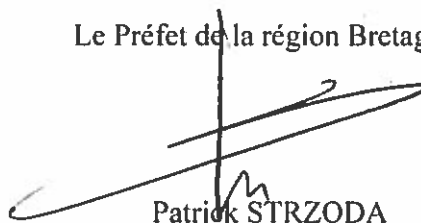
S'agissant du développement de nouvelles formes de production d'énergie, le document relève avec pertinence la dépendance aux territoires voisins de la presqu'île de Rhuy et cite des « potentiels pour le développement de ces nouvelles formes de productions, qu'il s'agisse de solaire, d'hydrolien ou encore de biomasse et géothermie, etc. ». En l'état, le projet de SCoT ne développe pas cet aspect et ne fait pas de propositions non plus dans son DOO.

Dès lors, l'Ae recommande d'engager une réflexion quant au développement des sources de production d'énergie renouvelable sur le territoire du SCoT. Le résultat de ces réflexions pourra notamment aboutir à de nouvelles orientations et/ou prescriptions qui pourront être incluses dans le cadre d'une prochaine révision du SCoT.

Les risques naturels, notamment littoraux (submersion marine et érosion côtière), sont bien identifiés comme un enjeu environnemental majeur et figurent dans la liste des critères de réflexion ayant présidé à l'élaboration du projet de SCoT. Ce dernier semble donc les prendre en compte de manière satisfaisante, en particulier au travers des prescriptions n° 5 (possibilité d'aménagements nécessaires à la gestion des risques dans les espaces de réservoirs de biodiversité), n° 9 (inconstructibilité sur une bande de 100 mètres en arrière du littoral) et n° 28 (prise en compte de la capacité de défense des sites par rapport aux risques dans les extensions urbaines) du DOO. En effet, ces prescriptions préconisent judicieusement la conciliation entre préservation du fonctionnement écologique, urbanisation et gestion des risques. Le projet de SCoT paraît également compatible avec le plan de gestion du risque inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne (approuvé en 2015) et le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de la presqu'île de Rhuy et de Damgan (approuvé en 2014). Il est notamment bien indiqué que les projets devront respecter ses prescriptions. Toutefois, comme l'a relevé l'Ae plus haut dans son avis, il est difficile d'apprécier dans quelle mesure les grandes orientations du SCoT, telles qu'elles figurent dans son PADD, ont tenu compte des enjeux environnementaux relatifs aux risques.

11 AVR. 2016

Le Préfet de la région Bretagne,



Patrick STRZODA