



Mission régionale d'autorité environnementale

BRETAGNE

**Avis délibéré de la Mission régionale
d'autorité environnementale de BRETAGNE sur
la révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de
la commune de Pont-Scorff (56)**

n°MRAe 2016-004374

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 Pont-Scorff (56) sur son **projet de révision du document d'urbanisme**.

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 12 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 12 août 2016, l'agence régionale de santé, délégation territoriale du Morbihan.

Conformément à l'article R. 104-9 du même code, compte-tenu de la présence d'un site Natura 2000 sur son territoire, le projet de PLU est soumis aux dispositions des articles R. 104-21 à R. 104-25 du code de l'urbanisme relatifs à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

La MRAe s'est réunie le 10 novembre 2016. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet susvisé.

Étaient présents et ont délibéré : Alain Even, Françoise Gadbin, Chantal Gascuel 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.

Après en avoir délibéré, la MRAe de la région Bretagne 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 documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable, de l'autorité administrative et du public.

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

Commune rurale membre de la communauté d'agglomération de Lorient située à la confluence des vallées du Scave et du Scorff, Pont-Scorff cherche à actualiser son document d'urbanisme afin d'organiser son territoire au regard de ses objectifs pour les dix prochaines années. Elle a donc prescrit la révision générale de son plan local d'urbanisme.

La commune qui ambitionne l'accueil de 804 nouveaux habitants en 10 ans et la création de 500 nouveaux logements, souhaite en effet conforter sa croissance démographique et maintenir son attractivité économique et son activité agricole tout en préservant les milieux naturels.

La présence d'un site Natura 2000 sur le territoire communal a conduit à ce que cette révision soit soumise systématiquement à évaluation environnementale.

L'Ae constate que le document fournit n'atteste pas d'une réelle démarche d'évaluation environnementale permettant d'identifier clairement les enjeux environnementaux, de les hiérarchiser, ni de rendre compte de la soutenabilité des choix effectués ou encore du suivi de l'efficacité du PLU.

L'Ae recommande de reprendre et consolider l'évaluation environnementale d'un point de vue tant formel qu'analytique afin qu'elle puisse remplir utilement ses différentes fonctions.

À savoir :

- constituer un outil d'aide à la décision pour la collectivité et contribuer à une meilleure transparence et une meilleure information du public sur ces choix ;
- contribuer à la protection de l'environnement en assurant la prise en compte des considérations environnementales.

L'Ae souhaite être saisie pour avis sur le nouveau dossier.

Avis détaillé

I – Présentation du projet et de son contexte

Commune de 2 350 hectares, membre de Lorient Agglomération, Pont-Scorff est située au nord de l'agglomération de Lorient à une douzaine de kilomètres de cette ville centre. Elle est soumise aux dispositions du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Lorient approuvé le 18/12/2006¹ dont les grands enjeux sont l'économie d'espace, la maîtrise des déplacements, la satisfaction des besoins en logement, l'affirmation de l'eau comme élément structurant du territoire ainsi que la préservation de la biodiversité et la promotion d'une bonne gestion de l'environnement.

Le territoire communal, délimité par les vallées alluviales du Scorff (à l'est) et de deux de ses affluents, le Penlan (au nord) et le Scave (à l'ouest), est un vaste plateau agricole d'élevage et de production légumière, sillonné par un certain nombre de cours d'eau affluents des différentes vallées. Le maillage bocager épars et discontinu offre un paysage relativement ouvert ponctué de nombreux hameaux et lieux-dits disséminés. Au sud-est, l'urbanisation s'est développée à partir d'un centre-bourg relativement structuré prolongé par des extensions pavillonnaires en bordure des axes de circulation. La richesse du paysage naturel tel que la vallée du Scorff², ainsi que la valeur architecturale et historique du petit patrimoine bâti, ont conduit à instaurer, le 29/09/1997, une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). Elle concerne une partie des boisements, tels que les coteaux boisés de la vallée du Scorff, le nord du bourg et certains hameaux.

Le réseau hydrographique dense et ramifié offre une eau de relativement bonne qualité mais les débordements du Scorff exposent la frange est de la commune au risque d'inondation³.

Une partie nord-est du territoire communal est par ailleurs concernée par le périmètre de protection de la prise d'eau de surface de Kerven⁴.

La commune est comprise dans le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Scorff approuvé le 10/08/2015 et qui a entre autres comme objectifs la reconquête de la qualité des eaux superficielles et estuariennes, l'optimisation de la gestion qualitative et quantitative des eaux souterraines, la satisfaction des différents usages ainsi que la réduction de la vulnérabilité aux inondations.

Les cours d'eau et les zones humides associées, de même que la structure végétale (nombreux boisements de bonne qualité, haies bocagères, ripisylves denses), sont des habitats à haute valeur écologique abritant une faune à fort enjeu patrimonial⁵. Ces milieux naturels constituent ainsi des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques majeurs.

La commune est traversée par un réseau de routes départementales (RD 26 Quimperlé / Hennebont et RD 6 Arzano / Quéven) avec une circulation plus ou moins importante, pour partie liée à un fort taux de déplacements automobile domicile-travail, pouvant générer des nuisances notables⁶.

Le tracé de l'ancienne voie ferrée Quéven / Pont-Scorff a été transformé en voie verte qui va être prolongée vers le nord pour atteindre les communes périphériques limitrophes.

- 1 Par prescription en date du 24/10/2013, une révision est en cours pour intégrer le périmètre de l'ancienne communauté de communes de Plouay.
- 2 Les rives du Scorff font l'objet d'une délimitation au titre des sites inscrits.
- 3 Plan de prévention des risques d'inondation du bassin de la vallée du Scorff approuvé le 27/08/2003.
- 4 Périmètre rapproché sensible et périmètre rapproché complémentaire mis en place par arrêté préfectoral des 17 et 19 juillet 2002 déclarant d'utilité publique le prélèvement d'eau destinée à la consommation humaine de la prise d'eau de Kerven.
- 5 Mulette perlière, Escargot de Quimper, Saumon atlantique, Lamproie marine, Truite fario, Alouette lulu, Murin de Daubenton, Barbastelle, Murin de Bechstein, Grand Murin, Grand Rinolophe, Loutre d'Europe.
- 6 Marges de recul inconstructible de 75 m (réduite localement à 20 m par dérogation à la loi Barnier) de part et d'autre de l'axe de la RD 26 et arrêté préfectoral du 01/12/2003 relatif au classement acoustique des infrastructures de transport terrestres et à l'isolement acoustique des bâtiments dans les secteurs affectés par le bruit (marge de recul de 50 m et 20 m par rapport à la RD 6).

Sous l'influence de Lorient, et avec une progression démographique très soutenue et croissante (taux annuel de 2,3 % entre 2008 et 2013), Pont-Scorff connaît une forte hausse de sa population qui atteignait 3 496 habitants en 2013. Le parc d'habitat présente un très faible taux de vacance (4 %) et est en forte croissance avec une augmentation de près de 20 % en dix ans. Il est relativement peu diversifié quant à la typologie des logements (3/4 de propriétaires, généralement d'une maison individuelle) malgré une certaine progression des logements collectifs (14 %) et un parc locatif social de l'ordre de 16 % en 2016.

Par délibération en date du 31 mai 2010, le conseil municipal de Pont-Scorff a prescrit la révision générale de son PLU afin de tenir compte des évolutions de la réglementation et de celles de son territoire, et de mettre en œuvre ses grandes orientations pour les dix prochaines années.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) de Pont-Scorff, débattu en conseil municipal les 26 janvier 2015 et 14 mars 2016, cherche à poursuivre une croissance démographique maîtrisée et projette une progression démographique un peu plus modérée que celle observée précédemment (2,3 % entre 2008 et 2013), mais malgré tout soutenue à 1,9 % / an. La commune ambitionne ainsi l'accueil de 804 nouveaux habitants ce qui porterait la population à 4 300 habitants d'ici 2025 en produisant 500 logements soit 50 logements/an tout en limitant l'étalement urbain par une densité de 25 logements / ha pour les nouvelles opérations. Ce développement correspond à une consommation foncière d'une trentaine d'hectares dont environ 1/3 correspond à des secteurs issus du PLU actuel et qui sont en cours d'aménagement.

La commune souhaite dans le même temps maintenir son attractivité en accompagnant la mutation des commerces du centre-bourg et en assurant une offre permanente d'accueil de nouvelles entreprises tout en préservant l'activité agricole. La commune projette à cet effet une consommation foncière de l'ordre de 5 ha à dominante économique.

Le PADD affiche également la volonté de maintenir l'identité de la commune entre autres en préservant les espaces naturels, en valorisant le patrimoine bâti et en développant les itinéraires de cheminements doux.

II – Qualité de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale d'un PLU accompagne la construction du document d'urbanisme et permet de l'ajuster tout au long de son élaboration de manière à prendre en compte les effets qu'il est susceptible d'avoir sur l'environnement. Elle doit permettre de s'assurer que :

- *le PLU répond aux critères de cohérence entre les différentes pièces du dossier et les différentes politiques exprimées,*
- *les orientations sont pertinentes au regard des enjeux environnementaux,*
- *les moyens auxquels il a recours sont efficaces pour que les projets soumis à ses dispositions prennent effectivement en compte les exigences environnementales retenues.*

Elle comporte tous les éléments permettant d'assurer le suivi de sa mise en œuvre et l'appréciation de son efficacité.

Qualité formelle du dossier

Le contenu du rapport de présentation doit se référer à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. D'un point de vue purement formel, le dossier comporte tous les éléments liés à cette obligation réglementaire.

La présentation du dossier dont les synthèses de différentes annexes (pouvant parfois s'apparenter à des documents provisoires⁷) ne sont pas retranscrites dans le corps du rapport de présentation et ne facilite donc pas la compréhension des données.

⁷ « Avant-projet de révision du zonage d'assainissement des eaux usées à soumettre à l'autorité environnementale pour examen au cas par cas ». L'Ac souligne d'ailleurs qu'elle n'en a jamais été saisie.

L'Ae recommande de s'assurer que le rapport de présentation comprenne lui-même les informations suffisantes à l'appréhension de l'évaluation environnementale et soit donc autonome.

L'Ae note à de nombreuses reprises que les représentations cartographiques du rapport de présentation présentent une retranscription limitée strictement au territoire communal, donc à des échelles inadaptées. Par ailleurs, les niveaux de résolution ne permettent pas leur lecture.

L'Ae recommande de procéder au remplacement de l'ensemble des éléments cartographiques qui ne présentent pas les conditions minimales de format et de résolution permettant leur lecture et leur compréhension par le public.

Qualité de l'analyse

L'Ae a relevé de nombreuses insuffisances dans l'évaluation environnementale du projet de révision du PLU qui l'amène à considérer que la démarche n'est pas aboutie.

L'état initial de l'environnement et le diagnostic apparaissent incomplets en raison d'une analyse très superficielle basée sur des données qui mériteraient d'être confirmées voire actualisées notamment pour ce qui concerne l'eau⁸.

L'analyse perd également sa dimension stratégique et structurante pour le projet de PLU en étant limitée au seul périmètre communal sans réelle prise en compte des liens de la ville avec les territoires limitrophes (continuités écologiques, mobilité, développement économique, étalement urbain...) ce qui ne permet pas d'apprécier de façon pertinente le fonctionnement actuel ni la cohérence du projet communal. L'analyse de la trame verte et bleue illustre cet aspect : la représentation des continuités écologiques reprend celle identifiée à l'échelle du SCoT⁹, c'est-à-dire à une échelle inadaptée pour mener à bien une analyse efficace pour garantir sa préservation effective au niveau local.

De plus certaines thématiques environnementales telles que l'assainissement, l'énergie ou les déchets ne sont pas abordées à ce stade.

L'état initial présenté ne permet pas ainsi de s'assurer de l'exhaustivité et de la juste proportionnalité des enjeux environnementaux du territoire.

Sans diagnostic environnemental consolidé, les choix retenus par la commune, qui ne présentent d'ailleurs pas clairement d'alternative ni de justification, sont particulièrement fragilisés. Plusieurs d'entre eux soulèvent des interrogations quant à leur fondement et leur soutenabilité :

- le scénario de croissance démographique retenu repose sur des données à confirmer. En effet, le projet d'accueil d'une nouvelle population (804 habitants en 10 ans) est justifié. Selon le rapport par des données appartenant à une période de croissance forte de la commune (1999-2013) qui, si elle n'est pas confirmée, est susceptible de donner une image erronée de la dynamique réelle et de favoriser une surconsommation d'espace. Néanmoins, la position rétro-littorale de la commune peut justifier cette pression accrue, même s'il s'avérait nécessaire, le choix des espaces dédiés devrait être mieux justifié ;
- le choix de renforcer les tissus urbains des hameaux de Kerhuic Ihuel et de Le Templo est fragilisé en l'absence de la démonstration que ces pôles constituent réellement des « centralités » pour le territoire ;
- le choix de privilégier un zonage Aa sur une très large partie du territoire¹⁰, permettant sur ces secteurs les « constructions et installations liées et nécessaires aux activités agricoles, forestières, aquacoles et extractives »¹¹, n'est pas évalué du point de vue de ses incidences alors que ce type de règlement favorise l'artificialisation des sols et est susceptible de

8 Une décision en date du 21/07/2016 avait dispensé ce zonage d'évaluation spécifique mais précisé la nécessité d'intégrer cette évaluation à celle du PLU en cours de révision.

9 p. 34 du rapport de présentation.

10 La zone agricole représente environ 1 108 ha soit 47 % de la superficie totale du territoire.

11 p. 58 du règlement écrit.

conduire à la destruction des éléments de la trame verte et bleue en particulier sur le pourtour nord, est et sud de la commune.

D'une manière plus générale, l'analyse des incidences est à la fois très limitée et incomplète (assainissement des eaux usées, gestion des eaux pluviales et risque d'inondation, mise à jour des espaces boisés classés...) et les mesures environnementales d'évitement, de réduction ou de compensation sont simplement évoquées sous forme de suggestions, voire reportées au stade projet.

Enfin, l'Ae relève l'absence d'une démonstration étayée de la cohérence du PLU avec les principaux plans et documents cadre en matière d'aménagement, de gestion de l'eau et d'énergie.

Au regard de ces différents éléments d'analyse :

L'Ae recommande à la collectivité de reprendre et de consolider l'évaluation environnementale de son projet de PLU afin qu'elle trouve toute son utilité pour démontrer la maîtrise de l'ensemble des incidences du plan sur l'environnement et sa capacité à maîtriser les effets environnementaux des projets qu'il encadre.

À cette fin, le rapport devra notamment pouvoir :

- identifier l'ensemble des enjeux environnementaux du projet de PLU révisé en analysant l'ensemble des thématiques à des échelles adaptées ainsi que les tendances d'évolution de la situation environnementale ;
- apprécier les impacts liés à l'adoption du PLU ;
- consolider la justification des choix retenus, en particulier ceux évoqués ci-dessus ;
- s'engager sur les mesures opérationnelles envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan ;
- démontrer la cohérence du projet de PLU révisé avec les plans et programmes supra-communaux.

III – Prise en compte de l'environnement

Au vu des différents éléments produits dans le dossier présenté et en considérant les observations formulées supra, l'Ae considère que les enjeux environnementaux tels que la préservation des sols et de la structure éco-paysagère ; la gestion des déplacements, la préservation de la qualité de l'air, la transition énergétique et la lutte contre les changements climatiques ; l'organisation d'une urbanisation compacte et de qualité ainsi qu'une gestion durable de l'eau sont insuffisamment pris en considération ou qu'il n'est pas possible d'en apprécier la prise en compte.

L'Ae ne pourra se prononcer sur la prise en compte de l'environnement par le PLU qu'à l'occasion d'une nouvelle saisine sur la base d'un dossier contenant un rapport attestant d'une réelle démarche d'évaluation.

Fait à Rennes le, 10 novembre 2016
La présidente de la MRAe de Bretagne,



Françoise GADBIN

MIGT

8, Place du Colombier

BP 70614

35 006 Rennes Cedex