AVIS
1

Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

COURRIER REÇU LE
17 JUIL. 2025
MAIRIE DE PÉNESTIN

Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale de Bretagne sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Pénestin (56)

n° MRAe : 2025-012303

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 17 juillet 2025 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révision du plan local d'urbanisme de Pénestin (56).

Étaient présents et ont délibéré collégialement : Françoise Burel, Alain Even, Isabelle Griffe, Jean-Pierre Guellec, Laurence Hubert-Moy, Sylvie Pastol.

En application du règlement intérieur de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne adopté le 24 septembre 2020, 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 dossier.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par la commune de Pénestin pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 15 avril 2025.

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

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la DREAL de Bretagne, agissant pour le compte de la MRAe, a consulté l'agence régionale de santé (ARS), qui a transmis une contribution en date du 5 juin 2025.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL Bretagne, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou document 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 et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer la conception de celui-ci, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré au dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'avis

Pénestin est une commune littorale du Morbihan (56), membre de la communauté d'agglomération CAP Atlantique comportant une majorité de communes du département de Loire-Atlantique. Située à l'extrémité sud-est du Morbihan, au nord-ouest de la presqu'île de Guérande et bordée au nord par l'estuaire de la Vilaine, Pénestin présente une biodiversité riche, identifiée dans les zones protégées ou inventoriées. Le territoire bénéficie d'un réseau hydrographique important marqué par la présence de marais et d'étiers[1], en relation directe avec les milieux marins et estuariens.

Selon les données Insee, en 2022, la population s'élevait à 2 057 habitants, en croissance démographique de + 1,5 % par an entre 2016 et 2022, liée à l'arrivée de nouveaux habitants, et avec une forte tendance au vieillissement. Bénéficiant d'une localisation attractive avec 25 km de littoral, c'est une commune touristique qui accueille en moyenne entre 25 000 et 35 000 personnes en haute saison. Le taux de résidences secondaires y atteint 71,3 %.

Le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) a fait l'objet d'un premier avis de la MRAe en février 2024[2]. Suite à l'avis défavorable de la commission d'enquête à l'issue de l'enquête publique, la collectivité a décidé de modifier son projet.

Le nouveau projet, à échéance 2035 (10 ans), repose sur une croissance démographique de + 0,8 % par an, pour atteindre environ 2 200 habitants. Le besoin en logements est ainsi évalué à 250 sur 10 ans. Deux secteurs en extension sont abandonnés : l'est de la zone d'activités économiques du Closo (1,4 ha initialement classé en 1AUi) ainsi que le secteur de Tréhiguier dédié à l'habitat (1,25 ha initialement classé en 2AU). Le PLU comporte une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique « continuités écologiques » et six OAP sectorielles à vocation « habitat »[3].

Les enjeux du projet sont liés à la capacité du territoire[4] à accueillir non seulement le projet démographique mais surtout le projet touristique. Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'autorité environnementale (Ae) restent :

- **la limitation de la consommation des sols et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ;**
- **la préservation de la ressource en eau, aux sens qualitatif et quantitatif ;**
- **la préservation de la biodiversité et de ses habitats.**

D'autres enjeux comme la gestion des risques, notamment la submersion marine et l'érosion côtière, le paysage, la réduction des émissions de gaz à effet de serre méritent d'être également traités.

Les modifications apportées au projet sont marginales et le dossier n'apporte que peu de réponses aux lacunes pointées dans l'avis initial. Le dossier affirme que *« Pénestin, comme les autres communes du littoral guérandais, atteint sa limite de capacité d'accueil »* mais ne semble pas en prendre la mesure au regard des choix effectués. Le document mérite encore d'être repris, pour apporter les démonstrations nécessaires et réexaminer certains choix d'urbanisation qui, en l'état, ne répondent pas à un niveau satisfaisant aux enjeux environnementaux identifiés.

L'Ae recommande de reprendre le projet de révision du PLU ainsi que l'évaluation environnementale qui en est faite.

L'ensemble des observations et recommandations de l'autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé ci-après.

---

1 *Petit canal par lequel un marais salant communique avec la mer.*

2 *Avis de l'Ae n°2023-011159 du 22 février 2024 sur le projet de révision du PLU de Pénestin.*

3 *L'OAP thématique est inchangée et l'OAP couvrant l'extension de la ZA du Closo est supprimée.*

4 *L'article L. 121-21 du code de l'urbanisme indique que « pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte : de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-23 ; de l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine, et de la projection du recul du trait de côte ; de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ; des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés ».*

Sommaire

1. Actualisation du contexte, de la présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux associés 5
   1.1. Contexte et synthèse des recommandations de l'avis initial de la MRAe sur le projet 5
   1.2. Actualisation de la présentation du territoire 6
   1.3. Présentation du projet de PLU 8
   1.4. Enjeux environnementaux associés 9

2. Qualité de l'évaluation environnementale 10
   2.1. Observations d'ordre général 10
   2.2. Diagnostic et état initial de l'environnement 11
   2.3. Justification des choix, solutions de substitution 12
   2.4. Analyse des incidences et mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser (ERC) 14
   2.5. Dispositif de suivi 15

3. Prise en compte de l'environnement par le projet 15
   3.1. Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, préservation des sols 15
      3.1.1. Production de logements 15
      3.1.2. Activités économiques 17
      3.1.3. Constructions en zones naturelles et agricoles 18
      3.1.4. Équipements et services 18
   3.2. Préservation du patrimoine naturel et bâti 19
      3.2.1. Patrimoine bâti, paysage, cadre de vie 19
      3.2.2. Qualité des milieux aquatiques et ressource en eau 20
      3.2.3. Biodiversité et habitats pour la faune et la flore 21
   3.3. Prise en compte des risques et limitation des nuisances 23
   3.4. Changement climatique, énergie et mobilité 24

Avis

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un moment où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

1. Actualisation du contexte, de la présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux associés

1.1. Contexte et synthèse des recommandations de l'avis initial de la MRAe sur le projet

Le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Pénestin a fait l'objet d'un premier avis de la MRAe le 22 février 2024 (cf. avis délibéré n° 2023-011159), dont les principales recommandations sont rappelées ci-dessous :

- justifier le scénario démographique sur la base d'une étude socio-démographique approfondie et, le cas échéant, l'adapter et estimer le besoin en logements correspondant en explicitant clairement la stratégie adoptée sur les résidences secondaires ;
- renforcer l'effort de sobriété foncière et la préservation des sols, en mobilisant tous les leviers d'action, dont la mise en œuvre d'une priorisation des potentialités de construction de logements à l'intérieur du tissu urbain, en densification et renouvellement urbain et la diversification des formes bâties ;
- mettre en œuvre les moyens permettant de protéger les franges littorales de la commune (préservation des espaces naturels, des paysages, des sites mais aussi prévention des risques) ;
- compléter le dossier avec une analyse paysagère de qualité, y compris depuis la mer.

Le 26 juin 2024, à l'issue de l'enquête publique, la commission d'enquête a émis un avis défavorable[5] sur le projet, dont plusieurs motifs, indiqués ci-dessous, rejoignent les recommandations émises par la MRAe. Selon elle, le projet :

- ne garantit pas la réelle prise en compte de la valorisation du cadre paysager et environnemental ;
- ne promeut et ne consolide pas les activités primaires dans une perspective durable (agriculture, mytiliculture) ;
- ne limite pas, en l'absence de point mort, sa consommation d'espace au-delà des emprises urbanisées ;
- nécessite des modifications qui, par leur nature et leur étendue sur l'ensemble du territoire communal, porteraient atteinte à l'économie générale du projet.

Suite à cet avis défavorable, la collectivité a décidé de reprendre son projet de révision du PLU.

5 https://www.registre-dematerialise.fr/upload/boxes/5147/documents/668bec425fecc_EP23000183_PENESTIN_D_Conclusions%20et%20Avis.pdf

1.2. Actualisation de la présentation du territoire

Cette partie aborde le contexte territorial tel que l'Ae le perçoit, sans prise en compte du dossier présenté. Sauf mention contraire, les chiffres présentés dans cette partie sont des données Insee 2022.

Pénestin est une commune littorale d'une superficie de 21,7 km². Située au nord-ouest de la presqu'île de Guérande, elle est bordée au nord par l'estuaire de la Vilaine. C'est l'une des trois communes du Morbihan faisant partie de la communauté d'agglomération de la presqu'île de Guérande Atlantique, CAP Atlantique, regroupant quinze communes majoritairement du département de Loire-Atlantique. Pénestin se situe à moins de 50 km de Vannes et de Saint-Nazaire. La commune n'est pas concernée par une route à grande circulation. La voiture particulière est très majoritairement (78 %) utilisée pour les déplacements pendulaires[6] du territoire. Pénestin est desservie par une seule ligne de bus du réseau Lila Presqu'île reliant la commune à Guérande. En été, une seconde ligne de bus reliant Herbignac vient compléter l'offre en transports collectifs.

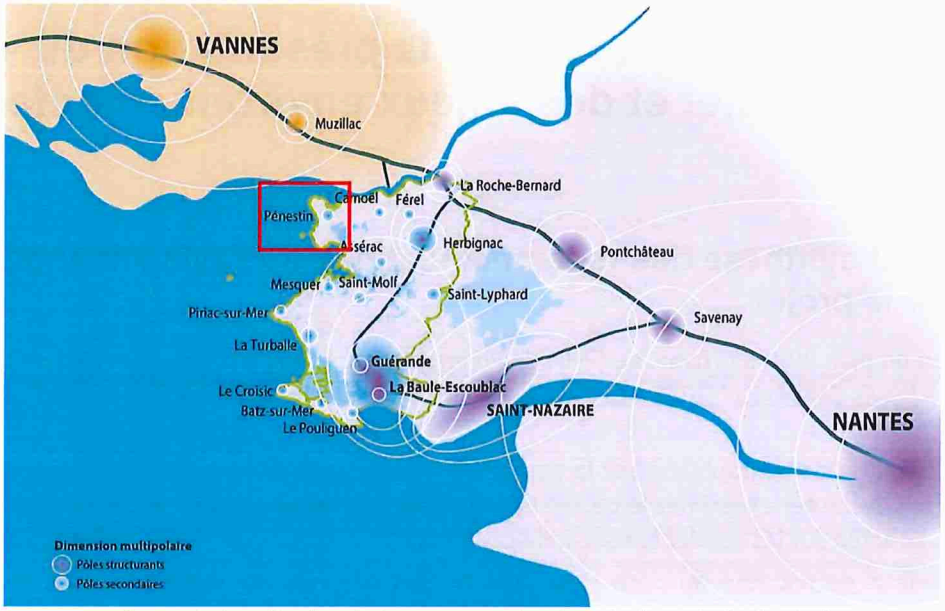

Figure 1 : Localisation de la commune de Pénestin (extrait du dossier)

Son littoral, qui s'étend sur 25 km, est d'une grande diversité : estuaire de la Vilaine, zones boisées, marais, dunes végétalisées mais également falaises, notamment le site classé de la Mine d'Or. Dans les terres, le bocage est typique des campagnes bretonnes et le territoire est marqué par son dense réseau hydrographique, notamment par les marais et étiers. Le secteur touristique est très développé. Selon le dossier, on recense huit terrains de camping pour environ 1 750 emplacements couvrant 60 ha du territoire communal et de nombreux secteurs occupés par du camping-caravaning sur des parcelles privatives occupant environ 65 ha. Pénestin dispose également de 4 centres d'hébergement de groupes et d'un hôtel.

En 2022, la commune comptait 2 057 habitants pour un parc de 3 912 logements, essentiellement composé de maisons individuelles (92,5 %). Le parc de logements est caractérisé par une grande majorité de résidences secondaires et de logements occasionnels (71,3 %) et une part minime de logements vacants (0,8 %). La population évolue très fortement de façon saisonnière. Selon le dossier, en haute saison, Pénestin accueille en moyenne entre 25 000 et 35 000 personnes.

La commune a connu une croissance démographique de + 1,5 % par an entre 2016 et 2022, évolution liée au solde migratoire de + 3,2 % alors que le solde naturel est de - 1,6 %. La tendance est à un fort vieillissement de la population, avec la part des personnes de plus de 60 ans passant de 39 % en 2009 à 63,8 % en 2022. Il existe à Pénestin un enjeu majeur d'adéquation entre la population résidente et les logements, compte tenu du nombre important de personnes vivant seules ou en couple sans enfants (83 % des ménages) et de la part minoritaire des petits logements de 1 à 3 pièces (21 % du parc en 2022).

6 *Ce terme désigne les déplacements aller-retour quotidiens de la population pour des motifs de travail ou des études.*

L'activité conchylicole est la première activité primaire de la commune, avec une trentaine d'exploitations. Le tourisme représente une activité économique majeure mais marquée par un fort caractère saisonnier. 51 % des actifs résidant dans la commune travaillent dans une autre commune.

L'urbanisation s'est fortement développée à partir des années 60 de manière disparate et sans cohérence d'ensemble. Selon le MOS[7], entre 2011 et 2020, la commune a consommé 24,3 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)[8], dont 15 ha pour le développement de l'habitat, 5,7 ha pour les activités et commerces et 3,4 ha pour les équipements[9].

Concernant les activités humaines, les zones conchylicoles de la commune sont classées en zone A ou B selon les groupes[10]. La qualité des eaux des neuf sites de baignade est classée de « bonne » à « excellente » ces quatre dernières années.

La commune de Pénestin est exposée aux risques de submersion marine et de recul du trait de côte. Le site classé des falaises de la Mine d'Or, situé à proximité immédiate d'un secteur urbanisé, est principalement concerné par ce phénomène. Il existe en outre un risque « moyen » de retrait gonflement des argiles sur la majeure partie du territoire[11].

La commune présente un inventaire naturel riche et varié, qui fait l'objet de plusieurs protections environnementales ou inventaires[12]. Le schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne[13] et le SCoT Cap Atlantique ont identifié des parties du territoire comme réservoirs de biodiversité et continuités écologiques à préserver. Le SCoT a également identifié des zones de sensibilité paysagère, écologique et hydraulique autour des marais, mais aussi des espaces agricoles pérennes ainsi que des espaces remarquables du littoral.

En matière de gestion de l'eau, le territoire doit répondre aux dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne[14] et du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin versant de la Vilaine.

Pour le traitement des eaux usées, la commune est équipée d'une station de traitement d'une capacité nominale de 12 000 EH[15].

La révision du PLU a été initiée en 2015[16]. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Cap Atlantique, approuvé en 2018 et révisé en 2022, est en cours de révision. Le projet de SCoT révisé a été arrêté le 24 avril 2025. Il fixe à Pénestin la production de 318 logements sur la période 2025-2044, dont 153 en extension. La consommation foncière maximale dédiée est ainsi fixée à 8 ha sur 20 ans.

---

7 *Le mode d'occupation des sols (MOS) est l'outil utilisé comme référence en Bretagne pour mesurer l'évolution de l'usage des sols.*

8 *Source : https://superset.geobretagne.fr/superset/dashboard/visufoncier/?standalone=1.*

9 *Auxquels s'ajoute 0,2 ha pour l'urbain mixte et bâti divers.*

10 *Selon la zone, la récolte de coquillages peut être mise en vente directement (zone A) ou doit faire l'objet d'un traitement (traitement en centre de purification ou reparcage en zone B, reparcage de longue durée ou traitement thermique en zone C). Il existe trois groupes (1 : gastéropodes, échinodermes et tuniciers ; 2 : bivalves fouisseurs ; 3 : bivalves non fouisseurs).*

11 *Données georisques.gouv.fr*

12 *2 sites Natura 2000 : « Baie de Vilaine » et « Estuaire de la Vilaine » ; 3 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) : 1 de type 1 « Marais du Branzais – Men Ar Mor et dunes de Ménard » et 2 de type 2 « Estuaire de la Vilaine et marais dépendants » et « Baie de Pont-Mahé, littoral et marais voisins » ; 2 espaces naturels sensibles (ENS) : les marais de Branzé et de Men Armor et la pointe du Halguen ; 1 arrêté de protection biotope (APB) sur les « îlots du golfe du Morbihan et abords » ; en limite sud, la zone humide protégée par la convention de Ramsar des « Marais salants de Guérande et du Mès ».*

13 *Approuvé le 16 mars 2021, modifié le 17 avril 2024 - https://www.bretagne.bzh/actions/grands-projets/breizhcop/sraddet/*

14 *Le SDAGE du bassin Loire-Bretagne a été approuvé le 18 mars 2022 par la préfète coordinatrice de bassin.*

15 *Équivalent-habitant (EH) : unité de mesure permettant notamment d'évaluer la capacité de traitement d'une station d'épuration. Cette unité de mesure se base sur la quantité de pollution émise par personne et par jour.*

16 *Le précédent PLU, approuvé en 2010, a fait l'objet d'annulation partielle de secteurs, notamment des zones de camping-caravaning (arrêt 389079 du conseil d'Etat du 16/12/2016).*

1.3. Présentation du projet de PLU

Cette partie aborde le projet de la collectivité tel qu'il est présenté dans le dossier.

Le projet de PLU s'articule autour d'une agglomération principale s'étendant du centre-bourg jusqu'au secteur littoral de la Mine d'Or. Il identifie également neuf villages, dont deux constituant des centralités secondaires (Poudrantais et Tréhiguier), le secteur déjà urbanisé (SDU) de Kerlay ainsi qu'une quinzaine de « hameaux »[17].

La collectivité affiche le choix d'une *« maîtrise de la croissance et de la production de logements »* avec un taux de croissance annuel moyen (TCAM) de la population de + 0,8 % (contre + 0,4 % affiché dans le projet initial). Ainsi, en se basant sur la population des ménages[18] (1 980 habitants en 2021) et en projetant le TCAM retenu de + 0,8 %, la population atteindrait environ 2 200 habitants à l'horizon 2035, soit un gain de 170 habitants en 10 ans. Pénestin vise la production d'environ 250 logements dont environ un tiers dédié aux résidences secondaires.

Six orientations d'aménagement et de programmation (OAP)[19] sectorielles à destination « habitat » encadrent l'aménagement des secteurs de projet, dont trois en extension (surface totale 6,9 ha) et trois en densification (surface totale 2,4 ha).

Le projet affiche une consommation d'ENAF de 6,15 ha sur la période 2025-2035[20] dont 3,68 ha à destination « habitat » sur les trois secteurs en extension (tous couverts par des OAP), 2,33 ha à destination « habitat et activités compatibles » en densification, ainsi que 0,14 ha pour du camping[21].

Tous les secteurs à urbaniser sont classés en 1AU et l'échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation est affiché de court terme (« 0 à 3 ans ») et à moyen terme (« 3 à 5 ans »).

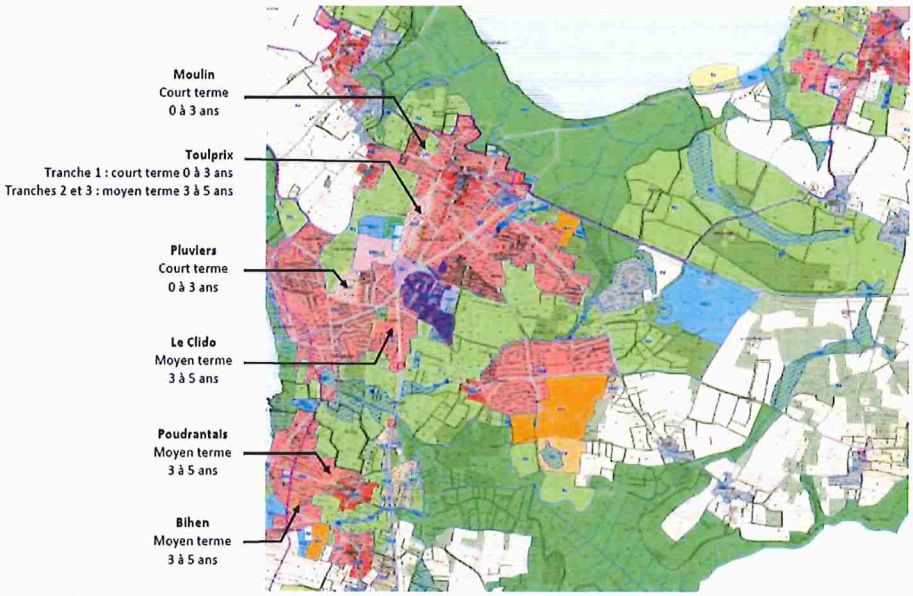

Figure 2 : Localisation des secteurs de développement soumis à OAP (extrait du dossier - OAP page 19)

17 *Ces « hameaux », non prévus dans le cadre de la loi littoral, ne sont pas identifiés par le SCoT en tant que villages ou SDU. Ils devraient donc être intégrés à la zone d'urbanisation diffuse.*

18 *Selon l'Insee, un ménage désigne l'ensemble des personnes qui partagent la même résidence principale, sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté. Il y a égalité entre le nombre de ménages et le nombre de résidences principales.*

19 *Ensemble de dispositions réglementaires qui définissent les grands principes d'aménagement, soit sur des secteurs spécifiques (OAP sectorielles), soit sur des domaines variés tel que l'habitat, les mobilités, la biodiversité... sur l'ensemble du territoire (OAP thématiques). Elles définissent des actions nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, favoriser la mixité des fonctions et les modes de déplacements sécurisés, etc.*

20 *Le dossier précise que les surfaces ont été mises à jour « pour tenir compte des expertises zones humides réalisées ».*

21 *Cette estimation, non détaillée dans le dossier, s'avère nettement sous-évaluée. Ce point est développé dans la suite de l'avis.*

Le projet prévoit ainsi la production de 185 logements en densification et 94 logements en extension, soit un total de 279 logements sur 10 ans.

Le PLU prévoit également une OAP thématique « continuités écologiques » déclinée en sept orientations (OAP inchangée par rapport au dossier initial).

La commune affiche la volonté de maintenir le projet de création du « lotissement conchylicole » de Loscolo qui devrait permettre le transfert des établissements de l'estuaire de la Vilaine et la réorganisation des chantiers conchylicoles. Pour rappel, le projet initial, d'une surface de 8,5 ha situé à 500 m du rivage, a fait l'objet d'un avis de l'Ae (n° 2017-005333). Un jugement du tribunal administratif de Rennes a annulé le permis d'aménager délivré par la commune au motif notamment de sa localisation considérée en espace proche du rivage[22]. Le nouveau projet réduit la surface dédiée de 8,5 à 7,3 ha[23] (zonage dédié Ac1).

1.4. Enjeux environnementaux associés

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les principaux enjeux environnementaux du projet de révision du PLU de Pénestin identifiés par l'autorité environnementale sont identiques à ceux relevés lors du premier avis, à savoir :

- **la limitation de la consommation des sols et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers,** s'inscrivant au minimum dans l'objectif de « zéro artificialisation nette » fixé aux niveaux national et régional[24] ;
- **la préservation de la ressource en eau, aux sens qualitatif et quantitatif,** en raison des enjeux liés aux activités humaines telles que la conchyliculture et la baignade, notamment dans un contexte de pression estivale due à l'afflux de population et à des sécheresses renforcées par le dérèglement climatique ;
- **la préservation de la biodiversité et de ses habitats :** la presqu'île de Guérande et l'estuaire de la Vilaine présentent une multiplicité de milieux naturels remarquables, notamment pour les habitats liés à la mer et aux oiseaux. La trame verte et bleue[25] est quant à elle assez altérée et le SRADDET fixe l'objectif de sa restauration ;
- **La préservation du cadre naturel et paysager,** en raison des paysages remarquables du territoire, altérés par la banalisation généralement liée à la construction de lotissements et au « mitage » de l'espace par les nombreux hameaux.

Les risques, en particulier la submersion marine et l'érosion côtière en lien avec le réchauffement climatique, la contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en particulier au travers de la réduction des consommations énergétiques et de la mobilité, méritent également d'être traités.

L'autorité environnementale rappelle par ailleurs que la sensibilité du territoire aux pressions anthropiques, notamment liées au tourisme, implique la nécessité pour le PLU de déterminer la capacité d'accueil du territoire (article L. 121-21 du code de l'urbanisme) en fonction des ressources du territoire, de la protection des espaces nécessaires au maintien des activités agricoles, de la fréquentation par le public des espaces naturels sensibles et du rivage, etc.

---

22 *Deux appels sont en cours suite aux décisions rendues par le tribunal administratif de Rennes (décisions contradictoires). Un 1er jugement du 18/07/2023 a conclu au rejet du recours contre l'arrêté accordant une autorisation environnementale relative au projet délivré par le préfet alors qu'un jugement du 18/09/2023 a annulé le permis d'aménager, accordé en août 2020 par la commune, au motif que le parc est situé en espace proche du rivage et qu'il risque, par son ampleur, de modifier considérablement la morphologie du secteur dans lequel il s'insère.*

23 *Les éléments présentés dans le dossier devront être fiabilisés et clarifiés (cf. 2.1).*

24 *La loi « climat et résilience » du 22 août 2021 et le SRADDET de Bretagne, fixent un objectif de « zéro artificialisation nette » des sols à horizon 2050 et des objectifs de réduction intermédiaires.*

25 *Réseau formé de continuités écologiques terrestres (trame verte, notamment constituée des boisements et du bocage) et aquatiques (trame bleue, notamment constituée des cours d'eau et zones humides).*

**Pour une meilleure compréhension globale du dossier,
dans les parties 2 et 3 qui suivent,
les éléments toujours d'actualité de l'avis initial ont été repris partiellement
et les compléments et actualisations de l'avis sont identifiés dans des encadrés.**

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Observations d'ordre général

Le rapport de présentation du PLU est décliné en deux tomes : le tome 1 « diagnostic de territoire et justifications des choix retenus » et le tome 2 « état initial de l'environnement et analyse des incidences prévisibles sur l'environnement ».

Le résumé non technique (RNT) est trop court et ne contient pas les informations essentielles nécessaires à la compréhension globale du projet de révision du PLU. Il présente les enjeux environnementaux identifiés sur le territoire permettant d'établir les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD). La « carte de synthèse des enjeux » affichée dans le résumé s'apparente plutôt à une carte recensant les éléments de diagnostic[26]. Le RNT doit comporter une carte localisant les secteurs de projet dédiés à l'habitat (en extension et en densification) et aux activités économiques (dont touristiques) ainsi que le contenu des six OAP sectorielles.

Tel qu'il est présenté, le résumé non technique ne permet pas au grand public d'appréhender les impacts de l'artificialisation des sols induite par les projets d'urbanisation et de densification incluant les volets économique et touristique ainsi que leurs conséquences sur l'environnement.

Sur le plan formel, le dossier ayant été partiellement repris, de nombreux éléments restent à mettre à jour et des corrections sont nécessaires. À titre d'exemple, le dossier évoque à plusieurs reprises l'extension du parc d'activités du Closo, pourtant abandonnée (le contour de l'OAP correspondante doit également être supprimé du règlement graphique). Les informations relatives au projet de relocalisation des activités conchylicoles à Loscolo méritent d'être clarifiées. Le dossier évoque une emprise foncière de 8,5 ha avec un aménagement en deux tranches mais selon les illustrations du rapport de présentation page 18, seule la tranche 1 serait classée en Ac1 (zonage spécifique dédié au projet) sur une surface de 7,3 ha, la tranche 2 étant classée en zone Aa. Le dossier mentionne également que les secteurs de Toulprix et des Pluviers sont concernés par la présence de zones humides (ZH) or ce ne sont pas seulement deux mais bien quatre secteurs couverts par des OAP qui sont concernés par cette présence de ZH. Les plans de zonage affichés dans les OAP (pages 12 et 19) doivent être corrigés. Le dossier évoque le plan air climat énergies territoire (PCAET) de Cap Atlantique « en cours d'élaboration et visant à être adopté courant 2021 » mais aussi la « RT 2012 [27]» pourtant obsolète. Le règlement écrit renvoie à plusieurs reprises à une OAP thématique « *performance énergétique et développement des énergies renouvelables* » qui n'existe pas. Le dossier évoque également « *une augmentation de la population de 2 200 habitants* », etc. Globalement, tous ces éléments nuisent à la bonne compréhension du dossier.

Les représentations cartographiques se restreignent le plus souvent aux strictes limites communales, ce qui ne permet pas d'illustrer l'environnement particulier dans lequel s'inscrit la commune (frontières maritime et estuarienne) et d'appréhender les interactions avec les territoires voisins. La plupart des cartes sont difficilement lisibles, des légendes sont incomplètes et des éléments présents en légende ne sont pas illustrés. Les illustrations des OAP sectorielles doivent comporter des légendes individualisées recensant les éléments représentés sur chacune.

L'Ae recommande d'améliorer la lisibilité du document (mise à jour complète du dossier, correction des erreurs, représentations cartographiques) et d'étoffer le résumé non technique.

26 *La carte de synthèse des enjeux extraite du résumé non technique (tome 2 page 12) diffère de celle concluant le chapitre des incidences (tome 2 pages 94 et 101).*

27 *La réglementation thermique RT 2012 est désormais remplacée par la réglementation environnementale RE 2020.*

2.2. Diagnostic et état initial de l'environnement

Le diagnostic n'est pas assez développé sur certaines thématiques, que ce soit sur l'aspect socio-démographique mais également sur l'aspect économique, en particulier au regard de l'ampleur des zones dédiées aux activités touristiques (campings, etc). Le dossier doit présenter distinctement ce qui relève de l'existant ou des possibilités de développement.

Aucune analyse paysagère n'est présentée alors que Pénestin possède une diversité de paysages remarquables.

L'état initial de l'environnement se base sur les zonages d'inventaires et réglementaires et sur les données issues de sources diverses.

Il a été complété par les résultats de l'atlas de la biodiversité communale (ABC), finalisé en 2024. **Les éléments recueillis sont intéressants, cependant ils méritent d'être complétés par des inventaires faune/flore spécifiques sur les secteurs de projet au vu des forts enjeux environnementaux.** De plus, les cartes recensant les espèces contactées sur le territoire (pages 23-25-28-30) doivent faire apparaître le projet de PLU et non le PLU en vigueur pour permettre une réelle identification des enjeux. Des recherches complémentaires de zones humides ont été effectuées sur les secteurs couverts par des OAP. Cette démarche est à souligner. Le dossier doit détailler la nature des investigations menées (périmètres couverts, méthodologie employée, etc.). Le rapport de présentation expose que les secteurs de Toulprix et des Pluviers présentent des enjeux écologiques forts nécessitant la mise en place de mesures de compensation. En réalité, la quasi-totalité des secteurs de projets sont concernés par des enjeux forts, notamment liés à la présence avérée de zones humides et d'espèces protégées.

Le dossier identifie cinq sous-trames et leurs éléments constitutifs mais ne permet pas une caractérisation des enjeux relatifs à la biodiversité, faute d'une description suffisamment poussée des fonctionnalités des corridors écologiques de la commune. Il doit être complété afin de différencier les enjeux de préservation et de restauration, et de hiérarchiser ces enjeux.

L'état initial aboutit à une synthèse des enjeux environnementaux présentée sous la forme d'un tableau listant les thématiques et les enjeux correspondants. La carte de synthèse des grands enjeux environnementaux du territoire s'apparente plutôt à un état des lieux, elle mérite d'être adaptée afin de mieux identifier les éléments à préserver et ceux à restaurer ou créer.

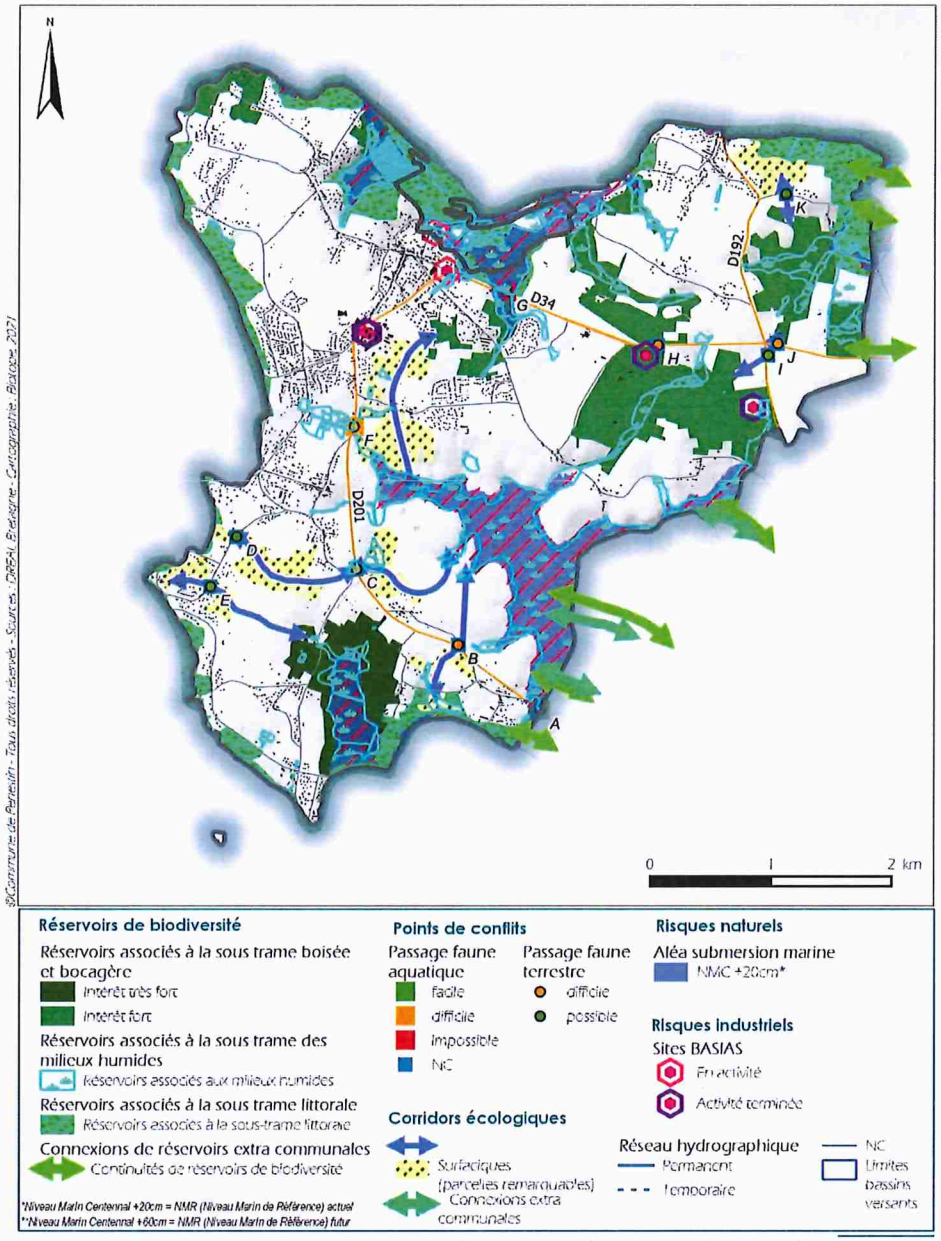

Figure 3 : Carte des enjeux environnementaux du territoire de Pénestin (extrait du dossier – RP EIE)

L'Ae recommande de :

- ***présenter un état des lieux détaillé des différentes zones dédiées au tourisme et des éventuels projets en cours ou programmés ;***
- ***réaliser des inventaires faune-flore sur tous les secteurs de projet.***

2.3. Justification des choix, solutions de substitution

Le nouveau dossier développe (voir tableau ci-après) quatre scénarios faisant varier trois paramètres (TCAM, desserrement, part des résidences secondaires (RS)), ce qui est à souligner. Cependant les différentes hypothèses retenues (TCAM élevés, maintien voire baisse minime du taux de RS) ne permettent pas de démontrer que le projet retenu prend en compte au mieux les objectifs de protection de l'environnement, les autres scénarios s'apparentant à des scénarios repoussoirs.

Scenarii étudiés	Croiss. Démo / an	DessT. / an	% RS	Nb hab. supp.	Nb Lgt/an	Ratio Lgt/hab
« Tendance récente »	+1,9%	-0,9%	70%	442	105	10 lgt / 4 hab
« Tendance longue »	+1,2%	-0,9%	70%	263	75	10 lgt / 4 hab
« Rééquilibrage »	+1%	-0,6%	68%	216	35	10 / 6 hab
« Maîtrise du dvt démo »	+0,8%	-0,5%	68%	170	25	10 / 7 hab

Le dossier affiche clairement que *« Pénestin, comme les autres communes du littoral guérandais, atteint sa limite de capacité d'accueil »* mais ce constat n'est semble-t-il pas pris en compte au regard des choix effectués. Ainsi, la collectivité retient un TCAM important de + 0,8 %, qualifié de *« mesuré »* et justifié comme étant *« le mieux adapté à la sensibilité et à la capacité d'accueil du territoire »*, associé à une sensible diminution de la part des résidences secondaires (RS). Ce scénario aboutit à un besoin de 250 logements dont un tiers de RS sur 10 ans. Le dossier affirme à tort que ce TCAM est compatible avec le futur SCoT Cap Atlantique. En effet, la collectivité vise une population de 2 200 habitants à l'horizon 2035 alors que le futur SCoT prévoit une estimation entre 2 184 et 2 400 habitants à l'horizon 2044, soit 10 ans plus tard. **Le choix du TCAM apparaît surévalué. Ainsi, il est essentiel de prévoir un mécanisme d'évaluation et d'ajustement des prévisions démographiques et de leurs conséquences en matière foncière pour la mise en œuvre du document.**

Le dossier expose que l'ensemble des secteurs à urbaniser identifiés par le PLU en vigueur (1AU) ont été réinterrogés dans le cadre de l'évaluation environnementale et que cinq secteurs ont été écartés face aux enjeux écologiques. **Les choix des sites ouverts à l'urbanisation ne sont pas explicités alors que la majorité des sites retenus, qu'ils soient situés en zone à urbaniser (1AU) ou urbanisée (U), présentent de forts enjeux environnementaux notamment liés à la présence de zones humides.**

Concernant le développement touristique, le dossier souligne que « *les flux estivaux sont sans commune mesure face à l'évolution projetée de la démographie* ». Ils devraient donc conditionner la capacité d'accueil du territoire, qui 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. Le rapport de présentation ne fournit pas les éléments d'analyse attendus sur la fréquentation actuelle et future des espaces naturels, la capacité chiffrée des réseaux, des infrastructures, etc. Le PADD affiche les objectifs de *« permettre l'adaptation de l'accueil au sein des campings professionnels et l'amélioration de la qualité d'accueil dans les structures d'hébergements touristiques »* et de *« reconnaître l'existence des zones de camping-caravaning équipées et desservies par les réseaux divers et prendre en compte la réglementation applicable en la matière »* mais le dossier ne justifie pas suffisamment les choix effectués à ce titre.

Le dossier présente une étude succincte de la capacité d'accueil du territoire, qui s'avère plus affirmative que démonstrative.

Il est indispensable de compléter le dossier par des éléments permettant de déterminer de manière suffisante la capacité d'accueil du territoire et de justifier la faisabilité du projet de développement envisagé dans ce cadre. En l'état, certains choix doivent être requestionnés, notamment sur le développement touristique et les secteurs de projet.

Globalement, l'évaluation des incidences du projet ne permet pas de garantir une bonne prise en compte des enjeux environnementaux, et ne démontre pas que les choix et dispositions du PLU permettront de minimiser les incidences potentielles sur l'environnement.

L'Ae recommande de réinterroger les choix d'urbanisation en se basant sur une estimation fine de la capacité d'accueil du territoire, incluant les volets démographique et touristique, et de présenter des scénarios d'aménagement du territoire permettant de retenir un scénario prenant en compte les objectifs de protection de l'environnement.

2.4. Analyse des incidences et mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser (ERC)

L'analyse des incidences porte successivement sur les différents documents du PLU : PADD, règlement, OAP, emplacements réservés (ER).

Comme déjà mentionné, de nouvelles investigations ont permis de compléter l'état initial. Cependant, les choix effectués ont peu évolué et certains secteurs de projet retenus présentent de forts enjeux environnementaux (présence de zones humides ou d'espèces protégées).

Quand les sondages pédologiques ont révélé la présence de sols hydromorphes[28], les quatre OAP concernées affichent qu'*« une expertise « zones humides » sera nécessaire pour délimiter le périmètre opérationnel »*. Or, comme déjà mentionné dans l'avis initial de l'Ae et comme le souligne également le rapport de la commission d'enquête[29], ce renvoi au stade opérationnel n'est pas satisfaisant et il est révélateur d'une mauvaise application de la démarche ERC. **L'expertise des ZH doit être réalisée en amont et les mesures de préservation doivent être prises au stade de la planification afin de donner une réelle priorité à l'évitement. De manière plus générale, les OAP méritent un réel travail d'approfondissement (cf. illustrations ci-dessous).** De nombreux éléments sont à reprendre afin de prendre en compte les enjeux environnementaux identifiés, notamment les ZH (les points bleus correspondent à des tests pédologiques confirmant la présence de ZH et les zones bleues restent à préciser, ces éléments doivent apparaître dans la légende des OAP). La question de la desserte interne des secteurs d'OAP doit également être revue.

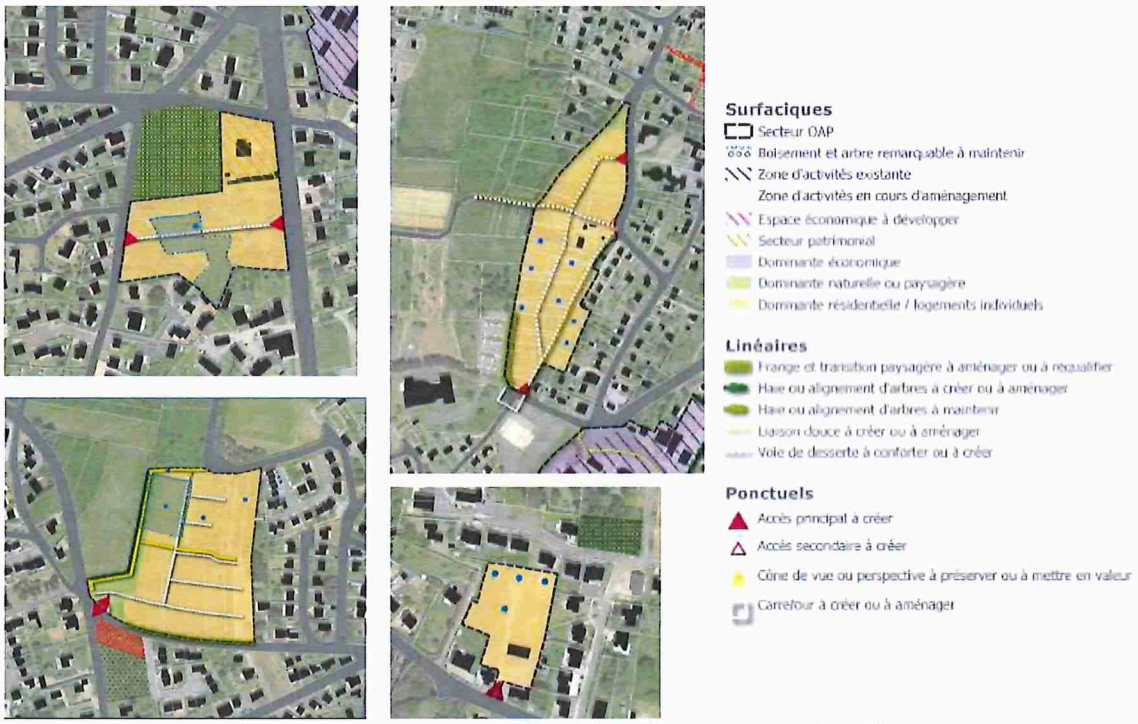

Figure 4 : Les 4 OAP concernées par la présence de zones humides

D'une manière générale, la caractérisation insuffisante des enjeux environnementaux ne permet pas une analyse satisfaisante des incidences. La définition du zonage doit s'appuyer sur une analyse globale des enjeux et des incidences pour constituer une application pertinente de la démarche ERC, ce qui n'est pas le cas. Ces lacunes de l'évaluation environnementale sont précisées en partie « 3. Prise en compte de l'environnement par le projet ».

28 *Sol régulièrement saturé en eau.*

29 *Extrait du rapport de la commission d'enquête : « Dès lors qu'il y a suspicion de ZH, il est nécessaire d'en définir le contour pour savoir si son étendue permet de l'intégrer dans un projet d'urbanisation ».*

L'Ae recommande de :

- ***approfondir l'analyse des incidences et appliquer la séquence ERC en donnant une réelle priorité à l'évitement ;***
- ***reprendre les OAP en intégrant des mesures adaptées aux enjeux environnementaux identifiés, liés principalement à la présence de zones humides.***

2.5. Dispositif de suivi

Le lien n'est pas fait entre les enjeux environnementaux identifiés par la commune et les 12 indicateurs de suivi retenus. À titre d'illustration, le PADD expose que l'enjeu de consommation d'espace et d'artificialisation fera l'objet d'un « suivi annuel à toute fin d'opérer un bilan à l'issue des périodes de mise en œuvre du SCoT ». Or, sur cette thématique, les deux indicateurs retenus se limitent au suivi du nombre de nouveaux permis de construire acceptés en zone A, liés ou non à l'activité agricole. **Il peut également être relevé que l'évolution de la population accueillie sur le territoire toutes saisons confondues et le niveau de population résidente au cours de l'année ne font pas l'objet d'indicateurs dédiés. La démographie, la fréquentation touristique et le logement doivent faire l'objet de suivis approfondis.**

Principalement quantitatifs (linéaire de haie planté lors des opérations d'aménagement, évolution de la surface des zones humides, taux de conformité des installations d'assainissement non collectif, etc.), ces indicateurs ne permettront pas de mesurer qualitativement l'état environnemental de la commune. En outre, les indicateurs de suivi ne sont pas opérationnels car ils ne sont pas reliés à des valeurs seuils : ils ne sont donc pas à même de déclencher une alerte permettant la prise de mesures correctrices en cas de constat d'incidences négatives pendant la mise en œuvre du PLU.

L'Ae recommande de compléter le dispositif de suivi par des indicateurs permettant d'évaluer quantitativement et qualitativement les incidences environnementales, de préciser les modalités d'action associées (mesures correctives à appliquer en cas de constat d'incidences négatives sur l'environnement), et de prévoir leur publication.

En outre, des bilans de mise en œuvre du PLU devront être produits, selon les dispositions de l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet

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

3.1.1. Production de logements

Le nouveau projet de PLU se fonde sur un TCAM de + 0,8 %. Ainsi, en se basant sur la population des ménages en 2021, soit 1 980 habitants, et en projetant le TCAM retenu, la population atteindrait environ 2 200 habitants en 2035, soit 170 habitants supplémentaires entre 2025 et 2035.

Pour estimer le besoin en logements lié au phénomène de desserrement[30], le dossier se base sur une taille de 1,83 personnes par ménage en 2021 et applique une évolution moyenne annuelle de – 0,5 % par an jusqu'en 2035. Ainsi 60 logements seraient nécessaires au maintien de la population sur la période 2025-2035, auxquels s'ajoute une centaine de logements pour l'accueil de la nouvelle population. En visant une diminution minime de la part des résidences secondaires (RS) de 71 à 68 %, environ 86 logements produits seraient destinés aux RS. Le PLU prévoit donc la production de 250 logements (dont un tiers de RS) soit 25 logements par an. A titre de comparaison, en se basant sur le programme local de l'habitat (PLH) 2025-2030, le projet de SCoT révisé fixe à Pénestin un objectif de création de 20 logements par an sur les 5 premières années du PLU.

30 *Le desserrement des ménages désigne la baisse du nombre moyen de personnes par ménage. Les causes peuvent être multiples : vieillissement de la population, multiplication de familles monoparentales ou encore décohabitation plus précoce des jeunes adultes.*

Concernant les capacités de production en densification, le dossier présente une étude sommaire du potentiel foncier au sein de l'enveloppe urbaine. **La méthodologie appliquée doit être détaillée**[31]. La ressource foncière est ainsi évaluée à 20,5 ha. Le dossier mentionne que 6,8 ha (dont 2,8 ha d'ENAF) correspondent à des « *coups partis* ». **Le dossier devrait apporter des précisions quant à la nature de ces « *coups partis* » (nombre et typologie des logements prévus, échéance de livraison).** En appliquant une pondération de 75 % et une densité moyenne de 18 logements/ha, un potentiel de 185 logements est retenu (en incluant les trois secteurs d'OAP en densification).

Ainsi 65 logements devraient être produits en extension. Le dossier identifie trois secteurs en extension. Pour estimer le potentiel de production, le dossier décompte des surfaces des OAP les surfaces approximatives couvertes par les ZH pré-identifiées[32] et applique une densité de 20 logements/ha. Il aboutit à un total de 94 logements, supérieur de près de 50 % au besoin identifié. Afin de maîtriser la consommation foncière, le code de l'urbanisme[33] impose un phasage des ouvertures à l'urbanisation dans les OAP. L'ensemble des OAP étant programmé dans les 5 années à venir, **la collectivité doit revoir son échéancier et reporter l'urbanisation de certains secteurs à plus long terme, au-delà des 5 ans ou encore via un recours au classement en 2AU, afin de bénéficier d'une réelle marge de manœuvre permettant de limiter la consommation des sols au strict nécessaire.** Le PLU devra alors conditionner l'ouverture à l'urbanisation à l'atteinte préalable d'un nombre minimal de logements produits en densification ou en renouvellement urbain, ainsi qu'à un taux de remplissage minimum dans les secteurs en cours d'extension.

Pénestin affiche sa volonté de diversifier l'offre de logements (diversification des formes bâties et des tailles de logement, production de logements sociaux, etc.) mais les dispositions prises en l'état sont insuffisantes pour répondre à l'objectif recherché et risquent de conduire à une consommation foncière accrue. À titre d'illustration, cinq OAP sur six prévoient de l'habitat individuel.

De plus, **la densité de 20 logements/ha visée dans les OAP correspond à un modèle de maisons individuelles, déjà prépondérant**[34]**, et ne répond pas aux besoins identifiés (petits logements)**[35]**. Ainsi la densité doit être revue à la hausse et le PLU doit également imposer un ratio minimal de petits logements (T1 à T3) à produire afin de répondre aux besoins identifiés.**

Le caractère littoral de Pénestin accentue les difficultés rencontrées par les ménages modestes et les saisonniers pour se loger d'autant plus que le territoire dispose d'une faible part de logement locatif social (LLS). Le règlement impose que « *toute opération d'aménagement et de construction portant sur trois à neuf logements doit comporter au moins 30 % de logements aidés* » et toutes celles portant sur dix logements et plus, « *au moins 30 % de logements aidés, dont 20 % de logements sociaux* [36]». Les taux affichés ne sont pas assez élevés pour faire levier et apporter une réponse adaptée au manque existant d'autant plus que l'application du règlement permettrait la production d'une trentaine de LLS sur les six secteurs d'OAP, bien loin de l'objectif des 60 logements sociaux affichés dans le PADD. **Le règlement et les OAP doivent intégrer des objectifs précis et plus élevés de production de LLS**[37]**.**

Enfin, le PLU prévoit une servitude de périmètre de projet pour 5 ans sur l'ancien site commercial Espace Océan aujourd'hui déconstruit (secteur Uic d'une surface de 1,3 ha). Le dossier n'apporte pas d'informations quant à la nature du projet envisagé. Le règlement précise que des logements pourront y être construits dans le cadre d'une opération d'ensemble. **Il apparaît nécessaire d'évaluer ce nombre de logements et de requestionner le devenir de certains secteurs en extension, et ce dans un souci de sobriété foncière.**

---

31 *Les éléments permettant d'aboutir à la cartographie présentée page 46 doivent être détaillés et une légende doit être ajoutée.*

32 *En l'état, le PLU ne prévoit aucune mesure pour en garantir la préservation (cf. 3.2.2).*

33 *Article L.151-6-1 du code de l'urbanisme.*

34 *La maison représente 92,5 % du parc des logements en 2022.*

35 *Pour rappel, en 2022, 83 % des ménages sont composés d'une personne seule ou d'un couple sans enfants alors que la part des petits logements (1 à 3 pièces) s'élève seulement à 21 %.*

36 *Cette formulation mérite d'être reprise car elle porte à confusion. En l'état, elle laisse entendre que seuls 6 % (20 % de 30 %) des logements seraient dédiés au LLS.*

37 *En se basant sur le PLH 2025-2030, le projet de SCoT révisé fixe une part de 50 % de logements sociaux à produire sur cette période.*

Selon le dossier, les chiffres présentés relatifs à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ont été adaptés pour *« tenir compte des expertises zones humides »*. Cependant, **en l'état, le PLU n'apporte aucune garantie de la préservation de ces zones humides identifiées au sein de quatre des six OAP**, ce qui biaise l'estimation de la consommation.

L'Ae recommande de :

- ***reprendre l'évaluation du potentiel de densification en intégrant notamment le secteur de projet de l'ancien site commercial et d'en déduire le besoin en extension ;***
- ***revoir l'échéancier et reporter l'urbanisation de certains secteurs en extension (2AU) ;***
- ***mettre en place une servitude dans certaines zones urbaines ou à urbaniser visant à la construction de logements exclusivement réservés à l'usage de résidence principale ;***
- ***fixer des objectifs chiffrés et adaptés de production de petits logements et de logements sociaux afin de répondre aux besoins identifiés.***

3.1.2. Activités économiques

Le nouveau projet abandonne l'extension du parc du Closo (surface initialement envisagée 1,4 ha) *« conformément à la politique menée par l'intercommunalité en matière de développement économique »*.

La commune porte le maintien du projet de transfert et de réorganisation des chantiers aquacoles sur le site de Loscolo, même si ce projet semble être remis en cause par l'annulation du permis d'aménager par le tribunal administratif de Rennes.

Le dossier évoque une consommation d'ENAF induite de 7,3 ha correspondant au zonage spécifique Ac1 (au lieu des 8,5 ha évoqués dans le premier dossier) et précise que cette dernière sera intégrée à l'enveloppe intercommunale du SCoT Cap Atlantique[38]. Alors que le secteur concerné est localisé au sein d'un corridor écologique et en espaces proches du rivage, le dossier se limite à afficher que les incidences « *dépendront de la capacité du projet à maintenir le corridor écologique et à préserver la biodiversité* », sans apporter de garantie en amont du stade opérationnel.

Pénestin souhaite également développer son activité touristique. Le PADD affiche la volonté de *« permettre l'adaptation de l'accueil au sein des campings professionnels »* et identifie huit secteurs à ce titre. Le PLU prévoit différents zonages dédiés aux loisirs en fonction des types d'hébergement existants (camping-caravaning, mobil-homes, etc.) et des projets de développement. Aucune étude ou justification à ce titre n'est jointe au dossier et ce dernier ne différencie pas l'existant des projets. Par exemple, il n'évoque pas le projet d'extension du camping de Loscolo qui prévoit la création de 86 emplacements.

Le PLU prévoit environ 90 ha de zones UL pour les activités d'hébergement touristique dont 31,4 ha dédiés aux *« campings et villages vacances situés en continuité d'urbanisation »* (ULa) et 57,6 ha aux *« zones de camping-caravaning sur parcelles privatives »* (ULd), auxquels s'ajoutent plus de 40 ha de zones NL[39]. Plusieurs secteurs à proximité des campings et autres zones de loisirs vont permettre l'extension et l'aménagement de ces derniers, y compris des constructions, sur des secteurs non urbanisés[40]. **Les incidences potentielles doivent être évaluées et, le cas échéant, les périmètres des secteurs repris.** À titre d'exemple, sur les secteurs de Kerfahler et de Keravello[41] (cf. illustrations ci-dessous), environ 6 ha d'ENAF (hors secteurs couverts par des espaces boisés classés (EBC)) sont classés en ULd sans que le dossier apporte d'explications. Or, à ce jour, de nombreuses parcelles concernées ne sont pas occupées par cet usage. La délimitation des secteurs est beaucoup trop permissive, elle doit être reprise afin de préserver strictement les ENAF.

---

38 *Au titre du « confortement de l'économie maritime, nautique et agricole » et en « réponse aux besoins d'évolution qualitative de parcs d'activités existants et le cas échéant aux enjeux de repli stratégique », le projet de SCoT prévoit une enveloppe foncière de 2 ha pour la période 2025-2030 ainsi que 7 ha pour la période 2031-2040.*

39 *La zone NL correspond aux secteurs dédiés aux activités légères de loisirs, aux activités d'hébergement touristique et à l'aire d'accueil des gens du voyage.*

40 *L'arrêt du conseil d'État du 16 décembre 2016 - Commune de Pénestin n° 389079 - précise que, l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont soumis aux règles relatives à l'extension de l'urbanisation du code de l'urbanisme.*

41 *Cette remarque concerne également d'autres secteurs.*

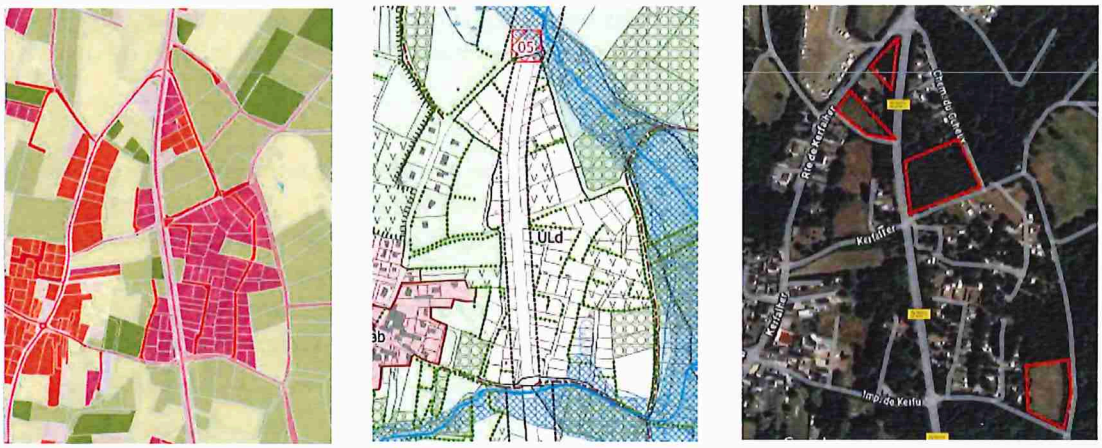

Figure 5 : Illustration n°1 sur le secteur de Kerfahler (MOS – projet de zonage – Google Maps)

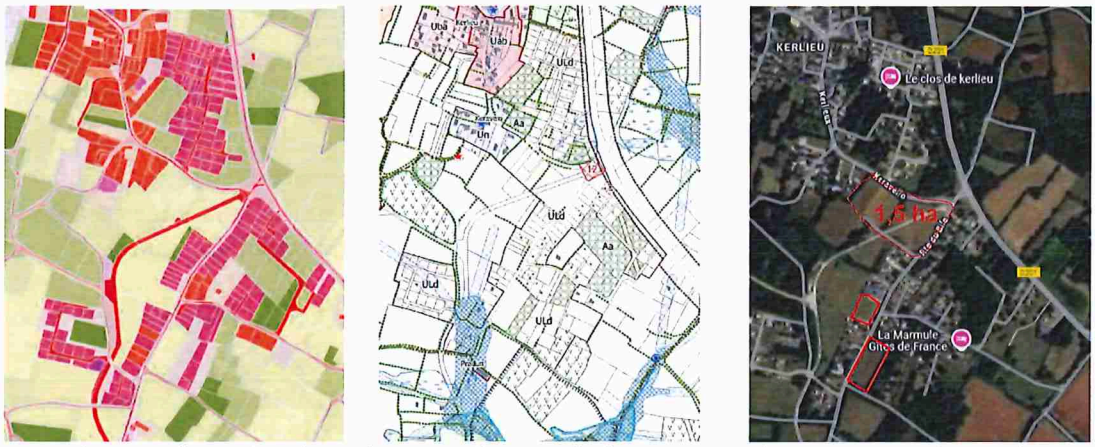

Figure 6 : Illustration n°2 sur le secteur de Keravello (MOS – projet de zonage – Google Maps)

3.1.3. Constructions en zones naturelles et agricoles

En dehors des secteurs de loisirs abordés ci-dessus, le PLU permet de nouvelles constructions en zones naturelles et agricoles, à destination agricole ou maritime (cales, terre-pleins, bassins et bâtiments d'exploitation) mais aussi des installations liées à l'accueil touristique en milieu rural (camping à la ferme, aires naturelles de camping...) participant à l'augmentation de l'artificialisation des sols.

Les possibilités d'extension des constructions en zones A et N, mais aussi Un (*« emprise au sol cumulée (extension et annexe) limitée à 50 % de l'emprise au sol du bâtiment étendu, existant à la date d'approbation du PLU de 2025 »*), sont également trop permissives et risquent d'engendrer des incidences, qui n'ont pas été évaluées.

Les nombreux aménagements possibles en zones A et N risquent d'entraîner des incidences notables sur l'environnement, notamment en matière de consommation et d'artificialisation d'espaces naturels et agricoles. Or le dossier ne traite pas cette problématique.

3.1.4. Équipements et services

Le PADD affiche le souhait de renforcer le pôle d'équipements « Petit Breton ». Le dossier évoque notamment le développement du stationnement à proximité des installations existantes mais n'apporte pas de détails sur la nature des projets envisagés. Ainsi, en se référant au règlement graphique et au MOS, on constate que plus de 1,3 ha de parcelles agricoles seront désormais dédiés à une aire naturelle de stationnement en plus d'une extension de la zone NLa dédiée au pôle sportif.

Le dossier doit également prendre en compte la consommation d'ENAF induite par les emplacements réservés (exemple : ER02 extension de cimetière 1 696 m²).

Plus généralement, la multiplicité des aménagements et des usages permis dans les zones naturelles (centres de vacances, terrains de camping, zones naturelles de camping et de caravanage sur parcelle individuelle, aires de camping-car, aires d'accueil pour les gens du voyage, aires naturelles de stationnement) interroge sur la réelle volonté de la commune de préserver ces secteurs couvrant pourtant près de 60 ha du territoire.

L'Ae recommande de :

- ***revoir la délimitation des secteurs dédiés au tourisme afin de préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ;***
- ***limiter les possibilités de construction en zones agricoles et naturelles ;***
- ***ré-évaluer en conséquence l'estimation de la consommation d'ENAF.***

3.2. Préservation du patrimoine naturel et bâti

3.2.1. Patrimoine bâti, paysage, cadre de vie

Compte-tenu de sa localisation particulière, la commune offre une variété de paysages remarquables. Depuis les années 60, le paysage a été fortement altéré par la construction dispersée de pavillons individuels participant au mitage du territoire. L'orientation du PADD « Pénestin, l'authenticité à valoriser » vise à mettre en avant le cadre paysager et environnemental mais le dossier ne comporte aucune analyse paysagère en tant que telle.

Les espaces naturels remarquables couvrant environ 570 ha du territoire communal sont préservés. Le projet de PLU recense également 16 coupures d'urbanisation dans des zones classées naturelles ou agricoles au sein desquelles le règlement interdit toute nouvelle installation et construction.

Le futur PLU intègre une nouvelle délimitation des espaces proches du rivage (EPR) qui se base principalement sur l'analyse du SCoT et une étude plus fine par secteur (tracé inchangé par rapport au dossier initial). Cependant, cette délimitation réduit quasi systématiquement celle du SCoT, notamment sur les secteurs de la Mine d'Or et de la Grande île, et n'intègre pas le jugement récent du TA de Rennes relatif au projet du parc de Loscolo. Ainsi, la délimitation des EPR doit être corrigée dans le secteur concerné et les secteurs attenants. Le règlement prévoit une limitation des emprises au sol des constructions et des hauteurs maximales au sein des EPR mais, pour certains zonages concernés[42], les règles à appliquer ne sont pas précisées et les incidences sur le paysage non étudiées.

Le PLU identifie 15 aires naturelles de stationnement (et 3 emplacements réservés dédiés) dont la majorité se situe au sein de la bande littorale permettant la desserte des plages. Le dossier ne présente aucun élément justifiant ce besoin ni aucune solution alternative comme la recherche d'implantations alternatives, notamment en dehors de la bande des 100 m. **Les secteurs choisis, au regard de leur nombre et de leur situation, et les aménagements autorisés, ne permettent pas de garantir l'absence d'incidences notables sur l'environnement, en particulier au regard du paysage littoral.**

Pour préserver et valoriser le paysage, la commune s'appuie principalement sur les éléments constitutifs de la trame verte et bleue recensés sur le territoire (réseau hydrographique, zones humides, secteurs boisés, haies). D'autres éléments sont inventoriés sur la base de leurs qualités paysagères ou patrimoniales : 66 éléments de « petit patrimoine » (calvaires, fours, lavoirs...) et des périmètres assurant la protection du patrimoine bâtiment rural. Globalement, les mesures prises pour la préservation du paysage et du patrimoine bâti contribuent à sa mise en valeur mais ne sont pas suffisantes.

L'Ae recommande de compléter le dossier avec un diagnostic paysager plus détaillé et d'en dégager des mesures de préservation, de mise en valeur mais aussi de reconquête des éléments paysagers et d'analyser les effets des nouvelles ouvertures à l'urbanisation sur le paysage.

42 *Exemples : Uab (Haut Pénestin et Tréhiguier) et NL.*

3.2.2. Qualité des milieux aquatiques et ressource en eau

Situé sur une presqu'île au sud de l'estuaire de la Vilaine, Pénestin dispose d'un réseau hydrographique développé, marqué par la présence de marais et d'étiers. Les enjeux relatifs à la qualité de l'eau sont très importants en raison de l'activité conchylicole et des neuf sites de baignade recensés sur le littoral communal.

Cours d'eau, zones humides et sources

Pour préserver la trame bleue, en cas de présence de ripisylve[43], l'OAP thématique prévoit une bande d'inconstructibilité de largeur minimale de 10 mètres de part et d'autre des hauts de berges des cours d'eau. À défaut, elle impose la mise en place de bandes enherbées non traitées d'une largeur minimale de 5 m pour les parcelles cultivées attenantes à un cours d'eau. Afin de permettre une réelle protection du cours d'eau et de ses berges et de garantir la circulation de la faune semi-aquatique, la bande devrait s'étendre à partir de la limite haute de la ripisylve. Pour rappel, la charte de l'agriculture et de l'urbanisme du Morbihan préconise d'interdire toute construction à 35 m des cours d'eau. La marge d'inconstructibilité doit être reportée sur le document graphique pour la rendre plus lisible.

L'identification des zones humides (ZH) se base sur l'inventaire communal de 2016 mais n'intègre pas les résultats des investigations spécifiques menées sur les secteurs potentiellement urbanisables.

Afin de garantir leur préservation, les ZH identifiées au sein des OAP doivent être intégrées à l'inventaire et l'ensemble des ZH doit bénéficier d'un zonage spécifique (exemple : Nzh) **et de mesures de protection strictes. Il s'agira également d'instaurer une zone tampon permettant de préserver leurs fonctionnalités écologiques et hydrologiques** (la distance fixe de 5 mètres n'étant pas adaptée). Le règlement affiche que *« lorsque les projets autorisés entraînent une dégradation de zone humide, le pétitionnaire doit mettre en œuvre la démarche ERC »*. Cette précision mettant en exergue le manque de prise en compte des enjeux environnementaux doit être supprimée.

Vingt[44] zones de sources[45] sont identifiées dans le PLU. Le dossier affirme que le règlement impose une marge de recul obligatoire de 10 mètres dans toutes les zones autour de ces zones de sources or ce n'est pas le cas.

L'Ae recommande de :

- ***prévoir des mesures adéquates permettant de préserver les zones humides, qu'elles soient inventoriées ou non ;***
- ***imposer une zone tampon autour des cours d'eau, zones humides et sources permettant de préserver les fonctionnalités écologiques et hydrauliques.***

Qualité des milieux aquatiques

Pénestin est concernée par quatre types de masses d'eau :

- masse d'eau rivière « l'étier de Pont-Mahé et ses affluents depuis la source jusqu'à la mer » dont l'état écologique n'est pas évalué ;
- masse d'eau de transition « la baie de Vilaine » en bon état écologique ;
- masse d'eau côtière « la Vilaine » en état écologique médiocre ;
- masse d'eau littorale « l'étang du Pont de Fer » en état écologique moyen.

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne fixe un objectif de bon état à l'horizon 2027 pour les trois masses d'eaux dont l'état est évalué.

En parallèle de la révision du PLU, la commune a entrepris la révision des zonages d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales.

43 *La ripisylve est l'espace de transition boisé entre cours d'eau et milieu terrestre.*

44 *Le dossier évoque à la fois 18, 20 ou 21 zones de source. Le chiffre sera à fiabiliser.*

45 *Selon la définition du SCoT, les zones de sources sont des sites naturels (zones humides, mare, prairies humides...) ou ouvrages en contexte urbain (lavoirs, puits, fontaines, annexe hydraulique canalisée) qui se situent au départ des cours d'eau déterminés par les inventaires communaux et constituent le(s) point(s) d'alimentation essentiel(s) à ces cours d'eau.*

En ce qui concerne le traitement des eaux usées, la commune dispose d'une station de traitement des eaux usées (STEU) de type boues activées, de capacité nominale de 12 000 EH[46] (2 modes de fonctionnement : hiver/été). La charge entrante maximale devrait permettre de traiter les effluents supplémentaires qui seraient issus du projet d'urbanisation de Pénestin telle qu'il est envisagé ici. Le zonage est adapté au projet de PLU, la majorité des zones urbanisées est raccordée au réseau collectif et les zones urbanisables sont situées en périphérie du réseau existant. Un schéma directeur des eaux usées est en cours d'élaboration à l'échelle de CAP Atlantique afin notamment de poursuivre la démarche de diagnostic permanent et de disposer d'un programme de travaux pour lutter contre les intrusions d'eaux claires parasites. Le dossier évoque également des travaux d'agrandissement de la STEU. Cependant le projet n'étudie pas la capacité du milieu récepteur[47] à accepter l'augmentation de la population, y compris et surtout en période estivale (résidences secondaires, campings).

Selon le dossier, 221 installations d'assainissement non collectif (ANC) sont recensées sur le territoire en 2022 avec un taux de conformité de 70 %.

Concernant la gestion des eaux pluviales, CAP Atlantique est dotée d'un schéma directeur d'assainissement pluvial communautaire datant de 2019. Ce schéma propose des aménagements pour traiter les dysfonctionnements identifiés et améliorer le fonctionnement du réseau existant. Le zonage d'assainissement des eaux pluviales privilégie l'infiltration à la parcelle et, par défaut, la mise en place d'ouvrage de rétention/régulation. Le règlement littéral oblige au maintien d'un coefficient de pleine terre[48] variable selon les secteurs. En complément du coefficient de pleine terre, il serait intéressant d'imposer un taux de maintien de la perméabilité des sols[49].

L'Ae recommande de caractériser les effets des rejets des systèmes d'assainissement sur les milieux récepteurs, ce travail étant indispensable pour apporter une véritable démonstration de la compatibilité du projet avec leur préservation.

Approvisionnement en eau potable

L'approvisionnement en eau potable de la commune est exclusivement assuré par l'usine de production d'eau de Férel sur la retenue du barrage d'Arzal. Le dossier indique que la consommation en eau potable s'élève à 69 m³ par usager[50] en 2023. Il mentionne que les besoins sont nettement plus importants l'été mais n'apporte aucune précision à ce sujet.

Le dossier apporte peu d'éléments sur l'approvisionnement en eau potable, en dehors du descriptif de l'état actuel. Le dossier ne considère pas l'adéquation du projet à l'état de la ressource, dans la période actuelle ni à venir face au changement climatique. Il n'étudie pas davantage l'incidence des prélèvements supplémentaires sur les milieux aquatiques et ne prévoit pas de mesures visant à limiter ces prélèvements. Il devra donc être corrigé à ce titre.

3.2.3. Biodiversité et habitats pour la faune et la flore

Pénestin comprend une mosaïque d'habitats variés, notamment littoraux, et abrite une biodiversité remarquable ayant justifié la désignation de deux sites Natura 2000. Les marais ont un fonctionnement étroitement imbriqué, notamment pour l'avifaune, avec l'estuaire, les zones de marais littoraux et, en Loire-Atlantique, avec les marais de la Grande Brière. Le SRADDET de Bretagne situe Pénestin au sein du grand ensemble de perméabilité « des crêtes de Saint-Nolff à l'estuaire de la Vilaine ». Il identifie des réservoirs régionaux associés à la frange littorale autour de l'estuaire de la Vilaine.

En se basant sur le SCoT en vigueur, le dossier a recensé cinq sous-trames constituant la trame verte et bleue communale (TVB) : les systèmes bocagers/boisés, les cours d'eaux, les zones humides, les landes et

46 *En 2022, la charge maximale d'entrée (15 167 EH) a dépassé la capacité nominale, il s'agit du premier dépassement constaté depuis 5 ans. En 2023, elle a atteint 9 889 EH.*

47 *Le rejet de la STEU est situé dans un secteur sensible de type marais, classé Natura 2000.*

48 *Coefficient de pleine terre : pourcentage de l'unité foncière devant rester en pleine terre, enherbée, plantée ou bêchée.*

49 *Obligeant ainsi des espaces comme le stationnement, les terrasses, etc. à être perméables.*

50 *Selon le dossier, 4 144 usagers sont comptabilisés sur la commune en 2023.*

les milieux littoraux. Les éléments fragmentant sont également identifiés. **L'Ae souligne la qualité du travail mené pour l'identification des éléments constitutifs de la sous-trame arborée** via des investigations de terrain dans les zones à forte densité de haies. Toutefois, ce travail d'identification doit être mené pour chaque sous-trame. Plus généralement, la trame verte et bleue reste « statique », sans réellement envisager d'orientations de renforcement ou de restauration des continuités écologiques. **À l'instar du classement opéré par le SRADDET de Bretagne, la commune doit distinguer les espaces fonctionnels à préserver de ceux à restaurer.**

Le projet de PLU prévoit des mesures de protection : augmentation de la surface des espaces boisés et l'identification d'arbres remarquables classés en espaces boisés classés (EBC)[51] ainsi qu'une augmentation du linéaire de haies et de secteurs protégés au titre des paysages mais les chiffres présentés doivent être fiabilisés.

Les EBC sont strictement protégés. En cas d'altération d'un élément boisé ou bocager protégé au titre du paysage, le règlement prévoit une compensation équivalente en deçà de 5 arbres abattus et 2 pour 1 au-delà. Le règlement interdit toute construction ou installation à moins de 5 mètres au droit du tronc des arbres isolés, et à moins de 3 mètres des haies et talus, identifiés au règlement graphique. Il serait pertinent d'harmoniser ces reculs, les éléments bocagers comportant aussi des arbres. De plus, le choix des distances minimales doit être déterminé en **fonction de la taille du houppier[52] pour les arbres adultes, et non pas d'une distance fixe. Aucune protection des lisières n'est prévue pour les boisements. Il convient de mettre en place des périmètres de recul sur ces éléments afin de prendre en compte les systèmes racinaires et d'assurer une protection plus efficace de ces éléments, mais également de protéger la population et les constructions contre la chute éventuelle d'arbres lors des tempêtes.**

Les zones Natura 2000, couvrant 367 ha du territoire communal, seront classées pour la majorité en secteurs protégés correspondants aux espaces naturels terrestres ou marins, ce qui constitue une mesure favorable à la préservation des milieux. Cependant, certaines zones Natura 2000 semblent être intégrées dans les espaces où le règlement permettra les aménagements dédiés aux loisirs. Le dossier ne présente pas les incidences spécifiques pour ces secteurs.

Le dossier n'étudie pas les incidences potentielles des aménagements et constructions permis par les zonages Ac et Ao destinés à la conchyliculture (activités aquacoles – 35,9 ha concernés) vis-à-vis du risque de destruction des milieux naturels et de zones de nidification pour les oiseaux. Ce point est à compléter.

L'OAP thématique « continuités écologiques », déclinée en sept orientations, propose des préconisations visant à améliorer la prise en compte des enjeux écologiques telles que la préservation des milieux aquatiques, le développement des pratiques favorables à la trame noire[53] et le traitement des éléments fragmentant la trame verte et bleue. Cependant, la démarche n'est pas totalement aboutie car elle ne donne pas systématiquement lieu à des prescriptions ou des recommandations.

L'Ae recommande de :

- ***compléter et reprendre l'OAP thématique « continuités écologiques » afin de lui donner un caractère plus prescriptif ;***
- ***analyser les fonctionnalités des éléments constitutifs de la trame verte et bleue (TVB), à l'échelle parcellaire, et de les cartographier, afin de dégager les connexions à préserver ou à réaliser, nécessaires au fonctionnement des corridors ;***
- ***prévoir les mesures relatives à la préservation des habitats naturels, supports de la biodiversité, avec la mise en place d'espaces tampon ou lisières à proximité des boisements haies, talus, etc ;***
- ***démontrer que les aménagements permis dans les secteurs Natura 2000 sont compatibles avec les enjeux de préservation des habitats et espèces[54] ayant justifié cette désignation et, le cas échéant, de les adapter.***

51 *Le dossier ne mentionne pas toujours les mêmes chiffres mais il s'agirait de 260 ha de boisements et 81 arbres remarquables.*

52 *Partie d'un arbre constituée d'un ensemble structuré des branches situées au sommet du tronc (des branches maîtresses aux rameaux secondaires).*

53 *Zone épargnée par la pollution lumineuse de nuit, celle-ci étant de nature à gêner certaines espèces. Ensemble des corridors écologiques caractérisés par une certaine obscurité et empruntés par les espèces nocturnes.*

54 *Habitats et espèces inscrits en annexe I de la directive « oiseaux » et en annexe I et II de la directive « Habitats faune flore »*

3.3. Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Pénestin est soumise au risque de submersion marine et au processus du recul du trait de côte.

Pour la submersion marine, le rapport de présentation présente une carte intégrant l'hypothèse d'une augmentation du niveau marin centennal de + 60 cm à l'horizon 2100, selon les estimations du GIEC[55] de 2013. Il évoque également que, suite à des travaux datant de 2019, le GIEC estime désormais que la hausse du niveau marin pourrait atteindre + 110 cm à l'horizon 2100 mais n'en illustre pas les conséquences pour la commune. D'après le dossier, 0,9 % des secteurs exposés à l'aléa submersion (+ 60 cm) sont situés en zone U (dont 67 % en zone Up dédiée à l'activité portuaire). Le règlement écrit intègre les cartes de l'aléa centennal + 20 cm et + 60 cm. Il conviendrait d'intégrer l'évolution de ce risque de submersion dans le projet de PLU afin d'éviter d'éventuelles densifications dans les futurs secteurs submersibles et de rendre plus résilientes les habitations existantes.

Concernant le recul du trait de côte, le dossier mentionne que la commune *« envisage de demander son inscription »* dans la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral (décret n°2023-698). Des compléments ont été apportés. Le règlement graphique fait apparaître les zones concernées aux échéances 2050 (+ 20 cm) et 2100 (+ 60 cm). Le dossier précise qu'aucun espace urbanisé n'est concerné à l'horizon 2050, le règlement y interdit les constructions sauf *« les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau »*. À l'horizon 2100, le PLU ne prévoit aucune disposition particulière pour les secteurs, notamment celui de la Mine d'Or (cf. illustration ci-dessous), directement exposés à une élévation du niveau marin de + 60 cm et n'anticipe pas l'identification des secteurs pouvant être concernés par une élévation pouvant aller jusqu'à + 110 cm au vu des derniers travaux du GIEC.

Le règlement graphique illustre également des secteurs concernés par un risque d'affaissement mais le dossier n'évoque pas spécifiquement ce point et aucune mesure spécifique n'est intégrée au règlement.

Figure 7 : Secteur urbanisé de la Mine d'Or et de la Poudrantais (source : règlement graphique / Géobretagne)

Sur la base des travaux menés par Cap Atlantique, le PLU recense les espaces de fonctionnement des cours d'eau, correspondant aux zones d'expansion des crues, ainsi que les chemins de pluie[56]. Cet ajout est à souligner. Le règlement prévoit des dispositions spécifiques dans les secteurs concernés. Dans les chemins de pluie, l'écoulement des pluies doit être assuré et les caves et sous-sols sont interdits. Dans les espaces de

55 *GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat qui synthétise les études sur les effets du changement climatique ; ses rapports visent à présenter un état des lieux actualisé et des solutions pour freiner le réchauffement causé par l'activité humaine. Voir l'article https://refmar.shom.fr/actualites/rapport-2022-giec concernant le dernier rapport.*

56 *Ces chemins de pluie correspondent aux talwegs qui jouent un rôle de collecte des eaux en cas de précipitation.*

fonctionnement des cours d'eau, sont autorisées les réhabilitations pour mise aux normes, la surélévation pour créer un espace refuge ainsi que les constructions et extensions limitées des bâtiments d'équipement et services publics et d'activités économiques sous conditions. Au vu de la liste des exceptions, il s'agira de limiter les possibilités de construction afin d'éviter l'exposition de nouvelles populations et de nouveaux biens au risque d'inondation.

La commune est également soumise à l'aléa de retrait gonflement des argiles, aléa faible à moyen. Le dossier prévoit via son règlement des mesures permettant d'anticiper le phénomène pour les futures constructions.

Le territoire est classé en zone à potentiel significatif lié au radon. Le dossier doit exposer les techniques simples de prévention liées à la construction qui sont préconisées afin de réduire la migration du radon dans les bâtiments.

L'Ae recommande d'identifier, au vu des derniers travaux du GIEC, les secteurs potentiellement concernés par l'extension du risque de submersion marine du fait de l'élévation du niveau marin, et d'y prescrire des mesures de réduction du risque adaptées.

3.4. Changement climatique, énergie et mobilité

Changement climatique, énergie

Le PLU doit prendre en compte le plan air climat énergies territoire (PCAET) de CAP Atlantique, adopté lors du conseil communautaire du 9 décembre 2021.

Afin de réduire la consommation d'énergie, le règlement écrit incite, de manière très générale, à l'amélioration de la performance énergétique, la sobriété et l'efficacité énergétique des constructions (isolation par l'extérieur, recours aux matériaux biosourcés, bio-climatisme, énergies renouvelables...) et à l'utilisation de matériaux ou de techniques de construction relevant d'une démarche de construction minimisant l'impact sur l'environnement (label HQE, éco-construction, conception bioclimatique, etc.) ou découlant d'utilisation d'énergie renouvelable.

Il recommande fortement de concevoir des toitures pouvant accueillir des panneaux photovoltaïques en zone Ac/Ao et Up.

Le projet de PLU reste émetteur de gaz à effet de serre (hausse des trafics, artificialisation des sols) et ne traduit pas une ambition à la hauteur des objectifs régionaux et nationaux des politiques publiques en la matière[57]. Il n'engage donc pas la commune sur une trajectoire compatible avec l'atteinte de ces objectifs.

L'Ae recommande d'intégrer au PLU des prescriptions permettant de réduire les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre et de prévoir une OAP thématique dédiée.

Mobilité

L'enjeu de gestion des mobilités porte sur plusieurs aspects : déplacements pendulaires, déplacements vers les lieux de chalandise mais également accès aux plages et déplacements touristiques liés notamment à la présence de nombreux campings sur le territoire.

Pénestin dispose d'une capacité de stationnement d'environ 3 600 places dont 600 places matérialisées. Les 3 000 autres places sont réparties principalement au sein des 15 aires naturelles de stationnement sur le secteur littoral. Au total, le PLU prévoit 8,7 ha dédiés aux aires naturelles de stationnement mais ne distingue pas clairement ce qui relève de l'existant ou du projet (cf. parking du Petit Breton évoqué auparavant). Trois emplacements réservés sont également prévus à ce titre pour une surface totale de 1,2 ha. La collectivité souhaite augmenter les capacités en raison des problématiques de stationnement pendant la période estivale, mais aucune analyse n'est présentée pour aboutir à cette proposition et aucune solution alternative, comme un éventuel recours à des navettes desservant le littoral, n'est évoquée afin de

57 *Notamment une réduction des émissions de 37 % d'ici 2030 prévue par le SRADDET ou la neutralité carbone en 2050 visée par la stratégie nationale bas-carbone.*

réduire l'usage de la voiture. Le dossier doit préciser si des congestions automobiles ou du stationnement sauvage sont observés dans la commune, les caractériser (localisation, fréquence, saisonnalité, intensité) et proposer des solutions d'amélioration.

Concernant les itinéraires de mobilité active[58], le dossier se limite à la cartographie des itinéraires cyclables existants. Le règlement graphique du PLU identifie 38 km de cheminements actifs à préserver et seulement 0,17 km à créer, ce qui paraît peu ambitieux pour un territoire qui souhaite développer et favoriser les modes actifs. Il serait notamment intéressant de présenter une étude spécifique sur les itinéraires permettant de relier les campings au centre-bourg et aux plages.

Les mesures prévues pour favoriser les modes actifs sont très limitées alors même que le PLU devrait contribuer à l'augmentation des trafics automobiles. Au minimum, une étude plus détaillée concernant les modes de transports alternatifs à la voiture individuelle doit être menée en vue de limiter l'augmentation des trafics.

Pour la MRAe de Bretagne,
le président,

Signé

Jean-Pierre GUELLEC

58 *Mode de déplacement utilisant l'énergie musculaire tel que la marche ou le vélo.*

Pénestin

MAIRIE

Le 05/08/2025

DREAL Bretagne, autorité environnementale
A l'attention de Monsieur le Président Jean-Pierre GUELLEC
Service CoPrEv, l'Armorique
10, rue Maurice Fabre
CS 96515
35065 RENNES CEDEX

Sujet : Projet de révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Pénestin
Objet : Réponse au second avis du 17 juillet 2025 de la MRAe sur la révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Pénestin
Réf. : TS/PP/25.94
LR/AR : -

Monsieur le Président,

J'ai lu avec la plus grande attention l'avis rendu par votre formation concernant la révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Pénestin. Je voulais vous exprimer mon incompréhension tant l'avis le 22 février 2024 sur ce même plan-programme avait un ton bien différent.

En effet, ce second avis plus sévère ébranle un projet d'intérêt général qui se veut pourtant exemplaire. C'est bien là que se situe ma surprise tant le nombre d'heures passées sur ce dossier, l'association des professionnels de la mer, les agriculteurs et une association environnementale, ont été pléthoriques. Par cet investissement la commune montre l'intérêt qu'elle porte à la protection de l'ensemble du territoire en matière environnementale. Ceci est d'ailleurs relayé par mon engagement au sein de l'agglomération dans ma compétence sur le suivi du PCAET et de la mobilité alternative au tout automobile. Je tiens à souligner le travail colossal accompli pour relancer le projet à sa base, depuis le débat sur le Projet d'Aménagement et de Développement Durables.

Pendant toute la durée de reprise du projet de PLU, nous avons pris soin d'intégrer les recommandations émises par vos experts. Les bureaux d'études spécialisés nous ont accompagnés pendant cette reprise. Ils ont accordé une attention particulière à la qualité de l'évaluation environnementale, à la hiérarchisation des enjeux et à la mise en œuvre des principes « Eviter, Réduire puis Compenser », ainsi qu'à la compatibilité du projet avec les documents cadres et les objectifs du Zéro Artificialisation Nette.

Je déplore de voir que nos efforts n'ont pas été reconnus dans votre deuxième avis, et que certaines appréciations ne reflètent pas l'équilibre recherché entre développement maîtrisé du territoire et préservation des ressources environnementales.

B.P. 22 - 44 rue du Calvaire - 56760 Pénestin - Tél. 02 23 10 03 00 - Fax 02 99 90 45 21
courriel : accueil@penestin.fr - site internet : www.penestin.fr

En effet avec mes services nous avons entrepris un véritable travail de fond depuis un an pour élaborer un projet de territoire répondant aux attentes que vous aviez exprimées dans votre premier avis.

Je désire attirer votre attention sur mon engagement ferme à mener à bien ce projet. Je le ferai toujours dans le même esprit de responsabilité environnementale et de dialogue constructif avec tous les acteurs du territoire qui me soutiennent dans cette voie (autorités déconcentrées, chambres consulaires, agglomération, agriculteurs, conchyliculteurs, acteurs locaux et associatifs, etc.)

Enfin, je ne comprends vraiment pas votre commentaire dans la phrase « *L'Autorité Environnementale recommande de reprendre le projet de révision du PLU ainsi que l'évaluation environnementale qui en est faite ».* En effet je me dois de réaffirmer que ce projet a déjà été repris en tenant compte de votre avis précédent.

Cela dit, je ne reste absolument pas fermé et demeure persuadé pour autant qu'un complément de réponse s'impose au regard de vos nouvelles observations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Maire,
Pascal PUISAY

MAIRIE DE PÉNESTIN
56 (Morbihan)

B.P. 22 - 44 rue du Calvaire - 56760 Pénestin - Tél. 02 23 10 03 00 - Fax 02 99 90 45 21
courriel : accueil@penestin.fr - site internet : www.penestin.fr

COMMUNE DE PENESTIN

Département du Morbihan

PLAN LOCAL D'URBANISME

Réponses aux observations formulées par l'autorité environnementale sur le projet de PLU arrêté en conseil municipal le 24 mars 2025

- Avis MRAe n°2025AB70 du 17 juillet 2025 –

⁂

Par délibération du conseil municipal en date du 24 mars 2025, le conseil municipal de Pénestin a tiré le bilan de la concertation préalable et arrêté le projet de PLU.

Cette délibération fait suite à la reprise du projet après que le premier projet, arrêté en conseil municipal le 18 septembre 2023, a obtenu un avis défavorable de la commission d'enquête.

La commune a retravaillé son projet, pour l'adapter à la réglementation et tenir compte des diverses observations formulées.

La reprise des études s'est faite en septembre 2024. Le PADD ajusté a été débattu en conseil municipal le 20 janvier 2025 et l'arrêt le 24 mars 2025. Plusieurs réunions du groupe de travail ont été nécessaires, les campeurs, les agriculteurs et les conchyliculteurs ont été rencontrés, deux réunions des personnes publiques associées et des personnes consultées ont été organisées et une réunion publique a permis de présenter le nouveau projet à la population le 04 mars 2025.

Suite à l'arrêt en conseil municipal, le PLU arrêté a été transmis aux personnes publiques associées pour avis. Conformément à l'article L104-1 du code de l'environnement, le projet de PLU a fait l'objet d'une évaluation environnementale. L'autorité environnementale a donc été sollicité pour avis.

L'avis de l'autorité environnementale a été publié le 17 juillet 2025. Il contient un certain nombre d'observations et de recommandations auxquelles la commune souhaite répondre.

Le présent document est organisé selon la trame de l'avis de l'autorité environnementale. Les éléments figurant en bleus sont extraits de l'avis, les éléments figurant en noirs sont les réponses apportées par la commune.

Il sera joint au dossier d'enquête publique.

⁂

SOMMAIRE

Qualité de l'évaluation environnementale 5
2.1. Observations d'ordre général 5
2.2. Diagnostic et état initial de l'environnement 5
2.3. Justification des choix, solutions de substitution 6
2.4. Analyse des incidences et mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser 7
2.5. Dispositif de suivi 8
Prise en compte de l'environnement par le projet 9
3.1. Organisation spatiale et consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, préservation des sols 9
3.1.1. Production de logements 9
3.1.2. Activités économiques 11
3.1.3. Constructions en zones naturelles et agricoles 13
3.1.4. Equipements et services 14
3.2. Préservation du patrimoine naturel et bâti 16
3.2.1. Patrimoine bâti, paysage, cadre de vie 16
3.2.2. Qualité des milieux aquatiques et ressource en eau 17
3.2.3. Biodiversité et habitats pour la faune et la flore 20
3.3. Prise en compte des risques et limitation des nuisances 22
3.4. Changement climatique, énergie et mobilité 23

La première partie de l'avis « actualisation du contexte, de la présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux associés » n'appelle pas de remarque de la commune. Les éléments sont détaillés dans les parties suivantes.

Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Observations d'ordre général

Le résumé non technique (RNT) est trop court et ne contient pas les informations essentielles nécessaires à la compréhension globale du projet de révision du PLU. […] Le RNT doit comporter une carte localisant les secteurs de projet dédiés à l'habitat (en extension et en densification) et aux activités économiques (dont touristiques) ainsi que le contenu des six OAP sectorielles.

Tel qu'il est présenté, le résumé non technique ne permet pas au grand public d'appréhender les impacts de l'artificialisation des sols induite par les projets d'urbanisation et de densification incluant les volets économique et touristique ainsi que leurs conséquences sur l'environnement.

Le RNT sera complété avant l'approbation du PLU, afin de permettre au public de mieux comprendre le projet.

La commune souhaite faire remarquer qu'une réelle politique de sobriété foncière est mise en œuvre par le biais du projet de PLU, ce qui ne semble pas avoir été compris par l'autorité environnementale. Les éléments détaillés dans le présent mémoire complètent les informations données dans le rapport de présentation du PLU, afin de rendre plus lisible la prise en compte des enjeux environnementaux et des enjeux de consommation foncière dans le document d'urbanisme. Ils seront reversés dans le rapport de présentation du PLU avant l'approbation.

En matière de sobriété foncière, le projet de PLU prévoit la consommation de 9ha d'espaces agricoles, naturels et forestiers et de 7ha pour le projet de Loscolo. Cela représente seulement 0,74% du territoire communal.

L'Ae recommande d'améliorer la lisibilité du document (mise à jour complète du dossier, correction des erreurs, représentations cartographiques) et d'étoffer le résumé non technique.

Les erreurs seront corrigées et la lisibilité des cartographies améliorées avant l'approbation du document d'urbanisme.

2.2. Diagnostic et état initial de l'environnement

Le diagnostic n'est pas assez développé sur certaines thématiques, que ce soit sur l'aspect sociodémographique mais également sur l'aspect économique, en particulier au regard de l'ampleur des zones dédiées aux activités touristiques (campings, etc.). Le dossier doit présenter distinctement ce qui relève de l'existant ou des possibilités de développement.

Le PLU prévoit des zonages dédiés aux loisirs qui correspondent aux activités existantes. L'armature touristique de la commune est présentée page 21 du rapport de présentation tome 1. Aucune création de camping ou autre activité de loisirs n'est prévue. La commune s'étonne donc de cette remarque. Cependant, ces informations seront reprises avant l'approbation du PLU, pour être plus compréhensibles.

Il a été complété par les résultats de l'atlas de la biodiversité communale (ABC), finalisé en 2024. Les éléments recueillis sont intéressants, cependant ils méritent

d'être complétés par des inventaires faune/flore spécifiques sur les secteurs de projet au vu des forts enjeux environnementaux.

Comme précisé dans l'évaluation environnementale (Chapitre II.A) des relevés faune/flore (1 passage faunistique par site en période favorable) ont été réalisés sur tous les sites susceptibles d'être ouverts à l'urbanisation, soit 9 sites entre 2017 et 2024.

Les enjeux écologiques ont été déterminés à partir des relevés, croisés avec les sondages pédologiques, comme mentionné au chapitre II.B.1. Suite à ces relevés, cinq sites n'ont pas été conservés en zone AU en raison de la présence d'enjeux écologiques importants.

[…] les cartes recensant les espèces contactées sur le territoire (pages 23-25-28-30) doivent faire apparaître le projet de PLU et non le PLU en vigueur pour permettre une réelle identification des enjeux.

Les cartes seront modifiées avant l'approbation du PLU, tel que demandé.

L'Ae recommande de :

- *Présenter un état des lieux détaillé des différentes zones dédiées au tourisme et des éventuels projets en cours ou programmés ;*
- *Réaliser des inventaires faune-flore sur tous les secteurs de projet.*

Les informations détaillées sur les activités de tourisme données ci-après seront reversées dans le rapport de présentation tome 1 avant approbation.

L'intérêt de réaliser des inventaires faune-flore sur les secteurs soumis à OAP à ce stade (planification) sera réétudié par la commune avant l'approbation. Comme rappelé dans la partie introductive de l'ABC de Pénestin : *« L'élaboration d'un ABC s'appuie sur la réalisation d'un inventaire précis et cartographié des habitats, de la faune et de la flore, avec l'appui d'une équipe d'experts pluridisciplinaires. Les ABC doivent ainsi apporter à la commune une information naturaliste suffisamment complète et synthétique pour permettre l'intégration des enjeux biodiversité dans les réflexions concernant les différentes démarches d'aménagement et de gestion du territoire »*.

2.3. Justification des choix, solutions de substitution

[…] la collectivité vise une population de 2 200 habitants à l'horizon 2035 alors que le futur SCoT prévoit une estimation entre 2 184 et 2 400 habitants à l'horizon 2044, soit 10 ans plus tard. Le choix du TCAM apparaît surévalué. Ainsi, il est essentiel de prévoir un mécanisme d'évaluation et d'ajustement des prévisions démographiques et de leurs conséquences en matière foncière pour la mise en œuvre du document.

La programmation logement du PLU est précisée et justifiée page 116 et 128 du rapport de présentation tome 1. Les éléments sont repris ci-après.

L'échéancier des ouvertures à l'urbanisation sera revu avant approbation, pour mieux maîtriser l'évolution démographique et ajuster selon les besoins futurs.

Le dossier expose que l'ensemble des secteurs à urbaniser identifiés par le PLU en vigueur (1AU) ont été réinterrogés dans le cadre de l'évaluation environnementale et que cinq secteurs ont été écartés face aux enjeux écologiques. Les choix des sites ouverts à l'urbanisation ne sont pas explicités alors que la majorité des sites retenus, qu'ils soient situés en zone à urbaniser (1AU) ou urbanisée (U), présentent

de forts enjeux environnementaux notamment liés à la présence de zones humides.

Sur les cinq secteurs retenus, seulement 2 se situent en extension d'urbanisation (Toulprix et les Pluviers). En termes de choix, les 3 autres secteurs étant situés à l'intérieur des enveloppes urbanisées, l'application d'OAP permet surtout d'encadrer les aménagements, sur des terrains qui sont classés U et donc constructibles.
Pour les deux secteurs situés en extension d'urbanisation, ils correspondent à des secteurs situés à proximité directe des commerces, équipements et services et sur lesquels des projets sont déjà en cours d'études. Ces deux critères ont participé au fait de les retenir comme secteur de projet au PLU.

Ces informations seront reversées dans le rapport de présentation avant l'approbation.

Il est indispensable de compléter le dossier par des éléments permettant de déterminer de manière suffisante la capacité d'accueil du territoire et de justifier la faisabilité du projet de développement envisagé dans ce cadre. En l'état, certains choix doivent être requestionnés, notamment sur le développement touristique et les secteurs de projet.

La commune rappelle que ce travail d'analyse est réalisé par le SCoT, qui définit au regard des résultats les possibilités pour chaque commune de se développer.

Cependant, une grille d'analyse de la capacité d'accueil sera intégrée au PLU avant approbation.

La commune rappelle également que, tel qu'indiqué page 116 du rapport de présentation tome 1, les objectifs d'accueil de population ont été revus à la baisse par rapport à ceux du PLH, afin de tenir compte des ressources et des pressions qui s'exercent sur le territoire.

L'Ae recommande de réinterroger les choix d'urbanisation en se basant sur une estimation fine de la capacité d'accueil du territoire, incluant les volets démographique et touristique, et de présenter des scénarios d'aménagement du territoire permettant de retenir un scénario prenant en compte les objectifs de protection de l'environnement.

La commune souhaite à nouveau faire remarquer que le projet de PLU est vertueux et sobre, et qu'il tient compte des enjeux environnementaux, y compris de la capacité d'accueil du territoire.
Les éléments détaillés dans le présent mémoire complètent les informations données dans le rapport de présentation du PLU, afin de rendre plus lisible la prise en compte des enjeux environnementaux et des enjeux de consommation foncière dans le document d'urbanisme.

2.4. Analyse des incidences et mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser

Quand les sondages pédologiques ont révélé la présence de sols hydromorphes, les quatre OAP concernées affichent qu'« une expertise « zones humides » sera nécessaire pour délimiter le périmètre opérationnel ». Or, comme déjà mentionné dans l'avis initial de l'Ae et comme le souligne également le rapport de la commission d'enquête, ce renvoi au stade opérationnel n'est pas satisfaisant et il est révélateur d'une mauvaise application de la démarche ERC. L'expertise des ZH

doit être réalisée en amont et les mesures de préservation doivent être prises au stade de la planification afin de donner une réelle priorité à l'évitement. De manière plus générale, les OAP méritent un réel travail d'approfondissement.

L'Ae recommande de :
- *Approfondir l'analyse des incidences et appliquer la séquence ERC en donnant une réelle priorité à l'évitement ;*
- *Reprendre les OAP en intégrant des mesures adaptées aux enjeux environnementaux identifiés, liés principalement à la présence de zones humides.*

Des études complémentaires seront menées à l'automne sur les secteurs soumis à OAP avant approbation du PLU, notamment sur le sujet des zones humides.

2.5. Dispositif de suivi

Le lien n'est pas fait entre les enjeux environnementaux identifiés par la commune et les 12 indicateurs de suivi retenus. [...] l'évolution de la population accueillie sur le territoire toutes saisons confondues et le niveau de population résidente au cours de l'année ne font pas l'objet d'indicateurs dédiés. La démographie, la fréquentation touristique et le logement doivent faire l'objet de suivis approfondis.

Les indicateurs de suivi seront complétés avant approbation du PLU, avec notamment les informations suivantes : nombre d'habitants, taille des ménages, indice de jeunesse, variation annuelle de la population, part du solde naturel, nombre de logements, part des résidences principales, part des résidences secondaires, part des logements vacants, part des propriétaires occupants, part des locataires, part des locataires du parc social, nombre de logements autorisés, nombre de logements mis en chantier, indicateur de concentration d'emplois.

L'Ae recommande de compléter le dispositif de suivi par des indicateurs permettant d'évaluer quantitativement et qualitativement les incidences environnementales, de préciser les modalités d'action associées (mesures correctives à appliquer en cas de constat d'incidences négatives sur l'environnement), et de prévoir leur publication.

En outre, des bilans de mise en œuvre du PLU devront être produits, selon les dispositions de l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme.

La commune a bien prévu d'établir des bilans de la mise en œuvre du PLU, tel que prévu par le code de l'urbanisme.

Prise en compte de l'environnement par le projet

3.1. Organisation spatiale et consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, préservation des sols

3.1.1. Production de logements

Concernant les capacités de production en densification, le dossier présente une étude sommaire du potentiel foncier au sein de l'enveloppe urbaine. La méthodologie appliquée doit être détaillée. La ressource foncière est ainsi évaluée à 20,5 ha. Le dossier mentionne que 6,8 ha (dont 2,8 ha d'ENAF) correspondent à des « coups partis ». Le dossier devrait apporter des précisions quant à la nature de ces « coups partis » (nombre et typologie des logements prévus, échéance de livraison).

La ressource foncière identifiée sur la carte figurant page 46 du rapport de présentation tome 1 est composée, comme expliqué, de fonds de jardins et dents creuses. Ceux-ci sont évidemment situés dans les zones constructibles. Si les explications quant à cette donnée sont effectivement sommaires, la donnée elle, est exhaustive et détaillée dans les tableaux page 47.

Les « coups partis » représentent les terrains sur lesquels des projets sont en cours, pour lesquels les autorisation d'urbanisme sont soit en instruction, soit déjà délivrées. Les terrains concernés ne peuvent donc être comptés comme une ressource potentielle. Cette information sera reversée dans le rapport de présentation du PLU avant arrêt.

L'ensemble des OAP étant programmé dans les 5 années à venir, la collectivité doit revoir son échéancier et reporter l'urbanisation de certains secteurs à plus long terme, au-delà des 5 ans ou encore via un recours au classement en 2AU, afin de bénéficier d'une réelle marge de manœuvre permettant de limiter la consommation des sols au strict nécessaire.

La commune attire l'attention de l'autorité environnementale sur le fait que les chiffres de programmation logements du PLU constituent des prévisions, établies dans le cadre d'un document de planification. Une part d'incertitude quant à la mise en œuvre réelle des projets demeure, il ne peut donc être attendu de la part d'une collectivité que les résultats concordent parfaitement avec les objectifs. Ainsi, les 65 logements qui devraient être produits en extension d'urbanisation et qui sont mentionnés dans l'avis, ne correspondent qu'à un calcul théorique, une soustraction mathématique peu cohérente avec la réalité des dynamiques territoriales.

Toutefois, la commune étudiera la possibilité de revoir l'échéancier de l'urbanisation des secteurs soumis à OAP avant approbation, compte-tenu des enjeux environnementaux de certains secteurs notamment.

La commune rappelle qu'en matière de programmation logement, comme précisé page 116 et 128 du rapport de présentation tome 1, les dispositions du PLU respectent les objectifs de production de logements affichés dans le PADD et qui sont inférieurs à ceux définis par le PLH de Cap Atlantique pour la période 2024-2030. En effet, 25 logements/an sont programmés au PLU, contre 40 au PLH. Cette différence, établie en concertation avec Cap Atlantique, permet de mieux tenir compte de la capacité d'accueil du territoire et d'être plus réaliste dans le

dimensionnement des zones constructibles vis-à-vis de la disponibilité des ressources.

La commune rappelle également que les zones ouvertes à l'urbanisation en extension d'urbanisation, couvrent seulement 4,68ha, soit 0,2% du territoire communal. Ce ratio est peu élevé et témoigne de la volonté de la commune de limiter la consommation foncière.

De plus, la densité de 20 logements/ha visée dans les OAP correspond à un modèle de maisons individuelles, déjà prépondérant, et ne répond pas aux besoins identifiés (petits logements). Ainsi la densité doit être revue à la hausse et le PLU doit également imposer un ratio minimal de petits logements (T1 à T3) à produire afin de répondre aux besoins identifiés.

La commune s'étonne que l'autorité environnementale porte un avis sur les densités minimum de logements prévues par le PLU pour les opérations d'aménagement couvertes par des OAP. La densité de 20 logements/ha est une densité moyenne, minimum, à atteindre. La mixité des formes urbaines et des types de logements est attendue, tel que précisé dans le document des orientations d'aménagement et de programmation (page 4). Des opérations mixtes (maisons/appartements) permettent de répondre à la diversité des profils de ménages et à la diversité des besoins.

La commune ne prévoit pas d'imposer un ratio minimal de petits logements dans son PLU, mais plutôt de travailler avec les opérateurs pour qu'ils proposent des gammes diversifiées de logements, adaptées à toutes les situations. De nombreux petits logements sont loués en location saisonnière.

Les taux (de logements aidés) affichés ne sont pas assez élevés pour faire levier et apporter une réponse adaptée au manque existant d'autant plus que l'application du règlement permettrait la production d'une trentaine de LLS sur les six secteurs d'OAP, bien loin de l'objectif des 60 logements sociaux affichés dans le PADD. Le règlement et les OAP doivent intégrer des objectifs précis et plus élevés de production de LLS.

La commune s'étonne que l'autorité environnementale porte un avis sur le taux de logements sociaux prévu par le PLU pour les opérations d'aménagement et de construction. Ce taux, établi à 30% pour les opérations portant sur 3 logements et plus, correspond aux objectifs de production de logements fixés par le PLH de Cap Atlantique, avec lequel le PLU de la commune doit être compatible.

La commune fait remarquer à l'autorité environnementale que, tel que précisé page 116 du rapport de présentation tome 1, la trentaine des logements sociaux prévus dans les secteurs soumis à OAP ne correspond qu'à la moitié du potentiel de production de logements sociaux. En effet, les opérations qui vont sortir, hors OAP, en densification et en renouvellement urbain vont également générer des logements sociaux, par application des seuils définis dans le règlement écrit. Le nombre de logements correspondant ne peut être dès à présent connu puisqu'il est fonction du nombre total de chaque projet. Le tableau figurant page 116 du rapport de présentation détaille le nombre de logements sociaux réalisables par mobilisation du potentiel foncier, ce nombre étant une estimation.

[...] le PLU prévoit une servitude de périmètre de projet pour 5 ans sur l'ancien site commercial Espace Océan aujourd'hui déconstruit (secteur Uic d'une surface de 1,3 ha). Le dossier n'apporte pas d'informations quant à la nature du projet envisagé. Le règlement précise que des logements pourront y être construits dans

le cadre d'une opération d'ensemble. Il apparaît nécessaire d'évaluer ce nombre de logements et de requestionner le devenir de certains secteurs en extension, et ce dans un souci de sobriété foncière.

Conformément à l'article L151-41 5° du code de l'urbanisme, la commune a établi une servitude d'attente de projet sur l'ancien site commercial Espace Océan, couvert par un zonage Uic, d'une superficie de 1,3ha.
Effectivement, le dossier n'apporte pas d'information quant à la nature du projet définitif envisagé puisqu'il n'est pas encore connu. C'est bien le but de cette servitude : laisser du temps à la commune pour définir les principes d'aménagement et la programmation pour ce site. Si le projet avait été connu, la commune aurait défini des orientations d'aménagement et de programmation. Ces informations sont données page 79 du rapport de présentation tome 1.

Selon le dossier, les chiffres présentés relatifs à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ont été adaptés pour « tenir compte des expertises zones humides ». Cependant, en l'état, le PLU n'apporte aucune garantie de la préservation de ces zones humides identifiées au sein de quatre des six OAP, ce qui biaise l'estimation de la consommation.

La commune s'interroge sur la remarque de l'autorité environnementale puisque le PLU impose la réalisation d'expertises complémentaires pour délimiter les zones humides. Si la présence est avérée, alors les dispositions prévues pour préserver ces milieux s'appliquent. Le PLU intègre donc bien des garanties quant à la préservation des zones humides dans ces secteurs.

L'Ae recommande de :
- *Reprendre l'évaluation du potentiel de densification en intégrant notamment le secteur de projet de l'ancien site commercial et d'en déduire le besoin en extension ;*
- *Revoir l'échéancier et reporter l'urbanisation de certains secteurs en extension (2AU) ;*
- *Mettre en place une servitude dans certaines zones urbaines ou à urbaniser visant à la*
- *Construction de logements exclusivement réservés à l'usage de résidence principale ;*
- *Fixer des objectifs chiffrés et adaptés de production de petits logements et de logements sociaux afin de répondre aux besoins identifiés.*

La commune a apporté un certain nombre de réponse aux remarques formulées par l'autorité environnementale, ce qui limite la nécessité de reprendre le projet. Ces informations seront reversées dans le rapport de présentation avant l'approbation, afin de rendre plus lisible les intentions et les incidences du projet de la commune.

3.1.2. Activités économiques

La commune porte le maintien du projet de transfert et de réorganisation des chantiers aquacoles sur le site de Loscolo, même si ce projet semble être remis en cause par l'annulation du permis d'aménager par le tribunal administratif de Rennes.

La commune a fait appel de la décision du tribunal administratif de Rennes sur ce projet. L'instruction est en cours. En fonction de la décision de la cour administrative d'appel de Nantes, des évolutions pourront être apportées, le moment venu, au PLU.

Le PLU prévoit différents zonages dédiés aux loisirs en fonction des types d'hébergement existants (camping-caravaning, mobil-homes, etc.) et des projets de développement. Aucune étude ou justification à ce titre n'est jointe au dossier et ce dernier ne différencie pas l'existant des projets. Par exemple, il n'évoque pas le projet d'extension du camping de Loscolo qui prévoit la création de 86 emplacements.

Le PLU prévoit des zonages dédiés aux loisirs qui correspondent aux activités existantes. L'armature touristique de la commune est présentée page 21 du rapport de présentation tome 1. Aucune création de camping ou autre activité de loisirs n'est prévue. La commune s'étonne donc de cette remarque.

Au moment où cette réponse est écrite, un permis d'aménager visant une extension du camping existant de Loscolo est en cours d'instruction. Cette demande concerne l'aménagement de 86 emplacements nus supplémentaires, non raccordés aux réseaux. Cette demande a fait l'objet d'un examen au cas par cas au titre de l'article R. 122-3-1 du Code de l'environnement. La décision sera communicable dès que la commune aura statué sur la demande (art. L. 311-2 du CRPA).

Le PLU prévoit environ 90 ha de zones UL pour les activités d'hébergement touristique dont 31,4 ha dédiés aux « campings et villages vacances, situés en continuité d'urbanisation » (ULa) et 57,6 ha aux « zones de camping-caravaning sur parcelles privatives » (ULd), auxquels s'ajoutent plus de 40 ha de zones NL.

Les zones UL correspondent aux campings et centres de vacances existants et en activités. Aucune création n'est prévue par le PLU.

Le détail des zones NL est donné aux pages 95 et 96 du rapport de présentation tome 1 et rappelé ci-après (paragraphe relatif aux équipements et services). Aucune construction nouvelle n'est autorisée en zone NL par le projet de PLU.

Plusieurs secteurs à proximité des campings et autres zones de loisirs vont permettre l'extension et l'aménagement de ces derniers, y compris des constructions, sur des secteurs non urbanisés. Les incidences potentielles doivent être évaluées et, le cas échéant, les périmètres des secteurs repris. À titre d'exemple, sur les secteurs de Kerfahler et de Keravello (cf. illustrations ci-dessous), environ 6 ha d'ENAF (hors secteurs couverts par des espaces boisés classés (EBC)) sont classés en ULd sans que le dossier apporte d'explications. Or, à ce jour, de nombreuses parcelles concernées ne sont pas occupées par cet usage. La délimitation des secteurs est beaucoup trop permissive, elle doit être reprise afin de préserver strictement les ENAF.

Le PLU ne permet aucune construction dans des secteurs non urbanisés, puisque c'est contraire aux dispositions de la loi Littoral. La commune s'interroge sur l'origine de cette remarque.

L'autorité environnementale n'a pas dû lire correctement les informations données au sujet des zones ULd qui correspondent aux zones de camping-caravaning sur parcelles privatives. Dans ces zones, le PLU n'autorise aucune installation ou construction supplémentaire. Tel que précisé page 80 du rapport de présentation tome 1 : « *Le secteur ULd correspond aux zones de camping caravaning sur parcelle privative, issue de l'aménagement foncier dont l'aménagement et l'occupation ont fait l'objet d'autorisation dans le cadre des zones 1AUe du précédent PLU. Aucune installation nouvelle ne sera autorisée et l'occupation des terrains est limitée à la période du 1er juin au 30 septembre. […] Il s'agit […] de*

reconnaitre l'existence des zones de campings-caravaning (sans pour autant leur conférer des droits à construire). » La commune considère donc que la délimitation des zones n'est donc pas permissive. Quel que soit le zonage il n'y aura pas de nouvelles installations possibles et que donc, les dispositions prévues au projet de PLU participent à la préservation des ENAF.

3.1.3. Constructions en zones naturelles et agricoles

Les nombreux aménagements possibles en zones A et N risquent d'entraîner des incidences notables sur l'environnement, notamment en matière de consommation et d'artificialisation d'espaces naturels et agricoles. Or le dossier ne traite pas cette problématique.

La commune s'étonne de l'analyse de l'autorité environnementale sur ce point, puisque les dispositions du PLU répondent aux exigences de la réglementation et de la jurisprudence littorale.

Effectivement, le PLU permet la construction de bâtiments agricoles dans les zones agricoles situées en dehors des espaces proches du rivage, conformément à l'article L121-10 du code de l'urbanisme.
La commune considère que les bâtiments agricoles n'ont pas d'incidence négative sur les espaces agricoles. Ils participent au bon fonctionnement et à la pérennité de l'activité. Pour rappel, les zones agricoles du PLU correspondent aux espaces agricoles pérennes du SCoT de Cap Atlantique. Voir page 89 du rapport de présentation tome 1.
De plus, le règlement du PLU autorise les installations et changement de destination de bâtiments existants à des fins de diversification des activités. Il n'autorise pas les nouvelles constructions pour ces usages. L'accueil et le camping à la ferme, ainsi que la vente directe des produits issus de l'exploitation ne sont pas de nature à entrainer des incidences notables sur l'environnement. Ils n'ont pas non plus à être comptabilisés dans les calculs de la consommation foncière.

En matière de conchyliculture, le PLU permet également les installations et ouvrages nécessaires au bon fonctionnement des chantiers (cales, bassins, terre-pleins). L'activité conchylicole est une activité emblématique et majeure pour la commune. Le PLU circonscrit à des secteurs précis les zones dédiées à ces activités et limite ainsi les incidences sur l'environnement.

Enfin, conformément à l'article L151-12 du code de l'urbanisme, le PLU permet seulement l'extension des habitations existantes dans les zones A et N (hors Nds et bande des 100m). C'est le cas aussi dans les zones Un, qui correspondent à des noyaux bâtis dispersés ne possédant pas les caractéristiques des agglomérations, villages et Secteurs Déjà Urbanisés au titre de la loi Littoral. Pour ces habitations, le PLU permet l'extension ainsi qu'une annexe accolée, sous réserve que l'emprise au sol cumulée soit limitée à 50% de l'emprise au sol du bâtiment étendu.
La commune s'étonne que l'autorité environnementale considère que ces possibilités sont trop permissives. Au contraire, elles sont plutôt restrictives et correspondent à ce qui est admis par la jurisprudence. Elles participent à l'amélioration du confort des habitations existantes et à la politique du maintien à domicile des personnes âgées (réalisation d'une chambre/salle de bain au rez-de-chaussée par exemple). Elles permettent de travailler des enveloppes bâties existantes plutôt que de réaliser de nouvelles constructions éparses et participent à lutter contre la vacance des logements. Ces possibilités ont donc des incidences positives pour les habitants, le territoire et l'environnement.

3.1.4. Equipements et services

[…] en se référant au règlement graphique et au MOS, on constate que plus de 1,3 ha de parcelles agricoles seront désormais dédiés à une aire naturelle de stationnement en plus d'une extension de la zone NLa dédiée au pôle sportif.

Le secteur du Petit Breton n'a pas vocation à être plus aménagé. La zone NLa peut accueillir des aménagements sportifs et de loisirs légers et la zone Nst permet aux visiteurs, en saison, de stationner leurs véhicules. L'aménagement du secteur du Toulprix devrait permettre le prolongement des cheminements doux existants pour conduire les visiteurs en direction des commerces et services présents dans le bourg. D'autre part, ces usages ne remettent pas en cause le caractère d'espaces naturels, agricoles et forestiers des terrains. Ils sont temporaires et réversibles.

Il ne peut donc être considéré que la zone Nst du Petit Breton impacte les ENAF et donc les calculs de consommation foncière.

Le dossier doit également prendre en compte la consommation d'ENAF induite par les emplacements réservés (exemple : ER02 extension de cimetière 1 696 m²).

La commune confirme que 6 emplacements réservés sont prévus sur terrains caractérisé comme ENAF au MOS. Cependant, 3 d'entre eux sont prévus pour des aires naturelles de stationnement, un est prévu pour aménager un carrefour (557m², secteur de Kerlay) et un autre pour un bassin de gestion des eaux pluviales (1260m² secteur de Trégorvel). La nature et/ou la surface de ces emplacements réservés n'impacte pas les ENAF de la commune.

Le projet d'extension du cimetière doit effectivement être intégré aux calculs de la consommation foncière puisqu'il est bien situé en ENAF. Cependant, la surface prévue n'a pas d'incidence sur la consommation foncière prévue.

Plus généralement, la multiplicité des aménagements et des usages permis dans les zones naturelles (centres de vacances, terrains de camping, zones naturelles de camping et de caravanage sur parcelle individuelle, aires de camping-car, aires d'accueil pour les gens du voyage, aires naturelles de stationnement) interroge sur la réelle volonté de la commune de préserver ces secteurs couvrants pourtant près de 60 ha du territoire.

La commune s'étonne de l'analyse de l'autorité environnementale sur ce point, qui n'a probablement pas lu en détail les possibilités données par le règlement écrit dans les différentes zones citées.

La commune rappelle que, lorsqu'elles sont situées en discontinuité d'urbanisation, les zones dédiées aux activités touristiques et de loisirs ne peuvent être classées en zone U. C'est pourquoi elles sont intégrées à la zone N, bien qu'elles ne présentent pas les caractéristiques d'un espace naturel.

Le tableau ci-dessous indique les zones concernées et les droits à construire fixés par le règlement écrit :

Zones	Vocation	Droits à construire
NLa	Activités légères de loisirs de la zone du Petit Breton et du Logo	Aménagements légers dédiés aux activités de loisirs. **Le PLU ne permet pas la réalisation de nouvelles constructions.**
NLb	Terrains aménagés pour le camping situés en	L'extension des bâtiments existant, dans la limite de 50% de l'emprise au sol du bâtiment étendu et sans changement de destination. Les

	discontinuité d'urbanisation	installations et ouvrages liés et nécessaires aux activités de la zone sont également permis. **Le PLU ne permet pas la réalisation de nouvelles constructions**.
NLc	Centres de vacances situés en discontinuité d'urbanisation	L'extension des bâtiments existant, dans la limite de 50% de l'emprise au sol du bâtiment étendu et sans changement de destination. Les installations et ouvrages liés et nécessaires aux activités de la zone sont également permis. **Le PLU ne permet pas la réalisation de nouvelles constructions.**
NLe	Aire de stationnement des camping-cars	Installations et ouvrages nécessaires au stationnement des camping-cars. **Le PLU ne permet pas la réalisation de nouvelles constructions.**
NLgv	Aire d'accueil des gens du voyage	L'extension des bâtiments existant, dans la limite de 50% de l'emprise au sol du bâtiment étendu et sans changement de destination. Les installations et ouvrages liés et nécessaires aux activités de la zone sont également permis. **Le PLU ne permet pas la réalisation de nouvelles constructions**.
ULd	Zones de camping caravaning sur parcelle privative, issue de l'aménagement foncier dont l'aménagement et l'occupation ont fait l'objet d'autorisations dans le cadre des zones 1AUe du précédent PLU	Aucune installation nouvelle ne sera autorisée et l'occupation des terrains est limitée à la période du 1er juin au 30 septembre. **Le PLU acte l'existence de ces zones et, dans certains cas, le bénéfice d'autorisations d'urbanisme délivrées précédemment, mais il ne permet aucune installation pérenne nouvelle.** Les zones ULd n'ont donc pas d'incidence notable sur l'environnement

Ces informations figurent aux pages 80 (zones ULd), 95 et 96 (zones NL) du rapport de présentation tome 1.

Tel que précisé page 95, ces zones visent à encadrer les activités légères de loisirs, et notamment les hébergements associés dans un objectif de préservation de l'environnement. Elles visent également à garantir dans les cas des zones NLa, NLb et NLc le bon fonctionnement d'activités économiques ou de loisirs existantes ou dans le cas de la zone NLgv d'accueil de publics spécifiques.

Les dispositions du PLU prévues pour les activités touristiques et de loisirs répondent donc bien aux enjeux du développement durable.

L'Ae recommande de :

- *Revoir la délimitation des secteurs dédiés au tourisme afin de préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ;*
- *Limiter les possibilités de construction en zones agricoles et naturelles ;*
- *Ré-évaluer en conséquence l'estimation de la consommation d'ENAF.*

La commune considère que le projet de PLU comprend déjà toutes les mesures pour préserver les ENAF, limiter les possibilités de construire en zone agricoles et naturelles. Le travail d'estimation de la consommation d'ENAF présenté dans le rapport de présentation du PLU pourra être corrigé pour intégrer le projet d'extension du cimetière, mais cela aura peu d'incidence sur les calculs, le foncier prévus ne représentant que 1 696m².

3.2. Préservation du patrimoine naturel et bâti

3.2.1. Patrimoine bâti, paysage, cadre de vie

Le futur PLU intègre une nouvelle délimitation des espaces proches du rivage (EPR) qui se base principalement sur l'analyse du SCoT et une étude plus fine par secteur (tracé inchangé par rapport au dossier initial). Cependant, cette délimitation réduit quasi systématiquement celle du SCoT, notamment sur les secteurs de la Mine d'Or et de la Grande île, et n'intègre pas le jugement récent du TA de Rennes relatif au projet du parc de Loscolo. Ainsi, la délimitation des EPR doit être corrigée dans le secteur concerné et les secteurs attenants. Le règlement prévoit une limitation des emprises au sol des constructions et des hauteurs maximales au sein des EPR mais, pour certains zonages concernés, les règles à appliquer ne sont pas précisées et les incidences sur le paysage non étudiées.

La délimitation des espaces proches du rivage est exhaustivement détaillée aux pages 131 à 142 du rapport de présentation tome 1. La différence entre la limite des EPR au SCoT et au PLU s'explique par la différence d'échelle de travail. Le PLU est plus précis que le SCoT puisque l'analyse se fait à l'échelle de la parcelle, alors que le SCoT est à une échelle macro.

La commune a fait appel de la décision du tribunal administratif de Rennes sur le projet d'aménagement de Loscolo. L'instruction est en cours. En fonction de la décision de la cour administrative d'appel de Nantes, des évolutions pourront être apportées, le moment venu, au PLU.

En espaces proches du rivage, en dehors des zones Uba, Ubb et A mentionnées page 142 du rapport de présentation, et en dehors des zones N dédiées à la préservation de l'environnement, le PLU prévoit des zones NL pour les activités existantes :

- NLa pour les terrains de sport du Logo et le terrain de jeux à la Mine d'Or. Seuls les aménagements légers sont autorisés.
- NLb pour les campings (existants) de Maresclé, Loscolo et Des Îles. Seule l'extension des bâtiments d'activité est autorisée et limitée à 50% d'emprise au sol supplémentaire. La hauteur de l'extension ne peut être supérieure à la hauteur de la construction étendue. Dans le cas de Loscolo et Des Îles, aucune construction n'existe dans la zone NLb
- NLc pour les résidences de tourisme (existantes) du Palandrin, Loguy et Poudrantais. Seule l'extension des bâtiments d'activité est autorisée et limitée à 50% d'emprise au sol supplémentaire. La hauteur de l'extension ne peut être supérieure à la hauteur de la construction étendue.
- NLe pour l'aire de stationnement des camping-cars de la Mine d'Or. Dans ces zones, seuls les installations et ouvrages nécessaires sont autorisés.
- ULa pour les campings de Loscolo et Des Îles. Les constructions nécessaires aux activités du camping sont autorisées. Le coefficient d'emprise au sol dans la zone est limité à 50% de la surface du terrain d'assiette du projet et les hauteurs

sont limitées au point le plus haut à 6,00m pour les HLL et 4,50m pour les autres constructions.

Ces informations seront reversées dans le rapport de présentation avant approbation. Elles montrent que la localisation en espaces proches du rivage de certaines zones a bien été prise en compte et que les constructions possibles n'impacteront pas de manière significative le paysage.

Le PLU identifie 15 aires naturelles de stationnement (et 3 emplacements réservés dédiés) dont la majorité se situe au sein de la bande littorale permettant la desserte des plages. Le dossier ne présente aucun élément justifiant ce besoin ni aucune solution alternative comme la recherche d'implantations alternatives, notamment en dehors de la bande des 100 m. Les secteurs choisis, au regard de leur nombre et de leur situation, et les aménagements autorisés, ne permettent pas de garantir l'absence d'incidences notables sur l'environnement, en particulier au regard du paysage littoral.

Les 15 aires naturelles de stationnement identifiées par le PLU sont des aires existantes, principalement utilisées en saison. Le PLU ne prévoit aucune création d'aire nouvelle. Le choix des secteurs repose donc sur l'existant.

En matière d'aménagement, le règlement n'autorise en zone Nst que les aménagements légers et réversibles nécessaire au stationnement des véhicules motorisés.

Le choix de privilégier les zones existantes plutôt que l'aménagement de nouvelles zones en retrait de la bande littorale, semble être le choix du moindre impact, considérant que le repli impacterait potentiellement des espaces agricoles et naturels aujourd'hui préservé de toute occupation.

L'Ae recommande de compléter le dossier avec un diagnostic paysager plus détaillé et d'en dégager des mesures de préservation, de mise en valeur mais aussi de reconquête des éléments paysagers et d'analyser les effets des nouvelles ouvertures à l'urbanisation sur le paysage.

Une analyse paysagère et des prescriptions complémentaires à celles déjà prévues seront intégrées au PLU avant son approbation.

Les incidences des ouvertures à l'urbanisation sur le paysage sont limitées, puisque les zones concernées sont peu nombreuses et intégrées à la trame urbaine existante. Les OAP du secteur des Pluviers prévoient la constitution d'une frange végétale en partie Ouest et la conservation d'un cône de vue vers les espaces agricole dans la partie Nord. Les OAP de Toulprix prévoient la constitution d'une frange paysagère dans la partie Sud, qui pourra être étendue à toute la face Ouest de la zone. A noter que celle-ci est bordée par un chemin creux, qui fait déjà lisière entre les espaces agricoles et naturels et la zone à aménager. Un projet d'écoquartier est en cours de réflexion.

Par ailleurs, les OAP traitent de manière plus générale les questions d'intégration et de transitions paysagère (page 10 du document des OAP notamment).

3.2.2. Qualité des milieux aquatiques et ressource en eau

Afin de permettre une réelle protection du cours d'eau et de ses berges et de garantir la circulation de la faune semi-aquatique, la bande (d'inconstructibilité) devrait s'étendre à partir de la limite haute de la ripisylve. Pour rappel, la charte de l'agriculture et de l'urbanisme du Morbihan préconise d'interdire toute

construction à 35 m des cours d'eau. La marge d'inconstructibilité doit être reportée sur le document graphique pour la rendre plus lisible.

L'études menée par Cap Atlantique « Territoire d'eau terrestre » portant sur les 15 communes du territoire, cartographie précisément les espaces de fonctionnement des cours d'eau et les zones inondables en appliquant une méthode approuvée par les services de l'Etat. Cette étude permet aux maires d'appliquer l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme et de décider de prescriptions spéciales d'aménagement, voire de refuser un permis si la construction se trouve dans une zone à risque avéré identifiée. Les zones figurant au règlement graphique dénommées « espaces de fonctionnement des cours d'eau » correspondent à la marge inconstructible applicable à chaque cours d'eau, en fonction de ses spécificités. Ce travail plus précis et adapté aux enjeux localisés est mieux adapté aux particularités locales que la marge fixe de 35m proposée par la charte de l'agriculture et de l'urbanisme du Morbihan.

Afin de garantir leur préservation, les ZH identifiées au sein des OAP doivent être intégrées à l'inventaire et l'ensemble des ZH doit bénéficier d'un zonage spécifique (exemple : Nzh) et de mesures de protection strictes. Il s'agira également d'instaurer une zone tampon permettant de préserver leurs fonctionnalités écologiques et hydrologiques (la distance fixe de 5 mètres n'étant pas adaptée).

Les zones humides sont préservées par une trame spécifique. Les zones humides repérées dans les secteurs soumis à OAP n'ont pas été délimitées, elles ne peuvent donc pas être intégrées à l'inventaire communal. Ce travail sera réalisé, en phase projet. Il permettra de connaitre précisément la localisation de ces milieux et donc de définir les mesures de préservation.

Si la commune comprend que pour une meilleure protection des zones humides, la distance de recul des constructions par rapport à ces dernières doit préférablement être calculée en fonction de leur fonctionnalité, elle rappelle que les dispositions du règlement écrit du PLU doivent être pratiques et pragmatiques, tant pour les porteurs de projets que pour les instructeurs des demandes d'autorisation d'urbanisme, ainsi que pour le contrôle du respect de ces dispositions. Ceci explique qu'une distance fixe soit prévue par le PLU. La commune rappelle que la réglementation ne prévoit pas de recul inconstructible par rapport aux zones humides.

Le dossier évoque également des travaux d'agrandissement de la STEU. Cependant le projet n'étudie pas la capacité du milieu récepteur à accepter l'augmentation de la population, y compris et surtout en période estivale (résidences secondaires, campings). [...]

L'Ae recommande de caractériser les effets des rejets des systèmes d'assainissement sur les milieux récepteurs, ce travail étant indispensable pour apporter une véritable démonstration de la compatibilité du projet avec leur préservation.

Nous pouvons nous appuyer sur l'avis de l'agglomération au titre de la compatibilité du SCoT avec notamment :

Rapport de présentation + Annexes assainissement	Précisions sur les capacités de la STEP	L'annexe Zonage d'assainissement des Eaux Usées indique que l'urbanisation à venir sur le bassin de collecte de la STEP de Pénestin s'élèvera à (900 EH). Il est précisé que cette estimation a été réalisée sur la base d'un projet de PLU. Le PLU actuellement arrêté, complété par la charge provenant de la commune d'Asserac prévoit une urbanisation à venir sur le bassin de collecte de 626 E.H. Ainsi, la charge sur la station peut être évaluée à 70 % en période estivale et 47 % en moyenne annuelle. La semaine de pointe, le taux de charge atteindrait 99%. Il est également précisé que le schéma directeur d'Assainissement des eaux usées approuvé par l'Agglo en décembre 2024 prévoit un programme de travaux conséquent sur le système de collecte via la réalisation de bassins tampons ainsi que la réhabilitation de la STEP a une échéance prévisionnelle de 5 ans (échéance toujours en cohérence avec l'évolution de la production de logement sur la commune).	Précision

Il ressort en effet de cet avis que le nouveau PLU arrêté par la commune conduit à une augmentation de 700 EH (et non de 900EH comme sur la première version), ce qui porterait la charge de la station d'épuration à 99% de sa charge nominale.

La station d'épuration étant réglementairement autorisée, cette augmentation de charge est sans impact complémentaire par rapport à l'impact projeté sur la base de la charge nominale de l'installation lors de son autorisation.

Il ressort de ces éléments que la station est en capacité de recevoir ce flux complémentaire. Parallèlement l'agglo prévoit un programme de travaux sur les 5 prochaines années qui s'inscrivent dans sa stratégie d'amélioration continue de ses systèmes d'assainissement.

Le dossier apporte peu d'éléments sur l'approvisionnement en eau potable, en dehors du descriptif de l'état actuel. Le dossier ne considère pas l'adéquation du projet à l'état de la ressource, dans la période actuelle ni à venir face au changement climatique. Il n'étudie pas davantage l'incidence des prélèvements supplémentaires sur les milieux aquatiques et ne prévoit pas de mesures visant à limiter ces prélèvements. Il devra donc être corrigé à ce titre.

L'agglomération s'est lancée depuis janvier 2024 avec son délégataire sur des démarches volontaristes ayant pour objectif de réduire de 10% la consommation des usagers.

Les actions principales sont :

- Déploiement de la télérelève d'ici 2026 pour permettre à chaque usager de piloter sa consommation et d'être averti en cas de fuite.
- Déploiement de l'application d'aide à la baisse des consommations
- Distribution de kits hydroéconomes à tous les abonnés
- Accompagnement des 200 plus gros consommateurs pour les aider à baisser leur consommation
- Actions de sensibilisations sur les gestes à adopter pour réduire sa consommation
- Lancement d'une année de l'eau en juillet 2025 jusqu'en juin 2026 pour sensibiliser les usagers (article de presse ci-dessous)

En complément l'agglo travaille avec son délégataire pour conserver le très bon niveau d'étanchéité de son réseau public par le déploiement et l'exploitation de compteurs de sectorisation, de corrélateurs acoustiques et par la mise en œuvre d'une gestion patrimoniale adaptée.

Sur le cas spécifique de Penestin, l'augmentation de consommation est limitée à 626 EH ce qui sera compensée très largement par la baisse de 10% des consommations unitaires des usagers déjà présents sur le territoire.

CAP ATLANTIQUE. **Chaque goutte d'eau compte : « Top Chron'Eau » est lancé**

Avec un an d'animations, Cap Atlantique veut sensibiliser tout le monde au non-gaspillage de l'eau et à sa protection.

C'est une première pour Cap Atlantique La Baule-Guérande. L'agglomération organise une sensibilisation de tous à la protection de l'eau, avec l'opération « Top Chron'Eau », lancée à Saint-Lyphard et qui va se dérouler pendant 12 mois. Ce seront des actions de découverte gratuites, ouvertes à tous.

Chaque mois se déroulera une animation dans une commune différente, C'est Saint-Lyphard qui ouvre cette année, avec la fête de l'eau, au plan d'eau, le 8 juillet, puis les mercredi du 16 juillet au 20 août, avec du théâtre autour de l'eau, au château de Ranrouët. Puis, sur diverses communes du littoral, du 11 juillet au 7 août, le monde du plancton, avec le CPIE, Et à nouveau au château de Ranrouët, des visites animées sur le lien entre le château et l'eau du 18 juillet et 29 août, etc.

Boire l'eau du robinet, sans risque

« Avec 98 km de littoral, 461 km de cours d'eau, 39 sites de baignade, des marais-salants, des zones humides, représentant 12 % du territoire, et la Brière, l'agglo est un territoire d'eau. Plusieurs compétences lui permettent d'agir dans tous les domaines de l'eau : la protection et la mise en valeur de l'environnement, la gestion des milieux aquatiques, la prévention des inondations et la gestion d'ouvrages », rappelle le président de l'agglo, Nicolas Criaud.

Nicolas Criaud, Claude Bodet et Joseph David, ont lanc l'opération Top Chron'Eau à Saint-Lyphard Jacky Legoff

Et les élus de rappeler les efforts faits notamment pour la qualité de l'eau. « Nous avons un réseau avec l'un des taux de fuites les plus faibles, note le vice-président Claude Bodet. À boire l'eau du robinet, on n'a pas plus de risque que de l'eau en bouteille, grâce à des analyses rigoureuses. Nous avons le label Territoire d'eau responsable. Et nous nous tournons vers des solutions d'avenir pour la réutilisation des eaux usées, traitées ». Joseph David, vice-président chargé de la transition écologique de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), souligne que 3 600 analyses sont réalisées chaque année, dont la qualité des eaux de baignade par un laboratoire du Croisic.

Sensibiliser tous les publics

« Il nous faut sensibiliser tous les publics pour une gestion plus sobre de la ressource, y compris les professionnels, Sur le territoire, ce sont 200 entreprises à utiliser deux millions de mètres cubes d'eau. Elles doivent réfléchir à réduire leur consommation de 10 % dans les cinq ans. La SEPIG Eau, s'est engagée à maintenir les mêmes prélèvements d'eau, malgré l'arrivée attendue de 10 000 nouveaux usagers d'ici à 2032 », reprend Nicolas Criaud.

3.2.3. Biodiversité et habitats pour la faune et la flore

La trame verte et bleue reste « statique », sans réellement envisager d'orientations de renforcement ou de restauration des continuités écologiques. À l'instar du classement opéré par le SRADDET de Bretagne, la commune doit distinguer les espaces fonctionnels à préserver de ceux à restaurer.

Un travail complémentaire pourra être intégré au projet avant son approbation, pour approfondir l'analyse de la trame verte et bleue et repérer les espaces fonctionnels et ceux dont la qualité écologique est à restaurer.

Le règlement interdit toute construction ou installation à moins de 5 mètres au droit du tronc des arbres isolés, et à moins de 3 mètres des haies et talus, identifiés au règlement graphique. Il serait pertinent d'harmoniser ces reculs, les éléments bocagers comportant aussi des arbres. De plus, le choix des distances minimales doit être déterminé en fonction de la taille du houppier pour les arbres adultes, et non pas d'une distance fixe. Aucune protection des lisières n'est prévue pour les boisements. Il convient de mettre en place des périmètres de recul sur ces éléments afin de prendre en compte les systèmes racinaires et d'assurer une protection plus efficace de ces éléments, mais également de protéger la population et les constructions contre la chute éventuelle d'arbres lors des tempêtes.

Comme pour la préservation des zones humides, si la commune comprend que pour une meilleure protection des arbres, la distance de recul des constructions par rapport à ces derniers doit préférablement être calculée par rapport à la taille du houppier, elle rappelle que les dispositions du règlement écrit du PLU doivent être pratiques et pragmatiques, tant pour les porteurs de projets que pour les instructeurs des demandes d'autorisation d'urbanisme, ainsi que pour le contrôle du respect de ces dispositions. Ceci explique qu'une distance fixe soit prévue par le PLU. Cette distance pourra être harmonisée entre les divers éléments de la trame verte, pour une meilleure cohérence des mesures de protection.

[…] certaines zones Natura 2000 semblent être intégrées dans les espaces où le règlement permettra les aménagements dédiés aux loisirs. Le dossier ne présente pas les incidences spécifiques pour ces secteurs.

L'analyse des incidences du projet de PLU sur les zones Natura 2000 figure aux pages 185 à 195. Une carte localise les zonages appliqués sur les sites Natura 2000, selon les secteurs (page 194 du rapport de présentation tome 2).

L'Ae fait certainement référence dans son avis à la zone NLb du Domaine d'Inly dont la partie Sud est située en zone Natura 2000. Les dispositions du PLU révisé permettent l'extension des bâtiments d'activité existants, or il n'y a pas de construction dans cette zone, qui est occupée par des paddock (chevaux) et des terrains de tennis. Il n'y aura donc pas de surface construite possible. Le PLU autorise également les installations et ouvrages nécessaires aux activités de la zone (activité de loisirs, tourisme). Ces terrains étant déjà aménagés, le classement en zone NLb ne remet pas en question les objectifs de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire.

Le dossier n'étudie pas les incidences potentielles des aménagements et constructions permis par les zonages Ac et Ao destinés à la conchyliculture (activités aquacoles – 35,9 ha concernés) vis-à-vis du risque de destruction des milieux naturels et de zones de nidification pour les oiseaux. Ce point est à compléter.

Des informations complémentaires seront apportées au dossier, relatives aux incidences potentielles des zones Ac et Ao sur les milieux naturels.

La commune rappelle que les zones conchylicoles Ac et Ao n'ont quasiment pas évolué entre le PLU en vigueur et le PLU révisé. Le PLU en vigueur compte 37,8ha de zones conchylicoles quand le PLU révisé en compte 35,9ha. Ce sont principalement les zones a été terre qui ont été ajustées, afin de tenir compte de la réalité des usages. Les informations figurent pages 90 à 93 du rapport de présentation tome 1.

L'Ae recommande de :

- *Compléter et reprendre l'OAP thématique « continuités écologiques » afin de lui donner un caractère plus prescriptif ;*
- *Analyser les fonctionnalités des éléments constitutifs de la trame verte et bleue (TVB), à l'échelle parcellaire, et de les cartographier, afin de dégager les connexions à préserver ou à réaliser, nécessaires au fonctionnement des corridors ;*
- *Prévoir les mesures relatives à la préservation des habitats naturels, supports de la biodiversité, avec la mise en place d'espaces tampon ou lisières à proximité des boisements haies, talus, etc. ;*

- *Démontrer que les aménagements permis dans les secteurs Natura 2000 sont compatibles avec les enjeux de préservation des habitats et espèces ayant justifié cette désignation et, le cas échéant, de les adapter.*

Les prescriptions du PLU favorable à la préservation de la trame verte et bleue et l'analyse des incidences du projet seront complétées avant l'approbation.

3.3. Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Le règlement écrit intègre les cartes de l'aléa centennal +20 cm et +60 cm. Il conviendrait d'intégrer l'évolution de ce risque de submersion dans le projet de PLU afin d'éviter d'éventuelles densifications dans les futurs secteurs submersibles et de rendre plus résilientes les habitations existantes.

Les zones soumises au risque de submersion marine telles qu'elles sont connues au moment de l'arrêt du PLU (données officielles, produites par les services de l'Etat en 2010 suite à la tempête Xynthia) figurent sur une carte dans le rapport de présentation, en annexe du règlement écrit ainsi qu'au règlement graphique. La commune ne dispose pas d'autre information quant à ce risque ou son évolution.

Concernant le recul du trait de côte [...] Des compléments ont été apportés. Le règlement graphique fait apparaître les zones concernées aux échéances 2050 (+ 20 cm) et 2100 (+ 60 cm). Le dossier précise qu'aucun espace urbanisé n'est concerné à l'horizon 2050, le règlement y interdit les constructions sauf « les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau ». À l'horizon 2100, le PLU ne prévoit aucune disposition particulière pour les secteurs, notamment celui de la Mine d'Or, directement exposés à une élévation du niveau marin de + 60 cm et n'anticipe pas l'identification des secteurs pouvant être concernés par une élévation pouvant aller jusqu'à + 110 cm au vu des derniers travaux du GIEC.

Les prescriptions fixées par le PLU pour les zones concernées par le recul du trait de côte sont conformes aux dispositions des articles L121-22-4 (horizon 2050) et L121-22-5 (horizon 2100) du code de l'urbanisme. Les données transmises par l'Etat datent de février 2020. La limite des possibilités de construire concerne uniquement les zones à horizon 2050. Les constructions dans les zones à horizon 2100 sont possibles, sous réserve que le propriétaire provisionne le montant nécessaire à leur démolition et à la remise en état du terrain lorsque le recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'une durée de trois ans.

Pour ce qui est du secteur de la Mine d'Or, les constructions existantes en front de mer sont concernées par le recul du trait de côte à 100 ans. Elles sont également concernées par le principe d'inconstructibilité des espaces non urbanisés de la bande des 100m (loi Littoral), ce qui ne permet pas de nouvelle réalisation vers la mer et donc vers la zone concernée par l'érosion littorale.

Le règlement graphique illustre également des secteurs concernés par un risque d'affaissement mais le dossier n'évoque pas spécifiquement ce point et aucune mesure spécifique n'est intégrée au règlement.

Des prescriptions seront ajoutées avant l'approbation du PLU pour limiter les possibilités de construire dans la zone d'affaissement, ce qui préservera d'autant plus les secteurs de la Mine-d'Or, du Landrin et du Bile. Les dispositions de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme s'appliquent aux demandes d'autorisation

d'urbanisme afin de préserver les biens et les personnes, conformément aux dispositions en vigueur. Il sera préconisé l'interdiction de toute nouvelle construction ou extension dans les secteurs concernés.

L'Ae recommande d'identifier, au vu des derniers travaux du GIEC, les secteurs potentiellement concernés par l'extension du risque de submersion marine du fait de l'élévation du niveau marin, et d'y prescrire des mesures de réduction du risque adaptées.

La commune s'appuie sur les données et informations dont elle dispose pour intégrer la prévention contre les risques dans son document d'urbanisme. Si de nouvelles informations, actualisées selon les prévisions du GIEC, devaient être produites, le PLU évoluera pour intégrer leurs effets sur le territoire.

3.4. Changement climatique, énergie et mobilité

« Le projet de PLU reste émetteur de gaz à effet de serre (hausse des trafics, artificialisation des sols) et ne traduit pas une ambition à la hauteur des objectifs régionaux et nationaux des politiques publiques en la matière. Il n'engage donc pas la commune sur une trajectoire compatible avec l'atteinte de ces objectifs.

L'Ae recommande d'intégrer au PLU des prescriptions permettant de réduire les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre et de prévoir une OAP thématique dédiée. »

Le PLU n'a pas de prise direct sur les flux de déplacements et la mobilité n'est pas de la compétence de la commune. La collectivité a donc peu de leviers pour limiter les trafics et développer les modes de transport décarbonés, pour limiter les émissions de GES.

Une OAP thématique dédiée à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, à la consommation d'énergie et la production d'énergies renouvelables sera intégrée au PLU avant approbation en conseil municipal.