



PREFET DU MORBIHAN

Préfecture du Morbihan
Secrétariat général
Mission Performance et Coordination
Affaire suivie par. : Xavier de Lantivy
Tél. : 02.97.54.86.67
Mél : xavier.de-lantivy@morbihan.gouv.fr

Vannes, le 19 juin 2013

BORDEREAU D'ENVOI

Le préfet du Morbihan

à

Monsieur le maire de DAMGAN



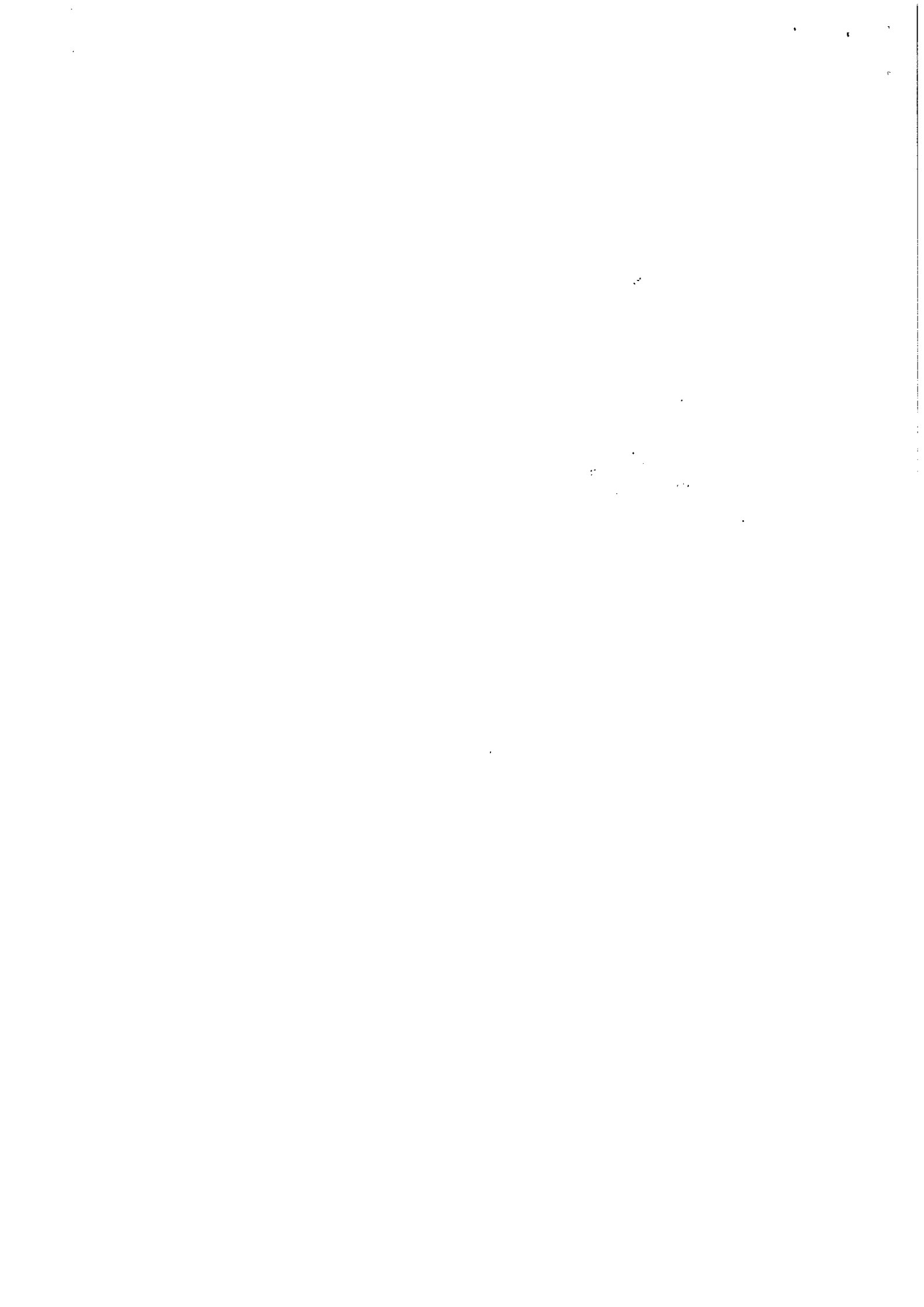
Nombre pièces	Désignation
1	Objet : Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de la commune de DAMGAN - avis de l'Autorité environnementale

Observations : document transmis pour suite à donner et pour inclure dans le dossier d'enquête publique.

Les éléments complémentaires sont à transmettre à la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Bretagne - service COPREV et en copie à la préfecture du Morbihan – M.I.P.C

Le chef de mission,

Christine GUERRY





PREFET DU MORBIHAN

Direction Régionale de l'Environnement
de l'Aménagement et du Logement

Autorité environnementale



AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
portant sur l'élaboration du plan local d'urbanisme
de la commune de DAMGAN (56)

1/ Présentation générale et cadre juridique

La commune de Damgan est une commune littorale du département du Morbihan, située à proximité de l'axe Vannes-Nantes, dépendant de la Communauté de Communes Arc Sud Bretagne.

D'une superficie de 1 016 ha, la commune s'étend le long de la côte sur une distance de 17 km. Ceinturée au nord-ouest par la rivière du Pénerf et au sud par l'océan Atlantique, Damgan présente un caractère de presqu'île, ce qui la contraint dans son développement urbain.

En 2009, la commune comptait au recensement 1 574 habitants, mais elle voit sa population s'accroître considérablement en période estivale pour atteindre plus de 20 000 habitants. C'est une destination touristique privilégiée et la part importante des résidences secondaires sur l'ensemble des logements (77,2 %) en témoigne. Le paysage du littoral est assez varié (plages, dunes, rochers, ports), mais le paysage urbain est quant-à lui largement dominé par un habitat pavillonnaire sans réelle identité et peu propice à la densité.

La population de Damgan a connu une croissance annuelle moyenne d'environ 1,7 % entre 1999 et 2009. Les prévisions de croissance (1,4 %/an) devraient amener une augmentation de 500 habitants dans la population permanente d'ici à 2029, soit 2 080 habitants. Le projet de PLU s'inscrit de ce fait dans une démarche visant à la création d'un parc de logement adapté à l'accueil de cette future population permanente.

Damgan fait partie du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) Arc Sud Bretagne toujours en cours d'élaboration mais qui sera approuvé prochainement. Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) du bassin de Loire-Bretagne 2010-2015 fixe les enjeux et les objectifs de la reconquête de la qualité de l'eau et le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de la Vilaine vient préciser les obligations de la commune, notamment celle de réaliser un inventaire exhaustif des zones humides et des cours d'eau.

Le projet de PLU de la commune intervient en révision de l'ancien Plan d'Occupation des Sols (POS) de 1984, ce dernier ayant été remis en vigueur suite à l'annulation, par la Cour administrative d'appel de Nantes en juin 2007 du POS approuvé le 14 décembre 2001 par le conseil municipal. Selon la cour, ce document d'urbanisme ne répondait pas au regard de la loi littoral, aux enjeux d'aménagement, de développement et de protection des espaces naturels.

La transformation de l'ancien POS en PLU permet dorénavant l'identification sur le territoire communal des zones naturelles (N), agricoles (A) et urbaines (U) et à urbaniser (Au).

Le projet de PLU crée 15,72 ha de zones Au, dont 2/3 seront ouverts à l'urbanisation dès l'approbation du PLU (zones classées en 1Au) et 1/3 qui pourra être ouvert seulement après une nouvelle modification ou révision du document d'urbanisme (zones classées en 2Au).

2/ Résumé de l'avis

Le caractère littoral de Damgan et la qualité de ses milieux naturels ont contribué largement à l'attractivité de la commune depuis des décennies. Mais cette attractivité s'est traduite par une urbanisation résidentielle étendue et peu économe de l'espace.

Le projet de PLU ambitionne la création de nouveaux logements en comblant les dents creuses et revoit à la baisse l'ouverture des zones à urbaniser par rapport au plan d'occupation des sols précédent, mais en permettant encore un développement important des résidences secondaires, il ne constitue par conséquent pas réellement une remise en cause du modèle existant.

La part des surfaces urbanisées étant très importante sur le territoire de Damgan, il est d'autant plus impérieux de mettre en place une protection efficace des milieux naturels sensibles et des éléments constitutifs de la trame verte et bleue. Le projet de PLU y répond en identifiant avec des zonages pertinents, les espaces remarquables du littoral, les zones humides ainsi que les espaces boisés classés et les éléments du bocage. L'Autorité environnementale appelle cependant la commune à être très vigilante sur la création de zones de stationnement dans les espaces remarquables du littoral qui devront s'inscrire dans le respect de la vocation première de ces sites.

3/ Évaluation environnementale

Le rapport environnemental du PLU se montre globalement clair et lisible. Il comporte un résumé non technique placé en début de rapport qui reprend l'ensemble des thématiques abordées dans le document.

L'évaluation environnementale du PLU doit se référer à l'article R-123-2-1 du code de l'urbanisme quant à son contenu.

L'examen du rapport montre qu'il est incomplet dans la mesure où ne figure pas d'étude d'incidence NATURA 2000. Par conséquent, l'Ae demande d'inclure cette étude dans le rapport de présentation.

Concernant l'étude de l'état initial de l'environnement, l'ensemble des thématiques pertinentes est abordé. La description des grands ensembles paysagers et des milieux naturels sensibles (sites NATURA 2000, ZNIEFF, site RAMSAR) est correctement effectuée. Cependant, plusieurs thématiques (développées ci-dessous) restent à compléter pour permettre une meilleure définition des enjeux sur le territoire communal.

Le réseau hydrographique doit également s'analyser au regard de la qualité des eaux et des exigences qui ont été fixées par les directives communautaires. Le rapport doit préciser les différentes masses d'eau qui concernent la commune au titre de la surveillance qui a été mise en place par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) du 23 octobre 2000. Un état des lieux sur la qualité de ces masses d'eau et les objectifs d'atteinte du bon état doit être précisé. Les éléments du rapport sur la qualité des eaux de baignade doivent être actualisés selon les nouvelles exigences fixées par la directive 2006/7/CE relative à la qualité des eaux de baignade.

L'identification des zones humides sur le territoire est correctement retranscrite et permet de faire le lien avec le document cartographique du PLU. Toutefois il est utile de préciser dans le rapport de présentation la méthodologie qui a été employée pour élaborer cet inventaire.

La description de la Trame Verte et Bleue (TVB) sur la commune est élaborée à partir des travaux qui ont été menés dans le cadre du projet de Parc Naturel Régional (PNR) du Golfe du Morbihan. Sans remettre en cause la qualité des travaux qui ont été menés, une analyse à l'échelle de la commune doit être mise en œuvre pour permettre d'affiner l'identification des corridors écologiques, des réservoirs de biodiversité mais également des ruptures de continuité écologique qui permettent d'étudier les possibilités d'urbanisation de la commune.

Le rapport de présentation aborde très succinctement la gestion des eaux usées et des eaux pluviales qui se retrouve plus largement détaillée dans les annexes sanitaires du dossier de PLU. Pour une meilleure compréhension de ce sujet par le public, il convient de développer suffisamment ces éléments du rapport de présentation.

L'état initial portant sur les risques d'inondation par submersion marine est également abordé dans le rapport. En effet, le territoire de Damgan se caractérise par une relative plénitude avec une différence de niveau ne dépassant pas 19 mètres. La commune présente des risques de submersion marine et figure à ce titre dans la liste des communes à couvrir par un Plan de Prévention des Risques Littoraux (PPRL) avant 2014. Il convient donc de préciser que, seule l'adoption du PPRL permettra de définir les dispositions complémentaires indispensables pour les constructions dans les zones urbanisées. En attendant l'approbation du PPRL, l'utilisation de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme ou le reclassement des zones ouvertes à l'urbanisation doit éviter toute aggravation du risque par l'augmentation de la population exposée. Il est important de souligner que la commune a retenu, et à juste titre, dans son plan de zonage, l'aléa optimal, c'est à dire l'aléa + 0,60 m.

La démarche de l'évaluation environnementale du PLU est correctement retranscrite avec l'analyse de l'articulation du document d'urbanisme et des documents supra communaux, mais aussi avec l'étude d'un scénario « au fil de l'eau ». Cependant, il est à noter que le rapport ne dresse pas les alternatives au projet du PLU qui n'ont pas été finalement retenues.

La commune répond également, du fait de son caractère littoral, aux exigences qui sont fixées par les articles L146-1 et suivants du code de l'urbanisme. A ce titre, la détermination de la capacité d'accueil (art L146-2) de la commune n'est pas seulement analysée à travers des critères techniques, mais aussi à la lumière des espaces naturels et agricoles présents sur le territoire communal et des coupures d'urbanisation.

4/ Prise en compte de l'environnement dans le projet

Pour une approche patrimoniale de l'espace et des ressources naturelles, le PLU a vocation à répondre à 3 objectifs essentiels présents dans le code de l'urbanisme depuis la loi SRU et réaffirmés par les lois Grenelle Environnement, à savoir :

- une urbanisation compacte de qualité, grâce au développement de nouvelles formes urbaines variées, plus dense, rapprochant l'habitat des services et de l'emploi, permettant des modes de déplacement alternatifs, favorable à la mixité sociale et générationnelle organisant la « ville des proximités » ;
- la préservation d'une trame verte et bleue, faite d'espaces protégés, de cours d'eau, de zones humides, d'espaces boisés, d'espaces non bâtis, constituant un maillage écologique et paysager du territoire communal, respectant ainsi l'environnement naturel dans lequel se situe l'urbanisation ;
- une approche durable des flux, permettant d'économiser les ressources nécessaires à la présence humaine : l'air, l'eau, l'énergie, et de gérer les conséquences de l'activité humaine : les déplacements, les déchets, de façon à éviter les pollutions et les nuisances.

◦ Urbanisation

Le projet d'urbanisation de la commune souhaite d'une part répondre au besoin qui a été identifié pour accueillir une nouvelle population permanente d'ici 15 ans (281 logements pour 500 habitants supplémentaires), mais aussi continuer à développer l'offre en matière de résidences secondaires (420 logements).

Le projet de PLU a identifié un potentiel foncier de l'ordre de 10.86 ha pour permettre une urbanisation des dents creuses des zones déjà urbanisées de la commune. Ainsi, il est prévu la construction de 239 logements, soit une densité de 22 logements/ha, sur des secteurs de l'agglomération (zonage U), mais aussi sur le hameau du Lic (zonage Nh). Ceci s'inscrit donc dans un objectif de sobriété foncière.

Des zones destinées à être ouvertes à l'urbanisation (Au) sont identifiées dans le projet de PLU et portent sur une surface totale de 15,72 ha. Elles doivent permettre d'accueillir d'ici 15 ans 382 logements, soit une densité moyenne de logement d'environ 20 logements/ha. Sur les sept zones Au, seules trois constituent des extensions d'urbanisation, les autres étant situées dans l'enveloppe urbaine de l'agglomération de Damgan. Il faut souligner que le projet de PLU a largement diminué la surface de ces zones par rapport au POS de 1984 qui en prévoyait 46,4ha.

L'Ae observe que, même si les taux de densité s'inscrivent dans les objectifs fixés par le projet de SCoT Arc Sud Bretagne (densité minimale de 15 logements/ha pour les logements individuels et 24 logements/ha pour les logements collectifs), ces derniers ne constitueront qu'une inflexion relative dans la politique d'urbanisation qui prévaut depuis des décennies. La part prévue de résidences secondaires dans les prochaines constructions de logements (60 %) marque aussi une volonté de ne pas réorienter le modèle existant,

celui d'une économie résidentielle accrue ne facilitant pas le développement durable et les enjeux du territoire, à savoir la maîtrise de la consommation foncière, la réduction des déplacements induits par les migrations alternantes, et une dépendance forte à l'attractivité saisonnière.

Dans la mesure où, un tel modèle est pérennisé par le présent projet de PLU, il est indispensable que des mesures de réduction et de compensation à la hauteur des impacts résiduels soient mis en œuvre.

Enfin, l'Ae demande que le rapport de présentation précise les mesures compensatoires qui sont prévues pour l'ouverture des zones d'urbanisation situées sur des zones agricoles et pour remédier aux impacts générés.

- **La frame verte et bleue**

Le PLU, par son zonage, tient compte des différents enjeux sur son territoire. Ainsi, les sites naturels protégés (Natura 2000, ZNIEFF) et les sites remarquables du littoral se voient préservés par un zonage Nds qui, tel qu'il est prévu par l'article L146-6 du code de l'urbanisme, permet une protection spécifique des milieux ou espaces, terrestres et marins remarquables.

Néanmoins, l'Ae appelle la commune à être vigilante sur les projets de zones de stationnement situées dans les espaces remarquables du littoral sous la forme d'emplacements réservés au zonage graphique. Dans les zones Nds, les parking sont autorisés uniquement dans le but de maîtriser la fréquentation touristique et à condition de ne pas augmenter le nombre de place de stationnement. Ces aires ne doivent pas être cimentées, ni bitumées (art R. 146-2 du code de l'urbanisme).

Enfin, l'inventaire des zones humides, des Espaces Boisés Classés (EBC), des éléments du bocage à préserver et leurs traductions sur le zonage graphique permettra une protection efficace de ces éléments constitutifs de la TVB.

- **Les flux**

La commune de Damgan est reliée à une station d'épuration mise en service en 2004 d'une capacité nominale de 25 000 équivalents habitants (éq/hab) et qui assure également le traitement des eaux usées de la commune voisine d'Ambon. La réserve de capacité de traitement est évaluée à 18 650 éq/hab, ce qui doit donc permettre de couvrir les besoins futurs de la commune. Par conséquent, les enjeux liés à la gestion des eaux usées sont correctement traités par le projet de PLU et son zonage d'assainissement.

Parallèlement, la commune a mis en place un zonage de gestion des eaux pluviales qui fixe des obligations de régulation et de rétention des eaux pluviales mais aussi un débit de fuite pour l'ensemble des secteurs (3 litres/seconde/ha). Ainsi, le risque de pollution par les rejets d'eaux pluviales est limité.


L'aménagement de la commune est caractérisé par une urbanisation étirée peu compatible avec une politique de réduction de la circulation automobile. Cependant, le projet de PLU prévoit la création de cheminements doux pour permettre une réduction du trafic, initiative qui doit être soulignée.

5/ Conclusion

Par conséquent, l'Autorité environnementale invite la commune de Damgan à apporter les éléments complémentaires concernant les observations soulevées dans le présent avis.

Conformément à l'article L121-14 du code de l'urbanisme, la commune devra transmettre à la DREAL, service COPREV et en copie à la préfecture du Morbihan – M.I.P.C, les éléments de réponses aux observations soulevées dans le présent avis, qui pourront être utilement apportés dans le dossier d'enquête publique.

A Vannes, le 19 JUIN 2013
Pour le préfet,
Le secrétaire général,


Stéphane DAGUIN