



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale de Bretagne
sur la modification n°6 du plan local
d'urbanisme de Cancale (35)**

n° 2022-010105

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 17 novembre 2022. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de modification n°6 du PLU de Cancale (35).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Françoise Burel, Florence Castel, Alain Even, Sylvie Pastol et Philippe Viroulaud.

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 le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par la commune de Cancale pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 29 août 2022.

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. Conformément à 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 même code, la DREAL a consulté par courriel du 29 août l'agence régionale de santé, qui a transmis une contribution datée du 27 septembre 2022.

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 et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne 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 sa conception, 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 dans le dossier soumis à la consultation du public.

Conformément à l'article L. 104-7 du code de l'urbanisme, la collectivité à laquelle il revient d'approuver le document d'urbanisme en informe le public et l'autorité environnementale, et met à leur disposition le rapport de présentation, qui indique notamment la manière dont il a été tenu compte des consultations auxquelles il a été procédé, ainsi que les motifs qui ont fondé les choix opérés par le document, compte tenu des diverses solutions envisagées.

Synthèse de l'avis

Cancale est une commune littorale située à l'extrémité ouest de la Baie du Mont Saint-Michel dans le département d'Ille-et-Vilaine. Son territoire (12,61 km²) bénéficie d'un espace littoral naturel préservé situé dans le périmètre de protection de plusieurs sites naturels d'intérêt communautaire (Natura 2000). La population (5 226 habitants en 2019) semble se stabiliser après avoir connu une baisse continue depuis 2008. Sur les 4 688 logements présents sur la commune, près de 41,3 % sont des résidences secondaires. Les nouveaux logements produits entre 2013 et 2018 sont presque tous dévolus aux résidences secondaires (276).

La commune fait partie de Saint-Malo Agglomération et est rattachée au schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Saint-Malo approuvé en 2017 et révisé en 2020. Le PLU de Cancale en vigueur a été approuvé le 28 février 2014, le projet de modification n°6 du PLU intervient dans le cadre de sa mise en compatibilité avec le SCoT du Pays de St-Malo, notamment sur les enveloppes foncières.

L'analyse de la compatibilité du PLU avec le SCoT présentée dans la note de présentation se révèle d'une appréhension très complexe même pour les spécialistes et donc incompréhensible par le public. Le dossier fonde son argumentaire sur la compatibilité de la consommation d'espace découlant de cette modification du PLU avec les seuils prévus par le SCoT, mais il ne permet pas d'identifier de façon claire et précise le nombre et le type de logements générés, le nombre d'habitants attendus, ni la densité de l'habitat projetée. Le dossier ne permet pas non plus d'identifier les espaces encore disponibles au sein des zones déjà ouvertes à l'urbanisation.

Le projet ne remet pas en question la croissance démographique prévue par le PLU, ambitieuse (+1 % par an), impliquant à l'époque la construction de 750 logements. **La collectivité maintient ainsi le choix d'un scénario de développement démographique contraire aux tendances observées aux cours des dernières années. En outre, la collectivité indique devoir construire des logements en nombre largement supérieur aux besoins correspondant à l'évolution de population du fait de l'augmentation du nombre de logements développés comme résidences secondaires. Cette option conduit à une artificialisation significative d'environ 30 hectares en intégrant zones d'habitat et zones d'activités économiques, en contradiction avec l'objectif général de sobriété foncière figurant dans la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 et alors même que le PLU doit tendre vers l'objectif de « zéro artificialisation nette » visé par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne.**

Globalement, la compatibilité du projet avec la disponibilité de la ressource en eau potable et l'atteinte des objectifs de bon état des cours d'eau fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne n'est pas réellement démontrée. Les éléments présentés dans le dossier sur la gestion de l'eau potable, des eaux usées et des eaux pluviales ne permettent pas de vérifier la soutenabilité du projet de PLU au regard des nécessaires préservation et restauration de la qualité des milieux aquatiques.

En l'état la prise en compte de l'environnement par le projet reste globalement insuffisante et théorique. L'évaluation environnementale rapportée dans le dossier de PLU demeure inaboutie faute d'une évaluation exhaustive et approfondie des incidences du projet et d'une véritable démarche « éviter, réduire, compenser ».

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

Avis détaillé

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 incidences (positives ou négatives) sur l'environnement.

1. Présentation du territoire et du projet de modification du PLU

1.1 Contexte et présentation du territoire

Cancale est une commune littorale située à l'extrémité ouest de la Baie du Mont Saint-Michel dans le département d'Ille-et-Vilaine. Elle fait partie de Saint-Malo Agglomération et est rattachée au schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Saint-Malo approuvé en 2017 et révisé en 2020. Le territoire communal d'une superficie de 12,61 km² est concerné notamment par le site Natura 2000 des côtes de Cancale à Paramé (directive habitats) comprenant le hameau de La Gaudichais et par plusieurs périmètres de protection de monuments historiques. Après une baisse continue depuis 2008, la population de 5 226 habitants en 2019 (source INSEE) semble de stabiliser (+0,1 %¹ de 2013 à 2019). Sur les 4 688 logements présents sur la commune, en grande majorité des maisons individuelles, près de 41,3 % sont des résidences secondaires. Cette proportion est en constante augmentation. En particulier, les nouveaux logements construits entre 2013 et 2018 (276 logements) constituent presque tous des résidences secondaires.

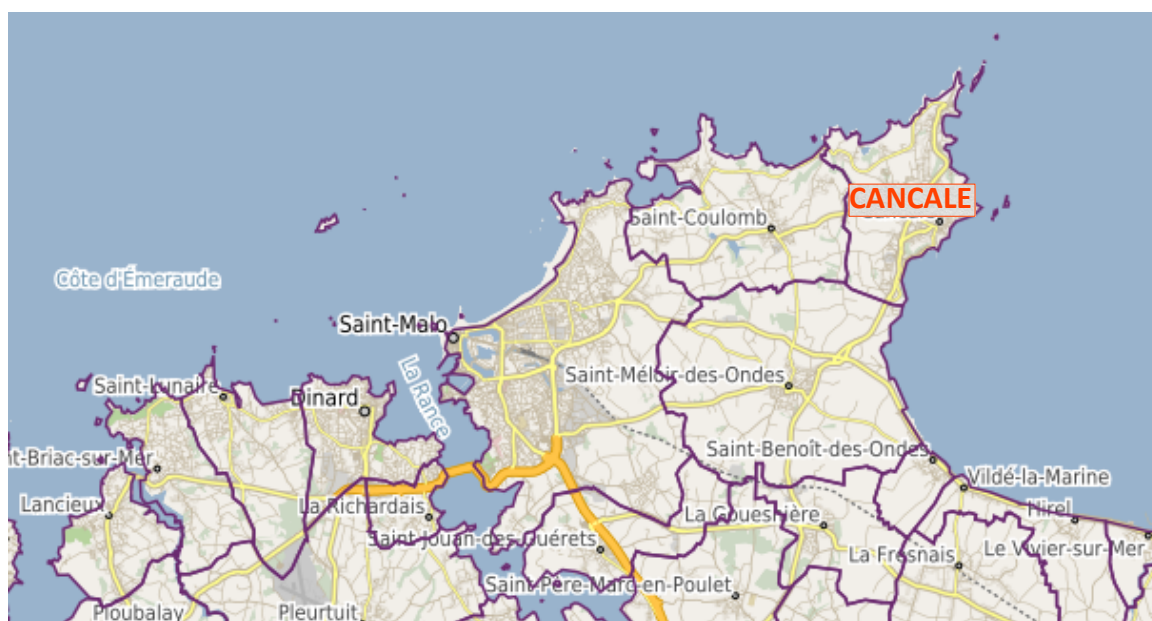


Figure 1 : Localisation de la commune de Cancale

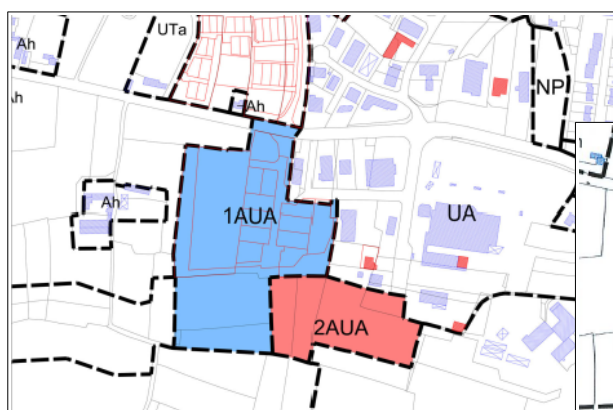
1 Variation annuelle moyenne de la population en %

Le PLU de Cancale en vigueur a été approuvé en février 2014. Les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) prévoient un rythme de croissance démographique de 1 % par an, pour un objectif de 6 000 habitants à l'horizon 2029 (soit + 800 habitants) se traduisant par la production de 750 logements, dont 25 % prévus pour des résidences secondaires. Les surfaces destinées à l'habitat, pour les seules zones à urbaniser (1AU), représentent 23 ha environ, pris sur des espaces naturels ou agricoles, dont 18 ha environ sont encore disponibles.

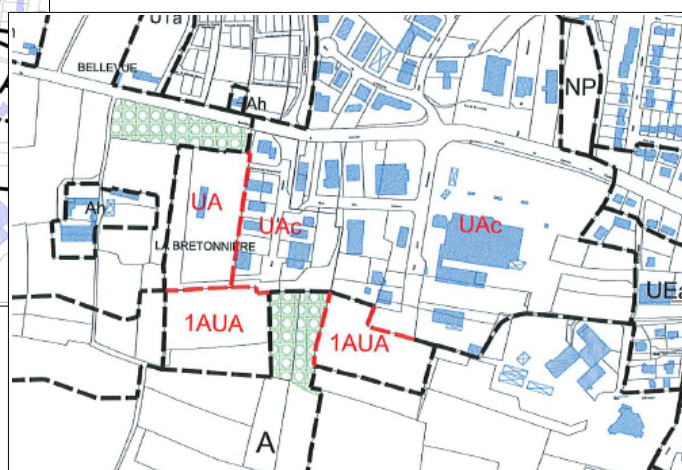
1.2 Présentation du projet de modification

Le dossier indique que la modification n°6 du PLU intervient dans le cadre de sa mise en compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de St-Malo approuvé le 08 décembre 2017. Cette mise en comptabilité se traduit par le changement de zonage dans le secteur de « la Bretonnière » et du lieu dit « La Gaudichais » (suppressions des possibilités d'urbanisation habitat ou activité artisanale), et par la modification des OAP des zones urbanisables afin d'augmenter la densité de logements et d'améliorer la mixité sociale.

Le projet de modification intègre également, dans la zone d'activités « la Bretonnière », la mise à jour des zonages pour prendre en compte les secteurs urbanisés depuis l'approbation du PLU et l'ouverture à l'urbanisation immédiate d'une zone 2AU.



Zonage avant modification



Zonage après modification

1.3 Principaux enjeux environnementaux associés au projet

Au regard des sensibilités du site et des caractéristiques du projet, l'autorité environnementale identifie les principaux enjeux environnementaux suivants :

- **la limitation de la consommation des sols et d'espaces agro-naturels**, au regard de l'ouverture supplémentaire à l'urbanisation d'une zone 2AU, et la préservation de la biodiversité ;
- **l'adaptation du projet à la capacité d'accueil² du territoire : l'accueil de la population et des activités permanentes ou saisonnières envisagées par la commune doit être compatible avec les ressources disponibles et les objectifs portés pour le territoire.**

2. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet

2.1 Qualité du dossier

En l'état actuel, la partie consacrée à l'analyse de la compatibilité du PLU avec le SCoT, est d'une appréhension très complexe même pour les spécialistes, et donc incompréhensible par le public. Les données chiffrées sont très nombreuses avec de multiples références disséminées au travers de tableaux le plus souvent sans légende ; leur analyse est complexe et fait de surcroît apparaître de nombreuses incohérences. Cette partie est donc peu lisible voire parfois incompréhensible. En définitive, le dossier ne met pas en évidence les espaces encore disponibles au sein des zones déjà ouvertes à l'urbanisation au regard des besoins futurs. Il ne permet pas d'identifier de façon précise le nombre de logements générés par le projet de PLU. **Pour une bonne appropriation du projet de modification du PLU par le public, le dossier doit présenter des informations précises et claires, de façon synthétique, permettant de comprendre les orientations du projet de modification et ses conséquences en matière de production de logements (en nombre et en type) et de consommation foncière.**

Le résumé non technique ne permet pas au public de prendre connaissance, de manière simple et lisible, de la teneur du projet et de ses effets sur l'environnement compte-tenu des mesures prises pour les éviter, réduire ou compenser. L'objectif de croissance démographique, les besoins en logements ainsi que la consommation d'espaces naturels ne sont pas clairement repris. En outre l'ajout d'illustrations cartographiques permettrait une meilleure compréhension par le public du projet et de ses effets sur l'environnement. **Le résumé non technique demande à être complété en ce sens pour une bonne information du public.**

En l'absence de scénarios alternatifs, la commune ne justifie pas en quoi les choix effectués constituent le meilleur compromis entre son projet et la préservation de l'environnement. La projection démographique envisagée, bien au-dessus des dynamiques actuelles constatées, entraînerait une consommation d'espaces naturels pour l'habitat importante. **De fait, l'évaluation environnementale menée ne permet pas de démontrer la bonne prise en compte des objectifs de protection de l'environnement et l'absence d'incidences notables.**

2 La capacité d'accueil (notion instituée par la loi Littoral, article L. 121-21 du code de l'urbanisme) doit être fixée dans les documents d'urbanisme pour déterminer ce que le territoire littoral peut supporter comme activités et usages sans qu'il soit porté atteinte à son identité physique, économique, socioculturelle et aux équilibres écologiques. Cette capacité d'accueil doit prendre en compte les habitants permanents et les résidences secondaires, qui sont tous utilisateurs des équipements et des espaces.

Le dossier ne présente pas les indicateurs de suivi du PLU actuel et n'en prévoit pas pour le suivi des effets de la mise en œuvre du projet de modification du PLU. Cette obligation est pour rappel prévue par l'article R 151-4 du code de l'urbanisme. Ce dispositif est indispensable pour permettre de vérifier les hypothèses émises au cours de l'élaboration du document et pour adapter le PLU et les mesures de réduction et de compensation prises en fonction des résultats. Le suivi doit en effet permettre de faire face aux éventuelles incidences imprévues.

2.2 Justification des choix

Le projet de modification du PLU propose une consommation foncière de 30 hectares en s'appuyant sur les orientations du SCoT approuvé le 8 décembre 2017 et modifié le 6 mars 2020, notamment les enveloppes foncières maximales, alors que c'est l'année 2014, année d'approbation du PLU, qui aurait dû servir de référence. Cela entraîne probablement une modification du nombre d'habitants et du nombre de logements. Des calculs du nombre de logements et des surfaces consommées sont proposés, mais sont incompréhensibles. Le dossier n'affiche donc pas de bilan clair et précis du PLU en vigueur, comme l'impose la loi, et ne précise pas les besoins futurs. **Au regard de la croissance démographique constatée, bien inférieure à celle prévue lors de l'élaboration du PLU, et de l'augmentation constante de la part des résidences secondaires, conduisant en définitive à avoir mobilisé la production de logements quasi exclusivement pour les résidences secondaires, la collectivité aurait dû réinterroger ses hypothèses de développement. Au contraire, à travers cette modification, la collectivité semble uniquement vouloir maximiser la consommation des enveloppes allouées par le SCoT en s'alignant sur les seuils qu'il fixe aux fins de maîtrise foncière.**

L'analyse dans le détail du dossier fait ressortir que le projet de PLU mise toujours sur un développement du territoire bien supérieur aux dynamiques actuelles observées (+ 0,1 % de variation annuelle moyenne entre 2013 et 2019), bien que la population de Cancale n'ait pas progressé depuis l'entrée en vigueur du PLU³. Le dossier s'appuie ainsi sur les hypothèses de croissance du SCoT alors que des moyennes constatées au cours des 10 dernières années⁴ devraient amener la collectivité à réduire fortement le taux de croissance démographique retenu. Le contenu du rapport ne permet en aucun cas de justifier l'importance, à l'échelle de la commune, du projet de développement.

La consommation d'espace prévue reste de plus de 30 ha et ne s'inscrit pas dans la réduction de l'artificialisation des sols, attendue dans le cadre de la mise en œuvre de la loi climat et résilience, ni dans l'objectif de « zéro artificialisation nette » visé par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne.

Outre l'accueil d'une population permanente nouvelle, la commune fait le choix de développer encore un parc de résidences secondaires déjà très conséquent. Entre 2013 et 2018, la population a diminué ; dans le même temps, la quasi-totalité des constructions neuves a porté sur la création de logements pour des résidences secondaires. La commune souhaite construire un volume de logements supérieur à ses besoins en résidences principales pour permettre le maintien et le développement de sa population résidente à l'année, alors même qu'elle constate déjà un transfert élevé de résidences principales vers les résidences secondaires au sein du parc existant. **Ce choix contribue très fortement à accroître la consommation foncière et devrait être justifié au regard des options alternatives envisageables (dont le maintien du parc de résidences principales grâce à des dispositions particulières) et des incidences sur l'environnement, particulièrement l'artificialisation des sols.**

3 La commune de Cancale possède au aujourd'hui le même poids démographique qu'en 1999, après des phases modérées de croissance ou de baisses depuis deux décennies (page 13 de la note de présentation).

4 Variation annuelle moyenne de la population, - 0,5 % de 2008 à 2013 et +0,1 % de 2013.

L'Ae recommande :

- **de réinterroger le projet de développement communal (hypothèse de croissance démographique, augmentation du nombre de résidences secondaires), au regard des évolutions récentes,**
- **et de justifier le choix finalement retenu pour le PLU par la comparaison avec des solutions alternatives.**

Concernant la densité prévue pour l'habitat, le projet affiche une densité moyenne de 37 logements par hectare, en prenant en compte deux des zones 1AU et un secteur en cours d'urbanisation en renouvellement urbain. Toutefois le tableau récapitulatif des zones 1AU et 2AU affiche des densités comprises entre 25 et 30 lgts/ha pour une moyenne de 27 lgts /ha, ce qui est, pour ces opérations, inférieur à la densité prévue par le SCoT contrairement à ce qui semble être affiché. **Ces incohérences apparentes doivent nécessairement être expliquées et justifiées, ou à défaut, corrigées.**

Le projet prévoit l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU (2,4 ha) située sur la zone d'activités de la Bretonnière. Celle-ci doit faire l'objet d'une justification réelle, allant au-delà de la simple référence aux objectifs du SCoT. **Le besoin en foncier à vocation économique doit être démontré.**

La compatibilité du projet avec la capacité d'accueil du territoire n'est pas démontrée, en particulier en matière de gestion des eaux usées et pluviales, de ressource en eau potable et de préservation des milieux naturels.

2.3 Préservation du patrimoine naturel – Trame verte et bleue

Le SCoT du pays de Saint-Malo laisse aux documents de rangs inférieurs (PLU) le soin de préciser les moyens à mettre en œuvre pour éviter et réduire les effets environnementaux du document. Dans ses objectifs, il retient néanmoins la nécessité **d'un développement adapté aux besoins et aux ressources des territoires. Il précise notamment que les PLU doivent prévoir leur potentiel de développement en adéquation avec leur capacité réelle de collecte et de traitement des eaux usées et des eaux pluviales. Il est demandé une vigilance accrue dans les secteurs sensibles ou prioritaires fixés par les SAGE, ainsi que sur les secteurs littoraux et estuariens, afin de garantir la bonne performance des systèmes d'assainissement collectifs et non-collectifs.**

- Eau potable

La consommation actuelle d'eau potable n'est pas estimée, ni pour l'habitat, ni pour les activités économiques et aucune projection n'est présentée par rapport au projet de développement de la commune.

Le dossier ne met pas en perspective le projet de développement porté par le PLU avec l'évolution de la ressource en eau, notamment du fait du changement climatique (années sèches plus fréquentes et d'intensités plus importantes), alors que cette évolution pourrait être un facteur limitant la capacité d'accueil du territoire. **Le dossier ne prend donc pas en compte la vulnérabilité du territoire au regard de l'approvisionnement en eau potable.** Il ne mentionne pas non plus l'incidence des prélèvements sur les milieux humides et aquatiques.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale, au regard de l'accroissement démographique et du développement économique envisagés, compte tenu d'une ressource en eau potable fragile, par une évaluation précise de la disponibilité en eau (au niveau des ressources) qui prenne en compte au minimum les perspectives de développement des collectivités approvisionnées par le syndicat intercommunal ainsi que les effets potentiels du changement climatique.

- Gestion des eaux usées et pluviales

En l'état, le dossier ne démontre pas l'acceptabilité future des rejets d'eaux usées et pluviales supplémentaires engendrés par la mise en œuvre du PLU pour les milieux et les usages. Le dossier indique simplement que « le niveau d'équipement de la commune (STEP, réseaux, captage) actuel ou programmé sera à même de répondre aux besoins futurs concernant l'assainissement des eaux usées et pluviales ».

L'Ae recommande, compte tenu de la grande sensibilité du milieu récepteur (littoral, zone Natura 2000), de compléter la note de présentation par une démonstration de l'acceptabilité future (au regard du projet de PLU) des rejets pour les milieux et les usages, l'analyse des incidences au titre de Natura 2000 étant à titre d'exemple notoirement insuffisante.

- Biodiversité

Les grands composants de la trame verte et bleue (TVB) ont bien été décrits dans le rapport de présentation du PLU. Cependant l'analyse mérite d'aller plus loin dans l'étude de la TVB à l'échelle de la commune⁵ en produisant, par exemple, une carte adaptée. **Aucune analyse fonctionnelle des milieux naturels sur le plan écologique n'est apportée pour permettre d'identifier les éléments de TVB à préserver ou à restaurer en priorité.**

3. Conclusion

La décision [n°2021DKB100](#) du 15 octobre 2021⁶ avait déjà soulevé les enjeux principaux rappelés dans le présent avis. La collectivité ne semble pas malgré tout s'être interrogée sur la pertinence de ses objectifs de développement que contredisent pourtant les tendances observées au cours des années passées. D'autres lacunes rendent cette évaluation environnementale insuffisante : confusion dans la référence devant servir de base entraînant lacunes et incohérences, prise en considération insuffisante des enjeux liés à la sensibilité des milieux (ressource en eau, biodiversité) ou affirmation non démontrée d'absence d'incidence, méconnaissance de certains objectifs fixés aux niveaux national (loi « climat et résilience ») ou régional (SRADDET) en matière de consommation d'espaces...

Fait à Rennes, le 17 novembre 2022

Pour la MRAe de Bretagne,
le président

Signé

Philippe VIROULAUD

5 Recommandation de l'autorité environnementale dans son avis sur l'élaboration de PLU.

6 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/9263_modif_4_plu_cancale_35_2021dkb100_signe.pdf