Enquête référencée sous le n° E16000077 / 35

Département du Morbihan

Communauté de Communes de la Presqu'île de Rhuys

Enquête publique concernant le projet de révision du Schéma de Cohérence Territoriale

Période d'enquête : 2 mai au 8 juin 2016

Conclusions de l'enquête publique

Date de remise : 27 juillet 2016

Commissaire - enquêteur : Jean-Claude Foucraut

Les analyses et les conclusions de ce mémoire n'engagent que la responsabilité de son auteur

Sommaire

Pages

Avant-propos…….…….…….……..... 2

Deuxième partie : Conclusions de l'enquête publique…….. 3

Premier point : Le SCoT, un document d'urbanisme cadre

1.1 L'essentiel du projet ……...…...…… 4
1.1.1 Un contexte général particulier
1.1.2 Les éléments du projet

1.2 Bilan de l'enquête…….…….…… 5
1.2.1 Déroulement de l'enquête
1.2.2 Synthèse des observations

1.3 Sur un plan général : Comment ce projet a-t-il été construit ?.....……..…… 6
1.3.1 En toile de fond : un contexte économique nouveau
1.3.2 Une forte impulsion de l'état……. 7
1.3.3 La CCPR dans une approche prospective de son développement……..… 8

1.4 Un cadre législatif contraignant…….....……..…… 9
1.4.1 Les lois fondamentales
❶ la loi littoral……..... 9
❷ la loi ENE, dite Grenelle II……..... 10
❸ la loi ALUR……..……. 11
1.4.2 Explication sur le rôle intégrateur du SCoT……... 12
1.4.3 Les enjeux des politiques en matière d'urbanisme…….…… 13

Deuxième point : Analyse du projet de la CCPR..…….…… 14

2.1 Sur les éléments de forme
2.1.1 Les conditions d'élaboration du nouveau SCoT ..…… 15
2.1.2 Le manque de concertation…….…….... 16
2.1.3 Le contenu général du SCoT
2.1.4 Les autres sujets évoqués…… 17

2.2 Sur la consistance du projet… ..…….. 18
2.2.1 La capacité d'accueil du territoire
2.2.2 Le projet de territoire …….……..…..... 20
2.2.3 Les conséquences du projet en terme de consommation d'espaces ……..… 21
2.2.4 La politique en matière d'habitat…..……..…….…… 22
2.2.5 Le développement économique……..…….…… 23
2.2.6 Sur le respect de la loi littoral…….……..…..... 24
2.2.7 La problématique des déplacements…….…… 26
2.2.8 La question de l'énergie…….…….……... 27

2.3 Sur les composantes du dossier..…….. 28
2.3.1 Le rapport de présentation
2.3.2 Le plan d'aménagement et de développement durable…….……..… 29
2.3.3 Le document d'orientation et d'objectifs valant régime prescriptif

2.4 Sur les autres sujets…….. ..…….. 30
2.4.1 Les projets du territoire
2.4.2 Les demandes de la Compagnie Panik
2.4.3 Les questions agricoles……..…..… 31
2.4.4 Les demandes diverses….……...……...…… 32

2.5 Réserves et recommandations
2.5.1 Constitution d'une réserve
2.5.2 Recommandations……..…….……..…..... 33

Troisième point : Avis motivé du commissaire-enquêteur..……... 33

Motivations ……. 34
Avis sur le projet de SCoT……..…….……..... 35

Annexes …….....……..… 36

❶ Procès-verbal de synthèse des observations (18/06/2016)

❷ Le mémoire en réponse du pétitionnaire (30/06/2016)

❸ Le procès-verbal des opérations (en dernière page)

Fin du mémoire

Avant-propos

Le choix de présentation adopté pour le présent mémoire est le suivant :

❶ Tout d'abord, la deuxième partie de l'ensemble rapport et conclusions consacrée à l'analyse du projet de la CCPR et à l'établissement des conclusions. Le commissaire-enquêteur formule son avis sur le projet de SCoT présenté par la CCPR en page 35 du document.

❷ Ensuite, derrière un intercalaire, les annexes comportant :
- le procès-verbal des observations établi le 16 juin 2016
- le mémoire en réponse du pétitionnaire parvenu le 30 juin 2016
- les pièces diverses

Deuxième partie : Conclusions de l'enquête publique

Introduction

Le rapport d'enquête avait pour premier objectif de présenter l'objet de celle-ci, la composition du dossier, les éléments de procédure et de rendre compte de son déroulement. Il s'agissait également de faire l'inventaire des observations recueillies par le public, ainsi que celles exprimées par les personnes publiques associées. Les observations du public ont d'abord été classées de façon à pouvoir en dégager une première lecture. Elles ont ensuite été synthétisées selon une approche transversale et thématique.

Le dossier présentant le projet de SCoT et qui était soumis au public était complexe et comportait une part importante d'abstraction. La réalité est que l'enquête publique portait sur un dossier qui n'est pas à la portée de la plus large part de la population. La CCPR n'avait pourtant pas ménagé ses efforts pour réaliser une exposition sous forme de panneaux explicatifs et de cartes permettant au moins de comprendre l'essentiel du projet. La confusion entre le SCoT et le plan local d'urbanisme a été importante, si bien que les requêtes ont été nombreuses à se situer en dehors du champ de l'enquête.

Pour autant, un groupe de personnes initiées au projet et ayant une capacité d'expertise (des présidents d'associations, d'anciens élus, des élus en exercice), un groupement associatif en quelque sorte s'est largement exprimé sur le projet en lui-même, en développant des idées le plus souvent concordantes. Une vingtaine de personnes ont aussi apporté leur contribution au projet sur une problématique particulière, un lieu spécifique ou en développement une expertise personnelle.

Les personnes publiques associées ont également formulé des avis, assortis le plus souvent de réserves ou de recommandations diverses. Il convient de préciser que les avis qui ont été donnés n'ont de sens qu'au regard des justifications associées et n'ont, en aucun cas, valeur de sondage d'opinion. Tout ceci est à considérer avec prudence dans un sens ou dans l'autre.

Cette seconde partie du mémoire, consacrée aux conclusions, s'attachera à privilégier davantage une approche sur le fond du dossier de révision du SCoT présenté par la CCPR.

Premier point : Le SCoT, un document d'urbanisme cadre

1.1 L'essentiel du projet

1.1.1 Un contexte général particulier

La CCPR a adopté le SCoT dans sa version initiale le 18/11/2011. Le SCoT s'est alors imposé, en tant que document de rang supérieur, aux documents d'urbanisme communaux, ce qui a permis de concrétiser une partie des objectifs fixés en matière d'urbanisme, d'habitat, de transport, d'environnement.

La mise en révision du SCoT a été prescrite par la CCPR le 25/07/2014, afin de prendre en compte les réformes intervenues en matière d'urbanisme, principalement la loi Grenelle II du 12/07/2010, la loi ALUR du 24/03/2014. Il s'agissait également d'intégrer la Charte du Parc Naturel Régional Golfe du Morbihan adoptée le 02/10/2014.

La CCPR est confrontée sur l'instant à deux obligations :
- première contrainte : mettre le SCoT en conformité avec la loi Grenelle II au 01/01/2017, sous peine de se retrouver avec un SCoT illégal.
- deuxième contrainte : fusionner au 01/01/2017 avec Vannes Agglomération et Loc'h Communauté en application de la loi NOTRe(1), entrée en application le 07/08/2015, après la décision de révision du SCoT. Sur ce sujet, Vannes Agglomération suit la même démarche que la CCPR. A ce jour, l'état n'a pas arrêté sa position concernant la fusion des SCoT.

1.1.2 Les éléments du projet

Le SCoT porte sur la période 2016-2034. A l'échéance du SCoT, la population s'élèverait à 16934 habitants, soit une augmentation de 3480 habitants, relativement à l'année 2011. Le taux de croissance prévisionnel de la population s'établit à 1%(2) par an. Cette croissance de population correspond à l'arrivée de 132 ménages supplémentaires par an sur le territoire.

Pour atteindre l'objectif énoncé, compte tenu de l'augmentation de la population et du desserrement de la taille des ménages, la CCPR prévoit que soient produits 3960 logements : 1400 en densification d'espaces urbanisés actuels et 2560 en extension des espaces urbanisés.

Les 3960 nouveaux logements se répartiraient de la manière suivante (prescription 19):
- Arzon : 594 logements (15%)
- Saint Gildas de Rhuys : 594 logements (15%)
- Sarzeau : 2138 logements (54%)
- Le Tour du Parc : 436 logements (11%)
- Saint Armel : 198 logements (6%)

Le SCoT définit, par commune, la part de l'habitat en densification (prescription 23) et le niveau de densification des nouvelles opérations de constructions au sein des espaces urbanisés selon un mode décroissant allant des espaces centraux vers les espaces périphériques (prescription 25).

(1) NOTRe : Nouvelle Organisation du Territoire de la République
(2) 1 % par an : calcul effectué selon le modèle suivant : $\sqrt[23]{(16934/13454)} = 1\%$ sur 23 ans
(13454 étant la population INSEE 2011). Le calcul s'opère en retenant 23 années.

Le SCoT prévoit une consommation foncière pour le développement de l'habitat de :
- 81 ha en densification d'espaces déjà urbanisés
- 162 ha en extension de l'urbanisation, selon la répartition suivante (prescription 26) :
    - Arzon : 12 ha
    - Saint Gildas de Rhuys : 25 ha
    - Sarzeau : 100 ha
    - Le Tour du Parc : 17 ha
    - Saint Armel : 9 ha

Concernant les activités économiques, elles seront réparties sur 11 zones d'activités. La surface disponible viabilisée résiduelle est de 7 ha pour l'ensemble de ces zones d'activités. La CCPR veut y adjoindre 23 ha en extension de ces zones, ceci pour la durée du SCoT. L'objectif affiché est d'abord de conforter le parc de Kérollaire et zone d'activité du Rédo, ensuite les autres zones d'activités.

Au total, le SCoT prévoit de consommer 88 ha sur l'existant et 185 ha en extension de l'urbanisation ou des zones d'activités économiques, soit un total général de 273 ha sur 18 ans (15,2 ha/an), un niveau élevé mais en retrait significatif sur les niveaux de consommation observés au cours des quatre décennies précédentes (25,6 ha sur la décennie 2003-2012).

1.2 Bilan de l'enquête

1.2.1 Déroulement de l'enquête

L'enquête publique s'est tenue sur une période de 38 jours, allant du lundi 2 mai au mercredi 8 juin 2016 inclus. Sept permanences au total avaient été programmées. Le dossier mis à la disposition du public comprenait les trois documents essentiels du SCoT :

- le rapport de présentation du SCoT (375 pages)
- le plan d'aménagement et de développement durable (38 pages)
- le document d'orientations et d'objectifs (55 pages)

Au total, près de quarante personnes se sont rendues dans les permanences. Le dossier est souvent apparu comme étant complexe, abstrait et hors de portée. La confusion avec le plan local d'urbanisme a été importante. Les permanences ont été l'occasion de renseigner le public simplement afin de mieux comprendre le SCoT.

Au total, en agrégeant les requêtes transcrites directement sur les registres, les nombreux courriers et messages reçus qui ont été ensuite annexés aux registres, il a été enregistré 57 dépositions au cours de la période d'enquête publique.

1.2.2 Synthèse des observations

Les observations enregistrées proviennent d'associations et de particuliers. En premier lieu, le public s'est demandé pourquoi la CCPR révise son SCoT alors que la fusion avec Vannes Agglo est imminente. Ensuite, le questionnement s'est beaucoup concentré autour du modèle de développement territorial retenu par la CCPR, qui prévoit sur 18 ans une croissance de population soutenue et une consommation d'espaces conséquente. Enfin, le document d'orientation et d'objectifs, qui sera véritablement opposable aux communes, a fait l'objet de toutes les attentions : pas assez intégrateur, trop imprécis, parfois contradictoire.

Un groupement constitué d'associations influentes sur la presqu'île prend une position très critique sur le projet, allant de la réserve à la désapprobation. A l'opposé, les personnes publiques associées tendent vers un avis plutôt favorable au projet, considérant malgré tout que des améliorations doivent être apportées à ce projet.

En date du 16/06/2016, il a été remis au pétitionnaire le procès-verbal de synthèse de l'enquête publique, avec les questions apparues à la lecture des observations du public et des personnes publiques associés. La CCPR était invitée à formuler ses réponses dans le délai de 15 jours consécutif à la remise du procès-verbal, ce qu'elle a fait le 30/06/2016. Le procès-verbal de synthèse des observations et la réponse du pétitionnaire figurent en annexe du présent document.

1.3 Sur un plan général : Comment ce projet a-t-il été construit ?

Cette partie doit permettre de comprendre, tout en restant généraliste, l'impact de l'évolution des schémas de développement sur les politiques publiques en matière d'urbanisme. En cela, elle vient alimenter l'analyse du SCoT et apporter des éléments de justification générale.

1.3.1 En toile de fond : un contexte économique général nouveau

Le projet de révision du SCoT arrive dans un contexte économique général très différent de celui du début des années 2000. Le fait le plus marquant est, sans aucun doute, la perspective d'une raréfaction de l'énergie fossile. En conséquence, depuis quelques années maintenant, le prix des différentes sources d'énergie s'est renchéri de manière significative. Les citoyens sont directement impactés sur le plan économique, avec un coût de transport plus élevé pour se rendre sur leur lieu de travail quotidien plus ou moins éloigné de leur domicile, avec des factures de dépenses énergétiques plus élevées, et même avec des dépenses alimentaires plus coûteuses sur certains produits. Tout ceci, sans que l'économie soit en capacité d'opérer une correction par la distribution de revenus supplémentaires.

Pendant longtemps, tant que l'énergie était très abordable, les économistes considéraient que le développement économique d'un pays, était largement dépendant de quelques paramètres simples, notamment le niveau de consommation d'énergie. La pensée économique n'hésitait pas à établir un lien de cause à effet favorable entre le niveau de consommation d'énergie et la croissance économique. Ces modes de raisonnement, qui trouvaient leur justification dans une période de croissance économique élevée, ne peuvent plus aujourd'hui suffire à fonder l'avenir de l'économie d'un pays développé.

Le marché n'a d'ailleurs pas manqué d'envoyer rapidement des signaux d'alerte. Premier signal : le prix du baril de pétrole qui commence à monter à partir de 2004, pour atteindre les 145 dollars au cours de l'année 2008. Deuxième signal : le prix du blé qui monte fortement à partir de l'année 2007, mettant fin à une période de soixante années de relative stabilité. Avec la hausse de l'énergie fossile, la demande en biomasse végétale utilisée pour la fabrication de biocarburants, en substitution de l'énergie fossile, s'est accrue. En conséquence, l'offre globale des matières premières alimentaires s'est raréfiée et est devenue chère. La crise financière mondiale de 2008 est venue s'ajouter à tout cela, entrainant avec elle le ralentissement de la croissance économique.

Au début des années 1990, l'Union Européenne avait institué une politique de régulation des marchés agricoles par la mise en jachère de terres. Quinze années plus tard, il a fallu réviser cette politique, lorsqu'on a découvert que l'offre de matières premières agricoles ne suffisait plus à satisfaire la demande mondiale. En 1950, la surface de terre cultivable par habitant de la planète était de 5000 m². En 2050, cette surface ne sera plus que de 1500m².

Cette réalité, exprimée d'ailleurs dans les débats au cours de l'enquête, conduit inévitablement à intégrer la nécessité d'économiser les espaces agricoles dans la définition de nouvelles politiques d'urbanisation. Pour autant, il ne faut pas se retrancher derrière une approche Malthusienne(3) de la production agricole. Les gains potentiels de productivité en agriculture restent très importants et l'agriculture garde une capacité de production forte, tout en ayant une ressource en capital foncier plus faible.

Sur le plan économique, nous sommes sur une période de rupture, qui doit nous conduire à réajuster nos modes de développement du passé. Les politiques publiques actuelles s'inscrivent dans une perspective de développement durable, concept initié en 1992 au sommet de Rio de Janeiro. Il s'agit d'adopter « un mode de développement qui s'efforce de répondre aux besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs ». La déclinaison politique de ce concept conduit à rechercher, dans les politiques publiques, une harmonie entre efficacité économique, équité sociale, et préservation de l'environnement.

1.3.2 Une forte impulsion de l'Etat

La France a traversé une longue période de son histoire marquée par la prédominance de politiques centralisatrices. Avec les lois de décentralisation de 1982, les communes sont devenues de véritables acteurs territoriaux. Dans les années 1990, l'état a fortement incité les communes à se regrouper au sein d'établissements publics de coopération intercommunale. C'est ainsi que Vannes agglo a été créée le 31 décembre 2000, puis la CCPR le 15 décembre 2005.

Ensuite, la loi SRU du 13 décembre 2000 a institué simultanément deux nouveaux outils de gestion en matière d'urbanisme : le plan local d'urbanisme au niveau communal, et le schéma de cohérence territoriale au niveau du groupement de communes. Cette loi SRU a été complétée par la loi Urbanisme et Habitat du 02 juillet 2003, puis la loi dite Grenelle II portant Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010 et enfin, la loi ALUR du 24 mars 2014, qui vise à lutter contre une consommation excessive d'espaces.

La CCPR a approuvé son SCoT en date du 18 décembre 2011. Le SCoT constitue le cadre de référence général pour l'aménagement, et la maîtrise du développement, sur un territoire correspondant à un bassin de vie et d'emplois, sur un horizon de 12-18 ans. Il repose sur une vision partagée de l'avenir de ce territoire. Il permet de mettre en cohérence les politiques publiques conduites en matière :

- d'urbanisme, de logement social
- de transports et déplacements
- de développement économique, commercial, artisanal
- de développement touristique et culturel
- de protection et de mise en valeur des espaces naturels et forestiers
- de préservation des ressources naturelles.

(3) Malthus Thomas: économiste anglais (1766-1834) qui considérait la production alimentaire comme étant un facteur limitant à la croissance de la population. Il considérait que l'incapacité de l'agriculture à suivre la croissance de la population devait entrainer une décroissance démographique.

Le SCoT est un document prescriptif qui s'impose en droit, dans un rapport de compatibilité, aux PLU, PLH, PDU, mais également aux schémas de développement commercial, et aux opérations foncières et d'aménagement importantes. Les projets doivent être compatibles avec le SCoT, non contradictoires avec ses dispositions.

1.3.3 La CCPR dans une approche prospective de son développement

Le projet de SCoT présenté par la CCPR crée l'obligation pour les élus en responsabilité, représentants des différentes communes, de définir un projet politique territorial commun. L'élaboration du SCoT repose sur une méthodologie d'approche. Il s'agit d'abord de définir la capacité d'accueil du territoire, en lien avec la nécessité de préserver les espaces naturels et sensibles. Ensuite, il convient d'échafauder différents scénarios de développement et de déterminer un niveau de croissance de la population acceptable, les choix en matière d'urbanisation, de déplacements, de développement commercial. Ce travail d'ingénierie doit permettre de créer une harmonie entre les politiques communales sur un même territoire, au bénéfice de l'ensemble.

Le projet de révision du SCoT, tel qu'il est présenté, est le résultat d'un travail préparatoire important qui s'est étalé du milieu de l'année 2014 jusqu'à la fin de l'année 2015. Les modalités de la concertation avaient été définies par la délibération du conseil communautaire du 25 juillet 2014. La concertation a été organisée de la manière suivante :

- information par voie de presse d'un avis informant de la décision de la CCPR de prescrire la révision du SCoT
- information régulière par le site de la CCPR
- mise à disposition des documents concernant l'élaboration du projet au siège de la CCPR
- mise à disposition d'un formulaire internet sur le site de la CCPR (3 observations)
- ouverture d'un registre au siège de la CCPR (1 observation)
- sept réunions du comité de pilotage
- quatre séminaires
- deux ateliers thématiques
- un débat avec les commerçants sur l'offre commerciale le 24/02/2015
- trois réunions publiques : le 23/04/2015, le 02/07/2015 et le 01/10/2015
- une exposition du 7 au 21/12/2015 au siège de la CCPR et dans les mairies.

Le comité de pilotage comprenait 12 membres : les membres du bureau communautaire, plus les membres de la commission aménagement, déplacement, logement. Le comité s'est réuni autour de sujets thématiques, permettant d'établir un diagnostic partagé, de définir les enjeux et ensuite de constituer les documents du SCoT (RP, PADD, DOO).

Les séminaires et ateliers thématiques étaient ouverts à l'ensemble des élus communautaires, aux élus communaux, mais aussi aux PPA et partenaires institutionnels. Les temps d'échange ont été l'occasion d'échanger et de débattre. Des travaux de groupes ont été organisés selon des méthodes d'animation permettant l'expression de chacun afin de faire émerger le projet des élus.

Les quatre séminaires ont porté sur les sujets suivants :

- pré-diagnostic et réflexion sur les enjeux et perspectives du SCoT
- travaux de prospective sur le commerce et l'attractivité commerciale
- travaux d'élaboration du PADD
- travaux d'établissement du DOO.

Les deux ateliers thématiques ont porté sur les sujets suivants :
- l'intégration de la problématique de l'habitat dans le PADD et le DOO
- brain-storming sur le DOO, sous forme de travaux de groupe.

Le projet porte sur une révision. Il s'agissait pour l'essentiel de redéfinir le modèle de développement territorial et d'intégrer principalement les dispositions des lois Grenelle II et ALUR, accessoirement d'autres législations, ainsi que la charte du Parc Naturel Régional. Les orientations retenues dans le PADD, en matière de développement urbain, économique, commercial, de transports, ou d'équipements, sont audacieuses. Les options retenues qui consistent à se projeter sur un horizon de dix-huit ans, à vouloir agir sur le territoire, sont lourdes de conséquences sur le long terme

Ceci dit, compte tenu de la complexité des enjeux qui interviennent, il ne faut pas être surpris que d'un côté, la CCPR puisse parvenir à défendre son projet et que de l'autre côté, une partie de la population puisse avoir des difficultés à en comprendre les contours. Sur ce point, la CCPR s'est globalement située dans une démarche d'explication ouverte, même si des personnes ont pu avoir le sentiment d'avoir été insuffisamment considérées dans cette affaire.

1.4 Un cadre législatif contraignant

Les législations résultent de l'évolution des schémas de développement. Cette partie a pour objectif de rappeler et préciser le contenu des principales lois qui servent de fondement à la construction du SCoT. La presqu'île de Rhuys est composée de cinq communes littorales, lesquelles devront appliquer, en plus de la loi littoral, les contraintes de la loi ALUR.

1.4.1 Les lois fondamentales

Le SCoT doit intégrer tout un ensemble de législations :

❶ La loi littoral du 3 janvier 1986
Loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

Le littoral est une zone particulièrement fragile, soumis à de fortes velléités d'artificialisation. La loi recherche l'équilibre entre la préservation des espaces naturels et le développement des activités. Il s'agit de parvenir à un aménagement durable des territoires littoraux, qui permette la réalisation de projets proportionnés et adaptés aux enjeux économiques et environnementaux.

Les grands principes de la loi littoral :

- la bande de 100 mètres : règle de la non-constructibilité, sauf pour les activités qui exigent la proximité immédiate de l'eau (ex les activités aquacoles). Le principe de protection de l'environnement doit primer sur le principe d'aménagement.
- l'extension de l'urbanisation doit être réalisée en continuité de l'urbanisation existante, afin d'éviter le mitage. La loi instaure une possibilité de construire en continuité des zones densément urbanisées, mais interdit ces constructions si les zones ne comportent qu'un habitat diffus.
- les espaces proches du rivage : l'extension de l'urbanisation doit être limitée et prévue dans les documents d'urbanisme ; On peut par exemple construire une ferme aquacole, mais pas un restaurant de plage.

- les coupures d'urbanisation : des espaces de respiration doivent être ménagés entre les espaces urbanisés, de façon à éviter l'urbanisation linéaire et continue sur le front de mer.
- **les** espaces les plus remarquables et caractéristiques du littoral doivent être identifiés et préservés, seuls des aménagements très légers pouvant y être implantés.

La loi littoral est une loi cadre, appréciative. Elle a été votée par le législateur mais les décrets d'application ne sont jamais sortis, si bien que c'est la juridiction administrative qui interprète (tribunal administratif, cour d'appel, conseil d'état). Elle s'impose aux documents d'urbanisme en compatibilité et directement aux autorisations d'urbanisme en conformité, ce qui explique les multiples recours.

Les notions d'agglomération, de village et de hameau pour les espaces urbanisés posent régulièrement des problèmes de définition. Les dispositions de la loi restent volontairement interprétatives, pour qu'il puisse en être fait une application pertinente au cas par cas.

1°) - la qualification d'agglomération ou de village : le Conseil d'Etat considère (CE 9 Nov 2015 n° 372531) (commune de Porto-Vecchio) « *que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, mais que, en revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages* ».

2°) - la qualification de hameau, retenue par défaut, lorsque la qualification de village n'est pas attribuée à un ensemble bâti. Le hameau est un espace diffus dans lequel aucune construction n'est possible. Il existe une importante jurisprudence sur le sujet, qui peut varier selon les régions, et qui surtout n'est pas constante :
- CAA Nantes du15/01/2016 : invalidation d'un permis sur une dent creuse au lieu-dit St Efflam, qualifié de hameau (commune de Plestin-les-Grèves)
- CAA Nantes du 05/02/2016 : invalidation de la décision de premier ressort. Le Juge retient que le lieu-dit Tréhervé constitué d'une cinquantaine de constructions doit être qualifié de village, l'absence d'équipements publics et de commerces permanents n'étant pas un obstacle (commune d'Ambon)
- T Adm Rennes du 08/04/2016 : invalidation de la décision du maire qui avait refusé un permis au lieu-dit Kervarijon, un espace urbanisé d'une quarantaine de constructions situé à plus d'un km du bourg. Le Juge considère ce lieu-dit comme un village. Le jugement abandonne le critère du lieu collectif qui prévalait pour le statut de village (commune de Bangor)

❷ La loi Engagement National pour l'Environnement, dite Grenelle II

Loi du 12 juillet 2010, pour laquelle le SCoT doit se mettre en conformité au 01/01/2017, sous peine de se retrouver dans une situation d'illégalité, avec toutes les conséquences que cela pourrait avoir pour les PLU, documents d'urbanisme de rang inférieur.

Cette loi comprend six chantiers majeurs :

- l'amélioration énergétique des bâtiments et l'harmonisation des outils de planification

Le secteur de la construction devra engager une véritable rupture technologique dans le neuf et accélérer la rénovation thermique du parc ancien.

- un changement essentiel dans le domaine des transports

Il convient de faire évoluer les infrastructures de transport et les comportements, de développer des infrastructures alternatives à la route.

- la réduction des consommations d'énergie et du contenu en carbone de la production

Il s'agit de réduire radicalement les émissions de gaz à effet de serre. Les solutions passent par l'affichage des performances énergie-carbone, le développement des énergies renouvelables.

- la préservation de la biodiversité

Il s'agit de s'assurer du bon fonctionnement des écosystèmes et retrouver une qualité écologique des eaux. Cet objectif passe par l'élaboration d'une Trame verte et bleue, la réduction des pollutions chimiques et de la consommation d'espaces agricoles et naturels.

- la maitrise des risques, le traitement des déchets et la préservation de la santé

Il s'agit de préserver la santé de chacun et l'environnement, en prévenant les risques, luttant contre les nuisances sous toutes leurs formes et développant une gestion plus durable des déchets.

- la mise en œuvre d'une gouvernance écologique

Les collectivités territoriales, les entreprises, l'Etat, doivent agir dans ce sens commun : concertation en amont des projets, adaptation écologique, consommation durable.

❸ La loi Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové

Les grands principes de la loi ALUR :

Un objectif : lutter contre la consommation d'espace excessive. Ce principe figurait déjà dans la loi SRU du 13 décembre 2000, la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 et la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 qui avait instituée la CDCEA (devenue CDPENAF). Longtemps, la réduction de la consommation d'espaces était resté un vœu, mais sans contrainte juridique. Aujourd'hui, la loi ALUR reprend le principe, mais en introduisant des contraintes nouvelles.

Des moyens : l'obligation est assignée aux SCOT et aux PLU de limiter la consommation d'espace, ce qui se traduit par l'obligation de réaliser :

- une analyse de la consommation passée (sur 10 ans)
- l'exposé d'objectifs chiffrés de modération de la consommation
- la justification des objectifs chiffrés au regard des besoins.

La réduction quantitative des surfaces constructibles se traduit par

- une densification des espaces urbanisés et à urbaniser
- une diminution sensible des surfaces à urbaniser en extension de l'urbanisation.

En terme d'analyse, la loi ALUR

- garde pour objectif de permettre de produire du logement pour répondre aux besoins et éviter le phénomène de rareté, source de renchérissement.
- renforce les obligations pesant sur les documents d'urbanisme en exigeant désormais une analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis.
- restreint considérablement la constructibilité des zones agricoles "A" et naturelles "N".

Sur le principe d'inconstructibilité des zones "A" et "N"

- une exception possible : la création de STeCAL (Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées), de type Ah, Nh, dans lesquelles la construction reste possible, tout en étant encadrée.
- les changements de destination de bâtiments identifiés dans le PLU sont autorisés, sous réserve de l'avis conforme de la CDPENAF(4) en zone agricole et de la commission des sites en zone naturelle.
- l'extension des bâtiments d'habitation et la construction d'annexes peuvent être autorisés avec avis de la CDPENAF

Peuvent être autorisés dans les STeCAL, après avis de la CDPENAF :

- les constructions (agricoles ou non)
- les aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage
- les résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

1.4.2 Explication sur le rôle intégrateur du SCoT

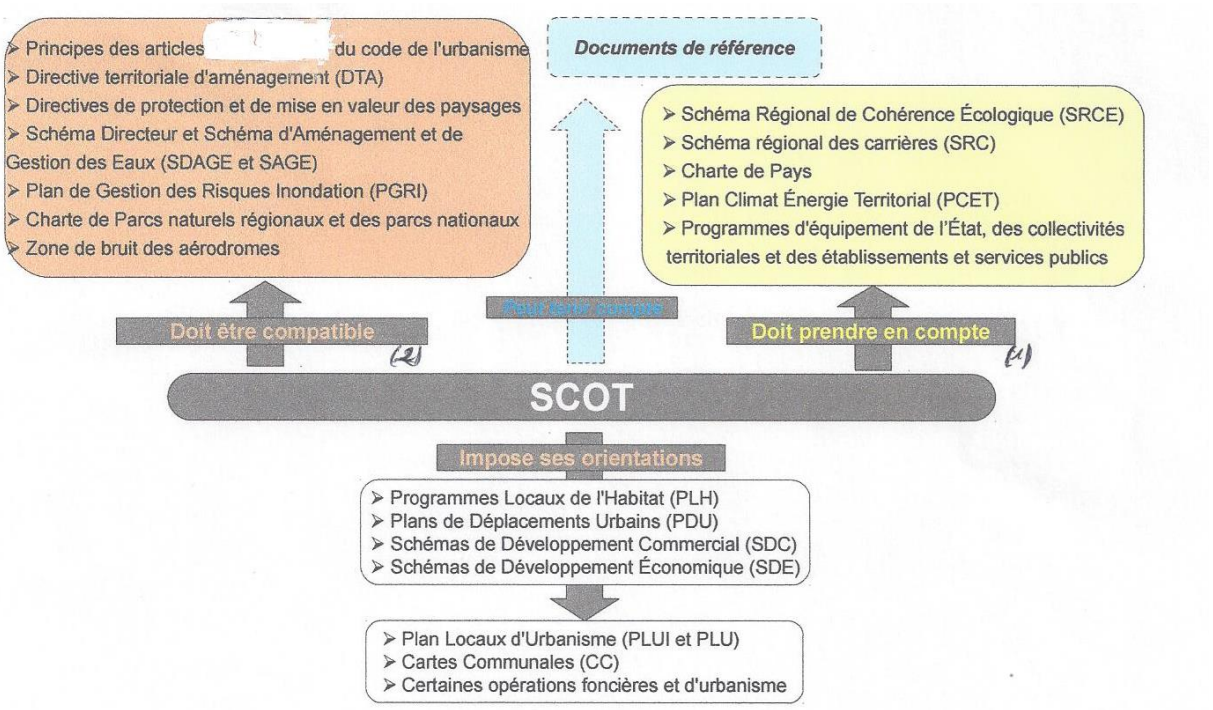
La loi ALUR a pour priorité de favoriser la construction de logements, tout en maintenant un juste équilibre entre aménagement du territoire et préservation des espaces naturels et agricoles. Avec cette loi, l'État entend densifier l'habitat dans les zones à forte densité de population, afin de lutter contre l'étalement urbain en périphérie des villes et l'artificialisation des sols. C'est également en ce sens que les documents de planification et d'urbanisme ont été consolidés.

Le SCoT est un outil stratégique et prospectif qui permet la mise en œuvre d'une stratégie territoriale à l'échelle d'un « bassin de vie ». La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 a introduit le principe selon lequel les PLU doivent être compatibles avec le SCoT, intégrateur des documents de planification supérieurs (SDAGE, SAGE, charte PNR…). La multiplication des normes supérieures étant source de risques juridiques, la loi ALUR va plus loin que la loi Grenelle II dans la simplification.

La loi ALUR renforce la place du SCoT est en tant que document d'urbanisme intégrateur dans une perspective de transition écologique des territoires. Ainsi, le SCoT devient le document pivot qui sécurise les relations juridiques. C'est au regard du SCoT que les documents d'urbanisme locaux (PLU, PLUi) doivent être rendus compatibles. Les lois Grenelle II et ALUR donnent pour mission au SCoT de :

- procéder à une analyse de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers au cours des 10 ans précédant l'approbation du SCoT (Grenelle II),
- justifier d'objectifs chiffrés de limitation de cette consommation contenus dans le document d'orientation et d'objectifs (Grenelle II),
- identifier les espaces pour lesquels une analyse du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis devra être menée dans les PLU (ALUR),
- suppression de l'obligation de réaliser un document d'aménagement commercial (ALUR).

(4) CDPENAF: Commission Départementale pour la Protection des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers, instituée par la loi pour l'avenir de l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, en substitution de la CDCEA.



[1] La prise en compte : obligation de ne pas ignorer, possibilité de déroger pour un motif justifié.
[2] Compatibilité : obligation de non contrariété. Possibilité de divergence entre les deux documents mais à condition que les options fondamentales ne soient pas remise en cause par le document devant être compatible.

1.4.3 Les enjeux des politiques en matière d'urbanisme

La France est un pays développé, avec un niveau d'organisation élevé, un niveau d'éducation élevé, une société globalement très bien structurée, même si des dysfonctionnements peuvent exister ici ou là. La société Française est fondamentalement de culture égalitaire. Elle se fonde très largement sur les liens de fraternité qui existent entre les individus qui la composent, autrement dit le "Vivre ensemble". Dans cet esprit, les politiques publiques vont toujours dans le sens d'une correction des excès comportementaux des acteurs de la société pour les ramener vers le sens commun égalitaire.

Le modèle social Français repose très largement sur la famille, sous ses différentes formes. Il existe une constance des politiques publiques depuis 70 ans pour agir en faveur des familles. Les politiques publiques en matière d'urbanisme s'inscrivent dans ce schéma général. Elles doivent pouvoir offrir aux familles les meilleures conditions en matière d'accès au logement. Elles doivent être en capacité d'offrir du logement social en réponse aux besoins des familles ou des individus les moins favorisés. Elles doivent pouvoir favoriser la mixité sociale ou intergénérationnelle.

Les politiques publiques en matière d'urbanisme doivent intégrer la nécessité d'évoluer vers un habitat et des formes nouvelles de déplacements permettant de réduire la consommation d'énergie. Elles doivent être en capacité d'organiser la ville en offrant des services de proximité et en favorisant des formes de déplacements douces. En tout cela, elles sont complexes et

supposent une approche systémique. La question de la consommation d'énergie revient souvent. Notre modèle économique évolue vers une moindre dépendance de l'énergie fossile ou nucléaire et la recherche d'énergies de substitution, renouvelables.

Le territoire doit s'appréhender, comme étant le lieu de vie des familles. En ce sens, il constitue une unité structurante de la société, et des équilibres du pays. Le territoire, c'est aussi un espace qui doit être en capacité d'offrir un cadre de vie agréable, de favoriser les liens de proximité, de renforcer le lien social existant. Le territoire doit pouvoir offrir les conditions d'une bonne qualité de vie.

Sur cet aspect, au travers du projet qu'elle présente et de la réflexion qu'elle a engagée, la CCPR en tant que collectivité territoriale, tente d'intégrer les problématiques actuelles et d'apporter des inflexions sur sa politique en matière d'urbanisme pour le territoire. En cela, la CCPR agit en responsabilité, et joue pleinement son rôle.

Deuxième point : Analyse du projet de la CCPR

Le premier point avait son utilité pour rappeler la nature du projet de la CCPR et donner un aperçu de la manière dont se définissent les politiques publiques en matière d'urbanisme. Ce second point est consacré à l'analyse du fondement des observations qui ont été déposées par le public et les personnes publiques associées lors de l'enquête. Il s'agit d'examiner les sujets qui sont venus dans le débat et de les apprécier.

La question centrale qui est posée est de savoir si le projet de révision du SCoT présenté par la CCPR est ou n'est pas acceptable. L'analyse doit permettre d'apporter une réponse à cette question et de formuler, in fine, un avis sur le projet. La complexité du dossier conduit à sectionner l'analyse en différentes parties, l'objectif étant de donner une lisibilité à l'ensemble de l'exposé. Ainsi, nous examinerons dans l'ordre :

- les éléments de forme
- la consistance du projet sur le fond
- l'analyse des documents du SCoT
- les autres sujets
- les réserves et recommandations

2.1 Sur les éléments de forme

Lors de cette enquête publique, les éléments de forme ont pris une place trop importante, au point d'occulter parfois le vrai sujet, à savoir celui de l'urbanisme. Les causes sont à rechercher dans de multiples directions : les insuffisances du cabinet d'études et de la CCPR dans la préparation du projet, la façon dont s'est déroulée la phase de concertation, les circonstances du moment liées à la fusion imminente avec Vannes Agglo et Loc'h Communauté.

2.1.1 Les conditions d'élaboration du nouveau SCoT

Les demandes d'explication répétées à la CCPR sur la raison pour laquelle elle s'engage dans la révision du SCoT, alors que la fusion avec Vannes Agglo et Loc'h Communauté est imminente, sont légitimes et doivent trouver des réponses. Très simplement, la CCPR a prescrit la révision du SCoT en juillet 2014 afin de répondre à l'obligation qui lui était faite de se mettre en conformité au 1er janvier 2017 avec la loi Grenelle II.

A cette date, la CCPR n'avait pas connaissance du futur schéma d'organisation issu de la loi NOTRe et de l'obligation qui lui serait faite, compte tenu de sa population inférieure à 15000 habitants, de joindre une autre communauté. Les élus se sont vus imposer des échéanciers qu'ils n'avaient pas choisis. La CCPR indique à ce sujet, dans son mémoire en réponse, que "*ne pas avoir de SCoT « Grenellisé » , entrainait le risque de se voir étendre celui de Vannes agglo sans prise en compte des réelles problématiques de la Presqu'île de Rhuys*".

La communauté Vannes Agglomération est exactement dans la même situation, avec une révision de son SCoT engagé avec un décalage de trois mois environ sur la CCPR. La question a également été posée sur le devenir juridique du nouveau SCoT. Lorsque la loi NOTRe a été votée, la question du devenir des SCoT était restée en suspens. De ce que l'on en sait aujourd'hui, avec tout la réserve qu'il convient de mettre, une ordonnance fixant les modalités de fusion des différents SCoT est attendue pour fin 2016 dans le cadre de la loi "Egalité et Citoyenneté". Tout laisse à penser que les SCoT actuels pourront conserver leur statut juridique initial pendant quelques années, avant de devoir effectivement fusionner. En engageant la révision de son SCoT, la CCPR a fait preuve de responsabilité en se conformant aux lois du moment.

La question de l'opportunité de faire un PLU intercommunal a été évoquée également. Les communautés urbaines et les métropoles avaient déjà de droit la compétence pour élaborer un PLUi. La loi ALUR rend obligatoire le transfert de cette compétence aux communautés de communes et communautés d'agglomération, y compris celles issues de fusions, à la date du 27 mars 2017, sauf opposition d'au moins un quart des communes membres représentant au moins 20% de la population. Autant dire que le sujet sera très certainement repoussé pour le mandat actuel qui court jusqu'en 2020.

Mais ce sera probablement un sujet du mandat suivant pour les communautés. L'Etat garde la possibilité d'accélérer le mouvement, en bougeant le puissant levier qui permet à une minorité de blocage de maintenir pour un temps le statu quo. Sur ce sujet, la communauté de communes de Questembert, qui ne disposait pas de SCoT, est engagée dans la procédure d'élaboration d'un PLUi valant SCoT, ce projet ayant une dimension expérimentale pour tout le département. Au stade actuel, la prudence s'impose donc sur le déploiement généralisé des plans d'urbanisme intercommunaux. En la circonstance, ce n'était pas un sujet pour la CCPR.

La CCPR est interrogée sur le fait qu'elle n'a pas réalisé de bilan du SCoT 2011, par les personnes publiques associées (préfecture, DREAL), mais aussi dans les observations du public. La préfecture rappelle que l'obligation se situe au terme des six ans. L'évolution de la population INSEE est connue jusqu'en 2013. Les données font état d'une augmentation de population de 0,65% entre 2011 et 2013, le taux approximativement observé depuis 2008 (source INSEE). On peut regretter de ne pas avoir au moins un bilan partiel.

2.1.2 Le manque de concertation

Le manque de concertation dans l'élaboration du projet a fait l'objet d'observations venant exclusivement du groupement associatif intervenu dans l'enquête. Les modalités de la concertation avaient été définies par la délibération communautaire du 25 juillet 2014. Le recueil n° 2, qui faisait partie du dossier soumis au public, regroupe les délibérations communautaires sur le SCoT et une partie seulement de l'information sur la concertation. Davantage de précisions sur la concertation en consultant le § 1.3 (partie❸). La CCPR aurait pu faire mieux en rapportant dans sa délibération du 24 juillet 2015 la teneur des débats sur le PADD et en donnant plus d'éléments sur le processus d'élaboration du SCoT (comité de pilotage, séminaires, ateliers thématiques). La délibération du 8 janvier 2016 fait état d'une abstention (Mme Riédi) sur le vote relatif à l'arrêt du SCoT, sans que l'on connaisse les raisons.

L'enquête révèle que deux philosophies s'affrontent. D'une part, les membres du groupement associatif intervenu dans l'enquête font savoir qu'ils n'ont pas été entendus pendant la phase de concertation. Il y a lieu de penser qu'ils se sont exprimés dans les réunions publiques car on ne trouve pas de trace de leur expression dans les registres ouverts pour la concertation. Ils auraient souhaité pouvoir davantage intervenir dans l'élaboration du SCoT et surtout être entendus. D'autre part, la CCPR dont l'esprit est de considérer que le projet de SCoT est avant tout le projet politique des élus en exercice, qu'ils doivent se l'approprier et faire les arbitrages nécessaires. Ceci dit, la CCPR a abordé l'obligation qui lui était faite en matière de concertation d'abord sous l'angle du droit, ensuite celui de la concertation.

2.1.3 Le contenu général du SCoT

Le dossier présenté comportait plusieurs documents totalisant près de 500 pages. Les multiples observations indiquant que le dossier est complexe et difficilement abordable pour le public sont fondées. Le dossier a été construit selon les exigences de la loi, laquelle impose tout au plus que soit réalisé, pour le rapport de présentation, un résumé non technique (livre 7 du RP). La CCPR s'est efforcé, à juste titre, de réaliser une exposition parallèle au dossier, permettant au moins au public d'avoir une idée des principaux enjeux du SCoT.

Les observations ont été multiples pour regretter le caractère peu concret du SCoT. Les personnes ont été nombreuses, le groupement associatif intervenu dans l'enquête et d'autres, à porter un mauvais jugement sur le SCoT parce qu'on n'y trouve pas les éléments habituellement constitutifs d'un PLU : par exemple les inventaires du patrimoine bâti ou des zones humides, un réseau de voies cyclables ou piétonnes, etc. Sur ce point, il convient de préciser que le SCoT est un document cadre, ayant un caractère supra-communal, qui se limite à donner les lignes politiques à suivre. Mais concrètement, la déclinaison opérationnelle se fait dans les PLU.

Le dossier comporte de multiples déficiences signalées conjointement par le public et les personnes publiques associées. Le point le plus sensible a été le schéma représentant l'évolution de la population qui figure aux pages 25 et 225 du rapport de présentation, ainsi qu'à la page 33 du PADD. Ce schéma qui donne une perspective d'évolution de la population à 18000 habitants en 2034 a été visualisé et considéré comme étant le projet de la CCPR. Or, il s'avère que ce schéma correspond au scénario tendanciel de croissance de la population (18000 habitants) et non au scénario de croissance responsable effectivement retenu par la CCPR (16934 habitants).

Le public et les personnes publiques associées ont été induits par une erreur commise sur la réalité du projet. Il ne faut pas s'en étonner car le conseil communautaire a lui-même voté, en date du 8 janvier 2016, la délibération valant arrêt du SCoT, sur la base d'un scénario de développement à 18000 habitants à l'horizon 2034 (vote à l'unanimité, moins l'abstention de Mme Riédi). Dans le mémoire en réponse qu'elle produit, la CCPR clarifie sa position en indiquant qu'elle retient formellement le scénario de croissance responsable à 16934 habitants.

La CCPR s'est manquée sur la présentation pédagogique d'un point majeur de son projet. L'erreur commise explique tout un pan de la protestation. Le manque de clarté dans la présentation des deux scénarios crée un dommage à l'enquête publique dans le sens où celle-ci doit être un moment d'information de la population. Les causes de ce défaut de présentation sont à rechercher du côté du cabinet d'études, mais elles résultent aussi d'une relecture insuffisante. La CCPR est animée par l'idée d'élaborer son projet de SCoT, d'abord sous l'angle du droit. Ce défaut dans la présentation pédagogique du projet fait figure en quelque sorte de dégât collatéral.

Le rapport de présentation du SCoT devra être corrigé sur le point énoncé ci-dessus, sachant qu'il rentrera dans une réserve globale : renvoi au § 2.5.1 du document.

2.1.4 Les autres sujets évoqués

a)- L'identité du territoire

La question de l'identité du territoire (Assoc "Les amis de St Gildas" - M Bour) se présente sous de multiples facettes : les sites naturels remarquables, le patrimoine religieux, les nombreux châteaux, les moulins, le patrimoine mégalithique, le passage des Romains, la tradition du langage Bretonnant. Le SCoT est essentiellement construit en partant des exigences de la loi et sur des considérations techniques. Il est vrai que le ScoT ne s'étend pas sur la question de l'identité du territoire, sauf quelques encarts sur le sujet (ex page 225 du rapport de présentation).

Les personnes qui connaissent bien le territoire et qui s'y intéressent, les élus en exercice ont parfaitement conscience collectivement de la dimension historique existante sur la presqu'île. Certes, elle n'est pas suffisamment exprimée dans le SCoT. Mais pour autant, elle n'est pas ignorée. L'identité du territoire, aussi importante soit-elle, ne peut suffire à la construction technique du SCoT, auquel on demande d'abord d'être intégrateur des lois et ensuite opposable aux documents d'urbanisme communaux. L'identité du territoire est une ressource qui appartient à tous les acteurs du territoire.

b)- Les résidents secondaires et alternés

Le SCoT a été élaboré en retenant la population au sens de l'INSEE, ce qui provoque de fait l'exclusion des résidents secondaires et alternés. Il ne nous appartient pas, dans le cadre de cette enquête, d'avoir un mode comptable de la population différencié, sachant que les résidents secondaires et alternés sont comptabilisés ailleurs, sur leur lieu de résidence principale.

Les deux populations résidents à titre principal et résidents à titre secondaire sont relativement stables dans le temps. Il existe bien des mouvements entre ces deux populations, lorsque des résidents secondaires décident d'habiter sur la presqu'île ou lorsque des résidences secondaires changent de propriétaire pour devenir des résidences principales. Ceci dit, les mouvements se font à la marge et les statistiques d'évolution de la population INSEE ne font pas apparaitre de mouvement susceptible d'attirer l'attention.

Les résidents secondaires et alternés sont une composante du territoire, même s'ils ne sont pas comptabilisés. En venant sur la presqu'île, ces personnes ont fait le choix de vivre une partie de l'année sur un territoire d'exception. Ils deviennent effectivement des contributeurs importants aux budgets des communes, mais bénéficient en contrepartie des investissements de la collectivité en matière d'aménagement et de protection du littoral ou d'équipements collectifs sur leur lieu de vie résidentielle (réseaux divers, station d'épuration, etc.). Les résidents secondaires et alternés s'ouvrent le droit, en devenant contributeur fiscal, de devenir électeur, de présenter des projets, de les soumettre à la population et éventuellement de prendre part à la gestion des affaires communales.

Les élus, la population dans son ensemble, ont bien conscience, au regard de leur nombre, de la contribution positive que les résidents secondaires et alternés apportent au dynamisme de l'économie du territoire, en terme d'activité générale et d'emplois. Il semble que les deux populations, native autochtone pour l'une, non native pour l'autre, cohabitent avec un certain clivage, explicable par des différences culturelles, d'origine sociale ou autres. Les résidents secondaires et alternés ont toute légitimité pour s'exprimer librement sur les projets du territoire comme le SCoT, à partir du moment où ils connaissent ce territoire et s'intéressent à son évolution. Mais ils doivent aussi admettre que, n'ayant pas la légitimité du peuple, les avis qu'ils formulent ne peuvent pas complètement fonder la politique locale et feront nécessairement l'objet d'arbitrages des élus.

c)- La position de M. David Lappartient

M. David Lappartient se retrouve juge du dossier sur le SCoT en tant que président du Parc Naturel Régional et partie en tant que président de la CCPR (Assoc "Observatoire de Rhuys" - M Toureaux). Le sujet touche à la légitimité du pouvoir exercé. M. David Lappartient a été élu pour assurer le portage politique de deux organisations territoriales. Pour autant, les décisions qui sont prises au sein de ces organisations sont collégiales ou relèvent d'un mandat donné au président, lequel doit rendre compte des actes réalisés. Dans le cas présent, le PNR donne un avis simple sur le SCoT, sans portée juridique. Cet avis a été formalisé par une commission ad hoc et validé ensuite par le président. Le sujet est subalterne.

2.2 Sur la consistance du projet

2.2.1 La capacité d'accueil du territoire

Les observations ont été répétées, venant notamment du groupement associatif intervenu dans l'enquête, pour faire savoir que la capacité d'accueil du territoire n'avait pas été évaluée. La notion de capacité d'accueil a été introduite par la loi littoral du 3 janvier 1986. L'article L 121-21 du Nouveau Code de l'urbanisme nous renseigne sur ce qu'en dit le droit :

« *Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte :*

1°)- de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L 121-23 ;

1° bis)- de l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine ;

2°)- de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;

3°)- des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.

Dans les espaces urbanisés, ces dispositions ne font pas obstacle à la réalisation des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes ».

Le droit ne définit pas de manière précise la notion de capacité d'accueil, laissant une certaine liberté d'action aux collectivités pour déterminer elles-mêmes, la capacité d'accueil de leur territoire, dans un esprit de décentralisation. La règle constitue uniquement un tronc commun permettant, de concilier au niveau national développement, aménagement et protection du littoral.

Néanmoins, le droit impose que la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser soit déterminée à partir d'un critère spatial, c'est-à-dire en tenant compte de la préservation des milieux remarquables et caractéristiques du littoral, ou encore des espaces nécessaires aux activités traditionnelles s'exerçant sur cet espace fragile(5).

Ceci dit, la capacité d'accueil peut être appréhendée de manière plus fine. Il existe une jurisprudence en la matière. Le critère spatial peut être complété par des paramètres nouveaux comme l'offre en matière d'équipements publics, de voirie, de réseaux d'assainissement, de traitement des effluents, de services, d'hébergements, ou encore d'hébergement touristique à vocation sociale.

Déterminer la capacité d'accueil et de développement, c'est déterminer si l'accueil supplémentaire de population et d'activités permanentes ou saisonnières que la collectivité envisage est compatible avec les ressources disponibles et les objectifs qu'elle porte pour son territoire. L'évaluation de la capacité d'accueil est un travail d'expertise qui repose sur une approche méthodologique complexe, laquelle suppose d'interroger systématiquement toutes les ressources du territoire expertisé :

- les ressources environnementales : eau, air, sol, faune, flore.
- les ressources sociales : culture, démographie, mode de vie des individus, mode d'habitat, mode de travail, vie collective (structure sociale).
- les ressources économiques : capital matériel, capital financier, tissu économique local, offre de services d'intérêt général, organisation du capital productif.
- les ressources complexes : le foncier, l'image de marque du territoire, la vulnérabilité aux risques naturels et technologiques.

<u>Avis du commissaire-enquêteur</u> :

Le sujet de la capacité d'accueil est complexe. Le rapport de présentation comporte un volet environnemental très largement développé. En complément, il présente les capacités d'assainissement, d'hébergement, les activités économiques, un diagnostic transports et déplacements. Il prend également en compte la problématique des risques littoraux, notamment le risque de submersion marine, et des usages du littoral (sentiers littoraux, aires de stationnement, campeurs-caravaniers). En cela, le rapport de présentation a bien analysé les éléments permettant d'évaluer la capacité d'accueil, au sens du droit, sous toute réserve.

Pour autant, le sujet de la capacité d'accueil est abordé de manière éparse et diffuse dans le rapport de présentation actuel et surtout, n'est pas identifiable. C'est ce qui explique probablement les multiples observations sur ce point lors de l'enquête.

(5) <u>Source</u> : "*Evaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux*", *Guide pratique 2è édition, DREAL Pays de Loire, Octobre 2010*.

En conséquence, il convient d'ouvrir dans le rapport de présentation un chapitre effectivement dédié à l'analyse de la capacité d'accueil du territoire qui fasse la synthèse des éléments analysés dans le rapport de présentation en lien avec le sujet et étoffe l'analyse en s'appuyant, par exemple sur le guide méthodologique de la DREAL Pays de Loire. Lors du vote de validation du SCoT, les élus communautaires devront pouvoir trouver un véritable chapitre dédié à la capacité d'accueil du territoire.

Sur ce sujet de la capacité d'accueil, il apparait que les éléments introduits lors de l'enquête par M Bour ("Association des amis de St Gildas et de la Presqu'île") sur l'identité du territoire, la question des ressources naturelles (l'énergie, l'eau, le foncier) dans le déterminisme du développement sont fondés. Ce sont des éléments que l'on retrouve d'ailleurs dans le guide méthodologique de la DREAL Pays de Loire, avec une mise en forme qui permet d'en avoir la meilleure compréhension.

2.2.2 Le projet de territoire

La CCPR fonde son approche prospective sur l'évolution de la population sur une étude INSEE (modèle Omphale 2010) qui prévoit une augmentation de la population en Bretagne de l'ordre de 24% entre 2007 et l'horizon 2040 (France métropolitaine 14%). L'hypothèse basse est donnée à +17% et l'hypothèse haute à +32%. Le modèle retient une augmentation de population de l'ordre de +24% pour la Bretagne. Le taux de croissance annuel de la population serait alors de +0,65%. Cet accroissement de population se ferait principalement à partir d'un solde migratoire. La structure de la population évoluerait avec une part relative de la catégorie des 60 ans et plus en hausse. Les actifs (20-59 ans) seraient plus nombreux, mais leur part relative dans la population serait en baisse.

La CCPR a envisagé deux scénarios d'évolution de la population sur le territoire de la presqu'île, en partant de la population INSEE de l'année 2011 donnée à 13454 habitants :
- un premier scénario tendanciel de référence qui conduirait à une population de 18000 habitants en 2034. Dans ce cas, le taux de croissance annuel de la population serait de 1,27%.
- un deuxième scénario de croissance responsable qui conduirait à une population de 16934 habitants en 2034. Le taux de croissance annuel de la population serait de 1%.

Le scénario retenu par la CCPR est le second, celui d'une croissance responsable.

Avis du commissaire-enquêteur :

Il convient d'aborder la question de la projection démographique dans la durée avec beaucoup de prudence. La notion de capacité d'accueil laisse entendre qu'il existerait un maximum de population que l'on ne pourrait pas dépasser, sous peine d'affecter les ressources naturelles. La représentation de l'évolution d'une population en partant d'un taux de croissance doit être analysée avec une certaine prudence.

Le modèle est exponentiel par nature, c'est-à-dire que le taux de croissance reste constant en valeur relative, mais le nombre de personnes supplémentaires accueillies s'accroit en valeur absolue chaque année. La logique voudrait que, compte tenu de l'existence d'un maximum par la capacité d'accueil, le du taux de croissance de la population soit sensiblement décroissant dans la durée.

Sur la presqu'île, l'évolution de la population reste très difficile à appréhender car la progression peut venir d'un développement de l'habitat, mais aussi d'une conversion des résidences secondaires en résidences principales. De 1968 à 2006, le taux de croissance de la population s'est située autour de 1,75% (entre 1,5% et 2% selon les périodes) . Sur la période 2008-2013, période où le pays connait une croissance économique ralentie, l'INSEE donne un taux d'évolution de la population de +0,7% sur la presqu'île. Le scénario de croissance responsable retenu par la CCPR est raisonnable, sachant qu'une réévaluation reste possible ultérieurement.

2.2.3 Les conséquences du projet en terme de consommation d'espaces

Le projet prévoit l'accueil d'une population supplémentaire de 3480 habitants à l'horizon 2034. Compte tenu de cet accroissement de population et d'un phénomène de desserrement de la taille des ménages, le projet du SCoT prévoit la construction de 3960 logements (résidences principales et secondaires), dont 2376 (60% des logements) en résidences principales sur 18 ans. Dans son mémoire en réponse, la CCPR indique que 77% des résidences principales seront créées pour répondre aux besoins du développement (1830 résidences) et 23% pour répondre au phénomène de desserrement (546 résidences). La taille des ménages évoluerait de 2,15 personnes par ménage en 2011 à 1,94 personnes par ménage en 2034.

L'urbanisation se ferait sur 81 ha en densification de l'habitat et sur 162 ha en extension d'urbanisation. Il faut ajouter à cela le développement économique qui se ferait sur 7 ha en densification et sur 23 ha en extension des zones d'activités. Au total, la consommation d'espaces serait de 273 ha sur 18 ans, dont 185 ha en extension de l'urbanisation et des activités économiques. Le niveau de consommation annuel évoluerait de 25,6 ha consommés sur la période 2003-2012 à 15,2 ha consommés sur la période 2016-2034, soit une baisse de la consommation d'espaces de -41% en rythme annuel.

Avis du commissaire-enquêteur :

Le niveau de la consommation d'espaces s'est situé sur un niveau de l'ordre de 30 ha par an (niveau bas 26 ha, niveau haut 34 ha) pendant 40 ans. Avant l'entrée en application de la loi littoral en 1986, l'urbanisation s'est faite avec une certaine dispersion aboutissant à un phénomène de mitage du territoire. Ensuite, avec la loi littoral et le passage des POS aux PLU, elle s'est progressivement regroupée autour d'espaces urbanisés présentant une certaine densification. Enfin, l'orientation actuelle tend à limiter l'urbanisation aux agglomérations et aux villages.

La loi ALUR crée l'obligation d'avoir une expertise sur la consommation d'espaces. Concernant le projet de SCoT, la consommation d'espaces reste importante, mais s'infléchit fortement. La nécessité de densifier l'habitat finit par être comprise pour éviter la consommation excessive d'espaces en extension de l'urbanisation. Le modèle social Français conduit à la consommation d'espaces, en raison d'un ordre social qui repose sur "l'idéal de la famille propriétaire"(6) de sa maison individuelle, ensuite avec toute la fraction de la population qui veut avoir une résidence secondaire. Le modèle de développement pavillonnaire, consommateur excessif d'espaces, conserve une forte préférence.

(6) La république est à la recherche permanente d'un ordre social, facteur de stabilité. L'histoire nous apprend que la troisième république s'était appuyée sur "l'idéal du petit propriétaire terrien".

Le groupement associatif intervenu dans l'enquête, les agriculteurs également, considèrent que la consommation d'espaces est excessive. L'évolution vers une densification de l'habitat suppose que les communes s'approprient le sujet et le déclinent en ligne politique. Les communes doivent se mettre en capacité de négocier les emprises foncières potentiellement urbanisables dans les espaces déjà urbanisés, mais à défaut de parvenir à une négociation, d'engager les procédures de déclaration d'utilité publique permettant l'expropriation.

Compte tenu de l'évolution incertaine de la population, il est recommandé à la CCPR de créer dans le régime prescriptif une obligation de phasage de l'ouverture à l'urbanisation, de façon à ne prendre les terres agricoles cultivables que lorsque cela sera nécessaire. Sur ce sujet de la consommation d'espaces, il convient surtout de retenir la forte inflexion donnée dans le rythme annuel de la prédation (-41%).

2.2.4 La politique en matière d'habitat

Le projet de SCoT prévoit une réorientation vers la résidence principale, pour compenser le phénomène de vieillissement de la population. La prescription n° 20 fixe un objectif minimum de 60% des constructions neuves en résidences principales. A ce sujet, la CCPR indique que sur la période 1999-2011, les résidences principales représentaient 33% seulement des constructions. Sur l'année 2015, les résidences principales représentaient 67% des constructions. L'évolution est notable et à mettre en relation avec la politique engagée depuis 2011 dans le cadre du SCoT.

La répartition de l'urbanisation nouvelle se fera sur tout le territoire, selon un mode de répartition qui ne suit pas nécessairement la proportion actuelle des logements dans chaque commune. La commune d'Arzon qui concentre 29% du nombre actuel de logements se verrait attribuer 15% du nombre de logements supplémentaires prévu par le SCoT. De cette manière, le SCoT veut provoquer un léger rééquilibrage de la population en direction de l'est de la presqu'île (Sarzeau, Le Tour du Parc, Saint Armel). Le niveau attendu du développement de l'urbanisation en densification suit une graduation : Arzon 60%, St Gildas 40%, Sarzeau 36%.

Avis du commissaire-enquêteur :

La réorientation de l'habitat vers la résidence principale fait l'unanimité. Ceci dit, la délivrance des permis de construire se fera toujours indépendamment de la mesure énoncée dans la prescription n° 20, car il n'est pas possible pour une collectivité de refuser des autorisations de construction à des propriétaires désireux de construire une résidence secondaire. L'objectif fixé ne peut reposer que la mise en œuvre d'une politique volontariste par les communes. L'action publique doit aller vers la conduite d'opérations de maitrise foncière, assorties de programmes d'accession à la propriété.

La répartition de la population sur le territoire reste très inégale :
- 236 habitants au km² pour Arzon
- 130 habitants au km² pour Sarzeau et Le Tour du Parc
- 110 habitants au km² pour Saint Armel et Saint Gildas de Rhuys.

Il convient de continuer le rééquilibrage vers l'est de la presqu'île. L'attractivité pour le territoire, notamment la partie ouest avec le port du Crouesty, reste très forte et l'afflux de population ne peut pas être stoppé. Néanmoins, les communes d'Arzon et de Saint Gildas de Rhuys sont fortement contraintes par la géographie. Cet afflux de population doit s'accompagner d'une politique appropriée en matière de déplacements.

2.2.5 Le développement économique

L'économie de la presqu'île est multisectorielle. Le tourisme et le nautisme constituent les activités centrales du territoire par l'importance des emplois directs et indirects. Viennent ensuite, les secteurs de la sphère publique, des services aux personnes, du commerce et de l'artisanat. Enfin, les activités primaires complètent le tableau : agriculture, aquaculture, pêche. Toutes ces activités, quelque soient leur importance relative, sont une richesse et une base forte pour l'équilibre socio-économique du territoire.

La presqu'île présente les traits d'une dépendance à la mono-économie touristique. Ceci dit, le secteur du tourisme présente un avenir certain, à la différence des secteurs industriels. Néanmoins, il reste susceptible de connaitre des cycles alternant prospérité, stagnation ou récession, en lien avec le niveau de croissance économique du pays. Lorsque la dynamique économique devient moins favorable, l'économie ressent le besoin de s'appuyer sur la variété des secteurs existants.

La Presqu'île est pourvoyeuse de près de 4000 emplois, occupés par la population locale, mais aussi par des personnes venant travailler sur le territoire. A contrario, un tiers de la population active de la presqu'île est employée autour de l'agglomération Vannetaise. Les mouvements de population pour rejoindre les emplois sont importants, avec une sorte de mouvement pendulaire qui s'établit entre Sarzeau et Vannes.

En matière de développement économique et de création d'emplois à l'horizon 2034, le SCoT espère un développement des activités existantes. La perspective envisagée fixe un objectif de création de 450 à 500 emplois. Le raisonnement se fonde surtout sur une extrapolation de l'existant. L'économie du territoire a été un sujet peu abordé par les personnes qui sont intervenues lors de l'enquête publique. Le groupement associatif intervenu dans l'enquête, dont les membres ont pourtant voulu apporter une contribution sur la totalité des sujets, est resté très en retrait sur la question du développement économique.

Avis du commissaire-enquêteur :

Le SCoT aborde la question de l'économie du territoire, essentiellement sous l'angle du diagnostic, mais sans donner de grande perspective sur le sujet. L'économie de la presqu'île tire sa force de la sécurité offerte par le tourisme, mais aussi de la variété des activités. Les édiles doivent absolument s'attacher à protéger tous les secteurs de l'économie et à favoriser leur développement, lorsque des perspectives existent.

La presqu'île de Rhuys a tendance à avoir, dans la durée, une croissance de population supérieure à la croissance des emplois. Cette réalité passe presque inaperçue. D'ailleurs, les perspectives données par le SCoT à l'horizon 2034 prorogent cette réalité, puisqu'il est envisagé une croissance de population de 25% et une croissance des emplois de l'ordre de 10%. La presqu'île est en difficulté pour assurer des emplois à la population déjà résidentielle ou qui arrivera par la croissance attendue. Le phénomène s'explique par le fait qu'une large part de la population qui vient résider sur la presqu'île est plutôt une population qualifiée, hautement qualifiée, avec des revenus lui permettant d'accéder à la propriété sur la presqu'île. Par contre, cette population ne trouve pas les emplois en rapport avec les qualifications sur le territoire et est conduite à migrer sur l'agglomération Vannetaise tous les jours.

Pour autant, les élus devront s'approprier la question du développement économique de la presqu'île, indépendamment du phénomène évoqué ci-dessus qui ne va pas s'arrêter. L'enjeu est de ne pas rester sur une déconnexion permanente et de tenter de revenir vers des emplois plus proches du lieu de vie et moins générateurs de déplacements. Ceci dit, il est parfaitement compréhensible que les élus n'aient pas encore analysé cette question sur le fond.

Le développement du territoire doit s'envisager en partant des dotations existantes et des capacités de la population. Dans le cas de la presqu'île, l'entrée se situe autour des filières fortes que sont le tourisme et le nautisme, dans le cadre d'une approche élargie au littoral sud. Il faut évaluer le capital en savoir-faire et la nature du capital humain globalement. En première approche, il peut y avoir sur le territoire des possibilités de développement industriel en lien avec la demande du territoire, par exemple autour de la fabrication de bateaux, de filières d'excellence de formation au tourisme par exemple. Le développement économique passe par une expertise sur le sujet et s'inscrit comme étant un investissement de long terme.

Les petits secteurs ne doivent surtout pas être négligés : l'agriculture, l'aquaculture, la pêche. Ce sont des activités qui représentent une part relative assez réduite dans le tableau des emplois, mais qui donnent ensemble une identité au territoire. L'enquête révèle très bien le fort attachement de la population à toutes ces activités. Ces différents secteurs d'activités sont producteurs d'externalités positives pour le territoire. L'ostréiculture à Le Tour du Parc façonne le paysage à cet endroit et apporte de la variété dans les paysages. La filière de production est réduite, mais constitue néanmoins une filière d'excellence bien identifiée, avec des savoir-faire.

L'agriculture contribue à façonner les paysages de la presqu'île. La mise en cultures des parcelles permet le maintien en bon état visuel du territoire de la presqu'île et constitue le dernier rempart contre la progression des friches. Les agriculteurs sont nombreux à avoir saisi l'opportunité de développer des productions locales fortement identifiées au territoire. Ces produits locaux trouvent facilement un débouché dans les circuits courts, car ils correspondent bien à la demande des consommateurs. Les possibilités de développement restent encore importantes dans ce domaine.

2.2.6 Sur le respect de la loi littoral

Le contenu de la loi a été développé au § 1.4 du document. La demande va dans le sens d'une application stricte de la loi. Néanmoins, il existe deux points qui doivent être examinés dans le cadre de cette enquête :

- le cas spécifique du village de Béninze : ce village vient s'ajouter en tant que neuvième village, par rapport au SCoT 2011, constitutif de l'armature urbaine de la presqu'île. Les élus de la CCPR, la commune d'Arzon, les habitants de Béninze et d'Arzon au sens large ont exprimé unanimement, avec force parfois, leur attachement au caractère de village pour Béninze. La préfecture tient une position différenciée, sur des motifs qui ont été discutés.

- la constructibilité dans les hameaux : la loi littoral ne permet pas en principe la constructibilité dans les hameaux, considérés comme des espaces où la construction est diffuse. Les observations du public et des personnes publiques associées ont été nombreuses pour relever la contradiction existante entre les trois prescriptions successives n° 31, 32 et 33 du document d'orientation et d'objectifs. La prescription n° 31 ne permet pas l'extension de l'urbanisation en dehors des agglomérations et des villages. A contrario, les prescriptions n° 32 et 33 tendraient à autoriser la construction dans les « espaces urbanisés caractérisés par une densité significative de construction », le public ayant interprété qu'il s'agissait des hameaux.

Avis du commissaire-enquêteur :

Il s'agit ici de donner des éclaircissements sans rentrer dans des considérations, où la juridiction administrative intervient régulièrement (tribunal administratif, cour d'appel administrative, conseil d'état). Aujourd'hui, au regard de la jurisprudence, les villages sont définies comme « d*es zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions »* (CE 9 Nov 2015 n° 372531) (commune de Porto-Vecchio). La définition est imprécise. Davantage de précisions sur la loi littoral en consultant le § 1.4 (partie❶) du document.

Le Morbihan est un département qui se trouve en première ligne pour la création de la jurisprudence. La cour d'appel administrative de Nantes a qualifié le 15/01/2016 le lieu-dit St Efflam, commune de Plestin-les-Grèves, de hameau et qualifié le 05/02/2016 le lieu-dit Tréhervé, commune d'Ambon de village. Selon les référents en la matière, les jugements peuvent connaitre des variations interrégionales et, au sein d'une même cour, des variations inhérentes à la formation du bureau de jugement. La jurisprudence n'est pas constante et le ministère du logement et de l'habitat interroge actuellement le Conseil d'Etat sur la notion de « *nombre et densité significatifs* ».

Sur le cas spécifique de Béninze, le commissaire-enquêteur s'en tient à la position de la CCPR. La délivrance d'un permis de construire sur le secteur de Béninze le 8 mars 2013 a fait l'objet d'un contentieux. Le permis de construire a été annulé en première instance. Le jugement a été confirmé en deuxième instance, mais sur des motifs différents. Le jugement de seconde instance de la cour d'appel administrative de Nantes, ne se prononce pas sur l'attribut de village à l'ensemble urbanisé du secteur de Béninze, cette considération étant laissé à la libre appréciation.

Concernant les prescriptions n° 32 et 33 du DOO, relatives aux « espaces urbanisés caractérisés par une densité significative de construction », la CCPR précise, dans son mémoire en réponse, que :
- le critère du lieu de vie collectif, usuellement employé pour qualifier le village, n'existe plus.
- la notion d'agglomération et de village est équivalente à celle de « zones urbanisées caractérisés par une densité et un nombre significatifs de construction ».
- la prescription n° 32 s'appuie sur les deux considérations énoncées ci-dessus
- la prescription n° 33 vise à exclure toute urbanisation en dehors des agglomérations, villages et zones urbanisées caractérisés par une densité significative de construction.
- une précision visant à améliorer le texte est envisageable, à savoir distinguer :
  a) les « zones urbanisées caractérisés par une densité et un nombre significatifs de construction admettant des constructions nouvelles en leur sein »
  b) les « hameaux correspondant à une urbanisation diffuse au sein de laquelle les constructions nouvelles ne peuvent être autorisées ».

En procédant ainsi, la CCPR a voulu introduire cette notion « d'espaces urbanisés caractérisés par une densité significative de construction » pour être au plus près de la jurisprudence, une jurisprudence évolutive. La ligne retenue consiste à ne pas trop ouvrir mais également de ne pas se fermer toutes les possibilités. Il s'agit en quelque sorte d'une option sage, non maximaliste. Il n'en demeure pas moins que l'option retenue repose sur une certaine fragilité juridique, dans le sens où le recul est insuffisant sur la constance de la jurisprudence.

Enfin, un dernier élément doit être introduit dans la réflexion. Les communes littorales auront l'obligation d'appliquer la loi littoral, mais également la loi ALUR. Or, il s'avère que la loi ALUR pourrait être plus sévère que la loi littoral en matière de limitation de l'urbanisation. La loi ALUR prévoit que, dans les communes littorales, toute extension de l'urbanisation est proscrite en dehors des agglomérations et des villages(7). En dehors de ces agglomérations et villages, le territoire communal est classé, soit en zone agricole, soit en zone naturelle, interdisant la constructibilité.

Néanmoins, le règlement pourra prévoir dans ces zones agricole ou naturelle des STeCAL. Dans les communes littorales, les STeCAL ne peuvent autoriser que l'extension du bâti existant. La loi autorise la création de STeCAL prenant la forme d'un « hameau nouveau intégré à l'environnement(8) ». Dans tous les cas, les STeCAL devront présenter un caractère exceptionnel, être justifiés et être soumis à l'avis de la CDPENAF. Cette disposition devrait renforcer le resserrement de l'urbanisation autour des agglomérations et des villages. Davantage de précisions sur la loi ALUR en consultant le § 1.4.1 du document.

2.2.7 La problématique des déplacements

Le SCoT renvoie ce sujet au plan global des déplacements adopté dans un document séparé par la CCPR le 24 février 2012. Le PGD établit un diagnostic complet de la situation, définit les enjeux et donne les orientations en matière de déclinaison opérationnelle.

Eléments du diagnostic :

- une bonne desserte routière pouvant conforter l'usage de l'automobile
- une forte dispersion de l'habitat défavorable à l'utilisation des modes alternatifs à l'automobile
- une offre de transports en commun qui répond mal aux besoins des actifs faisant le mouvement pendulaire avec l'agglomération de Vannes
- des difficultés de circulation en période estivale, le manque d'aménagements cyclables
- des difficultés pour parvenir à structurer un réseau adapté aux déplacements doux.

Sur les enjeux :

- un enjeu social : l'accès à la mobilité, le budget transport des ménages
- un enjeu aménagement et développement
- un enjeu qualité de vie
- un enjeu environnemental et énergétique (renvoi au § 1.3.1 du document).

En matière de déclinaison :

- développer l'usage des transports en commun
- encourager les usages en commun de la voiture
- permettre l'intermodalité entre les différents modes de déplacement
- développer les réseaux cyclables et piétonniers
- améliorer les conditions du stationnement.

(7) une contrainte traduite dans la prescription n° 29, complétée par la carte n° 4 du DOO
(8) une possibilité de création traduite dans la prescription n° 12 du DOO

Avis du commissaire-enquêteur :

Il est dommage que le PGD n'ait pas été annexé aux documents du SCoT. Les observations négatives sur ce point sont contredites par la qualité de l'expertise réalisée sur ce sujet en amont du SCoT. Il existe toujours une relative unanimité autour de ce sujet pour demander le développement des réseaux cyclables, piétonniers ou équestres.

L'association Bicyrhuys demande l'extension du réseau cyclable à la partie nord de la presqu'île. La prescription n° 42 s'inscrit en faveur de l'usage du vélo. La prescription n° 43 du DOO demande aux communes de prévoir les emplacements réservés pour la réalisation des ouvrages projetés dans le cadre de l'aménagement de ces voies. Les agriculteurs demandent, quant à eux, que ces réseaux n'interfèrent pas trop avec leurs activités et que surtout, des aménagements soient réalisés lorsque cela est nécessaire, pour la traversée des troupeaux par exemple. La CCPR consacre une part de son budget annuel à ce volet, mais les travaux d'aménagement sont nécessairement répartis dans le temps.

Les réseaux cyclables et piétonniers sont producteurs d'externalités positives pour la collectivité. L'usage du vélo ou la pratique de la marche sont des facteurs d'amélioration de la santé. Le développement d'un réseau cyclable, bien sécurisé, est de nature à favoriser la réduction de l'usage de la voiture.

2.2.8 La question de l'énergie

Le rapport de présentation aborde cette question, mais les développements restent peu importants. Les membres du groupement associatif ont regretté le manque d'analyse de la question énergétique, arguant que ce sujet prend une importance croissante.

Le législateur français a introduit avec les lois Grenelle, des principes qui énoncent que l'action des collectivités en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. L'objectif est de promouvoir l'intégration, dans les documents d'urbanisme, des objectifs européens, nationaux de réduction des émissions de gaz à effets de serre, de sobriété énergétique et de développement des énergies renouvelables. Le SCoT, en tant que document d'urbanisme intégrateur, doit prendre en compte les dispositions législatives de la loi Grenelle II.

La dimension énergétique s'affirme de plus en plus dans la relation entre le rural et l'urbain, qui orientent les objectifs des SCoT concernant la construction neuve et la réhabilitation ou la maîtrise des déplacements. Les enjeux sont de parvenir à réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles. Les orientations pourraient aussi s'élargir à la production des énergies renouvelables locales dans la perspective de l'autonomie énergétique des territoires.

Davantage de précisions sur les enjeux de l'énergie dans la définition des politiques en matière d'urbanisme en consultant les § 1.3.1 et 1.4.3 du document.

Avis du commissaire-enquêteur :

La question de l'énergie est bien un sujet qui doit être pris en considération dans la définition des politiques en matière d'urbanisme. Le sujet est transversal. Le SCoT prend en compte la dimension énergétique en agissant dans le sens d'une réduction des consommations d'énergie. Les champs d'intervention du SCoT sont multiples :

- la densification des tissus urbains existants et la localisation prioritaire de nouveaux logements
- l'action sur les formes urbaines dans une logique de densité et de compacité
- la localisation de l'offre commerciale future, à proximité des espaces urbanisés densifiés
- l'action en faveur du développement des transports en commun et de l'intermodalité
- le développement des moyens de déplacement alternatifs à la voiture, l'offre de stationnement
- la promotion de la performance énergétique et la qualité environnementale.

Les élus sont dans la première phase de l'appropriation du sujet de la question énergétique, avec la réduction des consommations d'énergie (ex des prescriptions n° 21, 35, 42). Le territoire de la CCPR devient trop étroit pour une approche plus complète de la problématique des déplacements, compte des mouvements pendulaires importants de la population avec l'agglomération Vannetaise. La communauté d'agglomération élargie devrait ouvrir de nouvelles possibilités.

La question énergétique s'inscrit dans la durée, sur plusieurs décennies. La future communauté d'agglomération élargie devra s'approprier le sujet autour d'un plan d'actions pour le climat et la transition énergétique. La contribution du territoire à la production d'énergie renouvelable sera à considérer, l'idée étant d'infléchir un modèle de développement qui repose sur une dépendance totale du territoire à l'énergie fossile et nucléaire. Sur ce point, la CCPR indique qu'elle recense les potentiels existants sur le territoire pour le développement de nouvelles formes de productions. Sans vouloir devenir un territoire à énergie positive, le champ d'investigation est large.

2.3 Sur les composantes du dossier

2.3.1 Le rapport de présentation

Le rapport de présentation fait une analyse de l'état initial de l'environnement assez exhaustive. Les insuffisances ont largement alimentées l'analyse, font l'objet de la réserve qui sera formulée. Nous éviterons de reprendre tout cela.

En complément, le rapport de présentation comprend un volet sur l'évaluation du SCoT (page 337 et suivantes). L'évaluation porte sur :
- la biodiversité et les continuités écologiques
- les paysages
- la consommation d'espaces
- la partie eau et assainissement
- le volet énergie
- la ressource minérale
- les pollutions atmosphériques et les nuisances sonores
- les risques naturels et technologiques
- les déchets
- l'attractivité économique
- l'attractivité touristique
- l'attractivité résidentielle
- le volet déplacement et transport

Dans son mémoire en réponse, la CCPR précise que le SCoT 2011 dispose d'un tableau de bord permettant le suivi et l'évaluation du SCoT, en partant d'un T0. Le Code de l'urbanisme prévoit une évaluation du SCoT au terme des six premières années, soit en novembre 2017 pour le SCoT de la CCPR. Elle dispose également, dans le cadre du PLH, d'un observatoire de de l'habitat avec des indicateurs complémentaires.

2.3.2 Le plan d'aménagement et de développement durable

Le PADD répond à la question « Que va-t-on faire ? » Le document n'est pas opposable. Il s'articule autour de trois axes directeurs qui font chacun l'objet d'un développement :

❶ Réaffirmer l'authenticité des qualités de la presqu'île de Rhuys, inscription de son avenir dans une logique de développement durable,

❷ Valoriser les ressources du territoire pour diversifier les activités et emplois,

❸ Mieux accueillir la population par un projet d'aménagement adapté, économe d'espace.

Davantage de précisions sur le développement des trois axes majeurs du PADD en consultant le § 2.3 du rapport d'enquête publique. Le PADD n'a pas fait l'objet d'observations présentant un caractère majeur.

Avis du commissaire-enquêteur :

La relecture du PADD laisse peu de place à l'expression d'un désaccord sur le contenu, tant les lignes politiques développées sont toutes louables et s'inscrivent dans l'idée d'un développement territorial harmonieux et cohérent. Le projet politique défini par élus de la CCPR reste crédible, la protestation ne s'appuyant pas sur des éléments de fond suffisamment probants.

2.3.3 Le document d'orientation et d'objectifs valant régime prescriptif

Le DOO répond à la question « Comment allons-nous le faire ? ». C'est le document qui constitue le volet réglementaire du SCoT. Les prescriptions constituent des orientations juridiquement opposables. Elles s'opposent dans un rapport de compatibilité aux PLU.

D'une manière générale, le DOO traduit les orientations définies dans le PADD. Il détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace, les conditions d'un développement urbain maitrisé et les conditions d'un développement équilibré de l'espace rural.

La CCPR précise, dans son mémoire en réponse, que le DOO doit être prescripteur, mais se garder de vouloir être trop précis dans ses orientations, de façon à laisser une marge de manœuvre aux communes dans l'élaboration de leurs PLU. En aucun cas, le SCoT ne doit déborder sur les prérogatives des PLU.

De multiples observations ont été enregistrées, relevant les insuffisances du régime prescriptif, venant en particulier du groupement associatif intervenu dans l'enquête. Les prescriptions les plus discutées ont été la prescription n° 19 (répartition territoriale de la population supplémentaire), la prescription n° 20 (obj 60% de résidences principales) et surtout les prescriptions n° 31, 32 et 33 (constructibilité dans les hameaux)

Avis du commissaire-enquêteur :

Il était nécessaire que la CCPR précise les modalités d'élaboration du DOO. A la relecture du DOO, il apparait que :

- une large part des prescriptions relèvent de la loi. C'est l'effet du rôle intégrateur du SCoT (renvoi au 1.4.2 du document) : loi littoral, Grenelle II, ALUR, loi Paysages, PNR, le SDAGE, les deux SAGE, PGRI, PPRL, SMVM, SRCE Bretagne, et autres.

- les autres prescriptions résultent des choix politiques des élus : le partage de la population supplémentaire, l'objectif en matière de pourcentage de résidences principales, les règles de densité, le pourcentage de logements aidés, l'incitation à la maitrise foncière, les modalités du développement économique, le développement des activités primaires (ostréiculture, agriculture), les campeurs caravaniers, l'aménagement numérique (un objectif du PADD traduit dans la prescription n° 58), entre autres, sachant que certains de ces points relèvent peut-être de la loi.

Les prescriptions n° 19, 20, 31, 32, 33 ont fait l'objet d'une analyse spécifique dans le cours de l'analyse. Globalement, le DOO est cohérent.

2.4 Sur les autres sujets

Il s'agit de sujets qui ont été soulevés lors de l'enquête. Certains sont en lien avec le SCoT. Néanmoins, ils font figure de questions complémentaires relativement aux thématiques développées dans le § 2.2 du document, qui constituent le cœur de l'analyse sur le SCoT.

2.4.1 Les projets du territoire

Le projet de développement du port du Crouesty : la CCPR précise, dans son mémoire en réponse qu'il est du ressort du Scot d'intégrer le projet en tant que tel, mais pas de le définir. Selon la CCPR, un programme d'investissement global de la Compagnie des ports, d'un montant de 14 millions d'euros, prévoit une vaste opération de valorisation des quais, la mise en lumière et la sonorisation du port, l'aménagement du parking terre-plein nord, la requalification de la Maison du port, du bâtiment d'accueil du site mégalithique du Petit-Mont, ainsi que l'agrandissement du terre-plein technique de la zone d'activités Rédo 3.

En complément, la commune d'Arzon développe un partenariat avec le Conseil Départemental et la Compagnie des ports pour développer des projets visant à favoriser le développement économique et touristique de la commune. L'enveloppe financière prévue est de 5,3 millions d'Euros sur quatre ans, de 2016 à 2019.

Le projet de valorisation du site du Petit Mont (Doc réf CCPR L9) : la demande du Conseil départemental, qui veut s'assurer d'avoir les meilleures possibilités pour développer son projet, sera examinée par le comité de pilotage du SCoT.

2.4.2 Les demandes de la compagnie Panik (Doc réf StA L1)

En raison du caractère itinérant de leur activité, les membres de la Compagnie Panik demandent que la possibilité de vivre dans un habitat léger leur soit ouverte, dans un cadre légal. La loi ALUR contient des dispositions qui visent à reconnaitre le principe selon lequel les documents d'urbanisme ont vocation à prendre ne compte l'ensemble des modes d'habitat. La loi

étend par ailleurs le régime jusque-là prévu par le code de l'urbanisme pour les caravanes, à d'autres types d'habitat, exemple de l'habitat léger ou mobile qui est considéré comme lieu d'habitation. Il s'agit de sortir de l'instabilité juridique.

La demande sera examinée par le comité de pilotage du SCoT. Il faudra déterminer comment la prescription n° 2, relative à la constructibilité dans les espaces agricoles et naturels, peut être complétée pour permettre ce type d'habitat, ainsi que la compatibilité de la mesure avec la loi littoral.

Avis du commissaire-enquêteur :

Les activités de la compagnie Panik constituent une activité économique. Au niveau du SCoT, il appartient au comité de pilotage de traduire dans la prescription n° 2, la possibilité de développer l'habitat léger. Au niveau du PLU de Sarzeau, la CDPENAF est susceptible d'accepter un STECAL au lieu-dit Coquéno, mais c'est très improbable en un autre lieu. La logique qui doit prévaloir pour ce type d'habitat léger ou mobile, c'est qu'il ne doit trouver sa justification qu'en raison du lien existant avec l'activité de cirque. Ce qui signifie que, si l'activité de cirque disparait, l'habitat léger et mobile lié à l'activité doit aussi disparaitre. L'acceptation de ce type d'habitat doit être conditionnée au respect d'un cahier des charges qui définit le type d'habitat, les conditions de raccordement aux réseaux, les conditions de sécurité et prévoit également une clause de réversibilité.

2.4.3 Les questions agricoles

Les agriculteurs demandent que les documents d'urbanisme permettent le développement de leurs exploitations, dans les meilleures conditions. Ils sont également à la recherche d'activités de diversification pour assurer l'avenir de leurs exploitations. La question concernant la possibilité de développement de surfaces de campings en zone agricole a été posée.

Le territoire étant parsemé de réseaux de circulation cyclable ou pédestre, les agriculteurs demandent que la CCPR engage les travaux nécessaires permettant la traversée de ces réseaux par les troupeaux ou les engins agricoles. La problématique des friches et de leur reconquête a été également soulevée.

Avis du commissaire-enquêteur :

Sur ce point, renvoi au § 2.2.5 du document sur les activités économiques. La CCPR doit prendre en considération les problématiques agricoles. Concernant le développement de campings en zones agricoles, il se peut que la loi littoral soit un frein. Sur les aménagements, sachant que le territoire est contraint, la CCPR doit tout faire pour éviter les conflits d'usage du territoire et apporter les solutions appropriées.

Sur le sujet des friches, elles s'étendraient sur des surfaces importantes et seraient un facteur favorisant la prolifération du gros gibier. Ces friches résultent, tout du moins pour partie, du phénomène de rétention foncière opéré par les propriétaires, qui espèrent que leurs terrains deviendront constructibles. La CCPR précise qu'une action est en cours pour la reconquête des friches, en partenariat avec la Chambre d'agriculture. Avec les documents d'urbanisme qui resserrent fortement l'urbanisation, il appartient aux acteurs locaux de convaincre les propriétaires détenteurs de surfaces inconstructibles de l'opportunité de les retourner vers l'agriculture.

Les problématiques agricoles doivent pouvoir être évoquées dans le cadre de rencontres régulières entre les agriculteurs et les représentants de la CCPR. Sur ce point, compte tenu des spécificités de l'agriculture sur la presqu'île, il appartient aux agriculteurs de se fédérer fortement au sein de leurs structures syndicales, pour être en capacité de présenter leurs requêtes de manière structurée et espérer être entendus.

2.4.4 Les demandes diverses

En complément des points précédents, le comité de pilotage du SCoT examinera :

- les demandes spécifiques du maire de St Gildas de Rhuys (Doc réf CCPRL11)
- les demandes concernant les marais salants de Truscat (Doc réf StG L1)
- la demande de M. Mme Fuzellier (Registre CCPR-1), relative à la possibilité de réaliser une piscine, pour des raisons inhérentes au handicap d'un membre de la famille. Selon la jurisprudence, une piscine s'analyse comme étant une annexe. La loi ALUR autorise, mais la loi littoral n'autorise pas. Concernant ce cas spécifique, il appartient à la mairie de Sarzeau de considérer la situation et d'évaluer quelle solution peut être trouvée.

Sur les précisions demandées par M Jean-Marie Zeller (Doc réf Arz L2) : la CCPR apporte les réponses dans son mémoire du 30/06/2016. Consultation en annexe.

Sur les demandes de M.Mme Le Bouter, au nom d'un collectif de propriétaires : les membres remettent en cause le zonage Ns, qui s'applique à un ensemble de parcelles au lieu-dit Le Logeo-Kérassel. Ils combattent la réalité d'un corridor écologique et dénoncent également l'existence d'une ZNIEFF sur ce secteur. Dans un jugement du 5 février 2016, M.Mme Le Bouter et autres, ont été débouté de leur demande d'annulation de la délibération du conseil municipal du 30 septembre 2013 portant sur l'approbation du plan local d'urbanisme, avec le classement en zonage Ns de tout un ensemble de parcelles situées au lieu-dit Le Logeo-Kérassel. Il n'appartient pas au commissaire-enquêteur de toucher à « la chose jugée ».

2.5 Réserves et recommandations

2.5.1 Constitution d'une réserve

Les documents du SCoT devront être complétés sur les points suivants, sachant que cet ensemble constituera une réserve dans l'avis final qui sera donné sur le projet, dans l'hypothèse où cet avis soit favorable :

- l'ensemble des réserves formulées par la CDPENAF, portant notamment sur l'intégration du diagnostic agricole 2011 au rapport de présentation, la différenciation des zones agricoles et naturelles, les modalités de changement de destination du patrimoine bâti ancien, l'objectif d'un travail approfondi visant à reconquérir les friches agricoles.

- le livre 3 du rapport de présentation (pages 224 à 237), portant sur la justification des choix, doit être reconfiguré :

a)- les deux scénarios envisagés doivent être présentés avec deux schémas séparés juxtaposés ou sur un même schéma en superposé. La présentation actuelle doit être modifiée et par extension, les pages 25 du RP et 33 du PADD devront également être corrigées dans le même sens.

b)- la capacité d'accueil apparait de manière diffuse dans le rapport de présentation, sans donner une véritable portée au sujet. Ce livre 3, portant sur la justification des choix, doit comprendre un développement conséquent sur l'analyse de la capacité d'accueil du territoire.

- le livre 7 du rapport de présentation (pages 227 à 336), donnant le résumé non technique doit être mieux développé. Le contenu actuel (9 pages) porte exclusivement sur l'environnement (état initial, évaluation environnementale) et n'est pas pédagogique. Ce résumé non technique doit prendre une autre dimension, en rapport avec les 375 pages du rapport de présentation. Le résumé doit permettre d'avoir une idée suffisamment précise du contenu de l'ensemble du rapport de présentation et être positionné, si cela est possible, en première partie.

- les éléments cartographiques du rapport de présentation et du DOO : les documents du SCoT devront être complétés par les cartographies des EPR, PGRI, PPRL, PNR. Les cartographies devront être à une échelle appropriée permettant leur bonne interprétation (cas spécifique de la carte TVB qui devra être au 1/50000è).

2.5.2 Recommandations

Les recommandations concernent :
- l'application des réserves formulées par le PNR, avec une certaine confusion.
- l'opportunité d'imposer aux PLU le phasage dans l'ouverture à l'urbanisation.
- la recodification selon le nouveau Code de l'urbanisme.

Le comité de pilotage du SCoT devra identifier les divers points non énoncés ci-dessus, susceptibles de nécessiter un ajustement à la marge.

Troisième point : Avis motivé du commissaire-enquêteur

Le premier point du document avait pour objectif de rappeler les éléments essentiels du projet de révision du SCoT et d'apporter des justifications de fond sur la manière dont s'élaborent les politiques publiques en matière d'urbanisme. Le second point était consacré à l'analyse du projet de SCoT en lui-même, une analyse méthodique abordant d'abord les éléments de forme, ensuite les questions de fond du projet.

L'analyse se veut assez complète, sachant que l'éventail des sujets est large. Ceci dit, le lecteur pourra toujours trouver tel ou tel élément qui a été occulté ou la réponse à telle ou telle question posée qui n'a pas été apportée. Cela n'est pas pour autant de nature à modifier la teneur générale de l'analyse sur le fond.

L'analyse avait pour objectif de répondre à la question centrale, qui était de savoir si le projet de révision du SCoT présenté par la CCPR est ou n'est pas acceptable. Le troisième point de ce document est consacré à la formulation de l'avis sur le projet de révision du SCoT.

En ramenant à l'essentiel les éléments du projet de révision du SCoT de la CCPR, les observations enregistrées au cours de l'enquête publique et en s'appuyant sur l'analyse qui en a été faite précédemment, le commissaire-enquêteur considère que :

1°) De manière très générale :

- Le territoire de la Presqu'île de Rhuys bénéficie d'une très forte attractivité en raison du caractère exceptionnel des lieux, de son linéaire côtier important et des possibilités offertes notamment par la pratique de la plaisance. En cela, le territoire subit une pression humaine, susceptible d'affecter ses ressources.

- Le projet de SCoT présenté par la CCPR repose sur une cohérence d'ensemble entre la nécessité de préserver les espaces naturels et sensibles du territoire, la volonté d'accueillir une population supplémentaire sur le territoire et le développement attendu de l'économie touristique par l'obtention du label « Parc Naturel Régional Golfe du Morbihan ».

2°) Au regard de la contrainte sur l'usage de l'espace :

- La concurrence spatiale sur le territoire de la Presqu'île de Rhuys est forte. Le développement sur l'état initial de l'environnement dans le rapport de présentation est particulièrement complet. Le SCoT affirme ainsi sa volonté de préserver 4875 ha de réservoirs de biodiversité au travers de la trame verte et bleue (42% du territoire). Le SCoT affirme également sa volonté de protéger les espaces agricoles de toute velléité d'urbanisation diffuse.

- En conséquence, la politique en matière d'urbanisation est revue dans le sens d'une densification de l'habitat et d'une moindre consommation d'espaces en extension de l'urbanisation (-41% en rythme annuel). Ainsi, les contraintes imposées par le SCoT sont de nature à ouvrir une nouvelle page en matière d'urbanisation sur la presqu'île, allant dans le sens d'un développement durable et en rupture avec celle des quarante dernières années.

3°) Relativement au projet de territoire :

- Le modèle de développement territorial prévoit l'accueil d'une population supplémentaire de 3480 habitants sur le territoire à l'horizon 2034, ce qui porterait la population de la presqu'île à 16954 habitants. Le taux de croissance annuel de la population retenu est celui d'une croissance responsable de 1 % en rythme annuel, nettement inférieur au taux de croissance observé sur la période 1975-2006 (entre 1,5% et 2%), mais légèrement supérieur au taux observé sur la période 2008-2013 (+0,7%).

- Compte tenu du nombre de résidences secondaires, la prévision en matière d'évolution de la population reste difficile à appréhender. Le SCoT affirme sa volonté de développer la résidence principale, en rupture avec le modèle des décennies passées. L'objectif est de contrebalancer la tendance au vieillissement de la population et de conserver une certaine dynamique territoriale, notamment dans les écoles. Le SCoT fixe un objectif de 30% de logements aidés, calculé sur les nouvelles résidences principales, une disposition de nature à favoriser la mixité sociale.

4°) Sur la construction du projet et la contribution de l'enquête publique :

- Les documents du SCoT sont de qualité inégale. Le rapport de présentation comprend un diagnostic assez complet du territoire et un bon développement sur les moyens d'évaluation du SCoT. Il présente néanmoins, sur de nombreux aspects, des insuffisances. Le plan d'aménagement et de développement durable constitue le projet politique des élus. Enfin, le régime prescriptif au travers du document d'orientation et d'objectifs se veut directif dans ses orientations, tout en laissant une marge de manœuvre aux communes. Globalement, le projet de SCoT présenté résulte d'un travail de fond important des élus de la CCPR.

- Les associations ou groupe d'élus du territoire, l'association des amis de St Gildas et de la Presqu'île plus spécifiquement, sont intervenus durant l'enquête pour faire observer les déficiences que comportait le rapport de présentation. Ils se sont inquiétés du modèle de développement territorial et du manque d'expertise sur la capacité d'accueil, entre autres éléments. Sur cet aspect, l'enquête publique a été d'une grande utilité, dans le sens où l'expression des associations est prise en compte, tout du moins en partie et vient enrichir la qualité du projet de la CCPR.

5°) En terme de rapport avantages/inconvénients :

- Les bénéfices attendus du SCoT sont importants pour le développement harmonieux et immédiat du territoire. Le SCoT, en tant que document d'urbanisme intégrateur (renvoi au § 1.4.2 du document) et de rang supérieur dans la chaîne réglementaire, devra s'appliquer aux communes membres de la CCPR. L'adoption du SCoT est déterminante pour la commune de Saint Gildas de Rhuys dont le plan local d'urbanisme fait l'objet d'un contentieux et les autres communes également qui vont pouvoir engager des révisions.

- En révisant son SCoT, la CCPR consolide son dispositif. Elle a en effet, l'obligation d'intégrer la loi Grenelle II au SCoT pour le 1er janvier 2017, sous peine d'illégalité du SCoT et avec les incidences sur la légalité des PLU. En conséquence, la fusion de la CCPR avec Vannes Agglo et Loc'h Communauté au 1er janvier 2017 n'est pas de nature à infirmer la révision du SCoT. Sur ce sujet, Vannes Agglo engage également la révision de son SCoT. Ensuite, la fusion de la CCPR avec Vannes Agglo et Loc'h Communauté entrainera la création d'un nouveau SCoT, mais à l'échéance que le législateur donnera. Nous ne connaissons pas aujourd'hui cette échéance.

- Les plans locaux d'urbanisme devront être mis en conformité avec le SCoT, dans le délai de trois ans postérieur à sa date d'adoption du SCoT. Ils devront assurer la déclinaison opérationnelle du SCoT et créer les droits précis en matière d'usage des sols à la parcelle. L'intégration de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme communaux, les fortes contraintes imposées en matière d'urbanisation sont autant d'éléments favorables à l'évolution des communes vers une urbanisation raisonnée, allant dans le sens de l'intérêt général.

Tirant le bilan de ces appréciations, le commissaire-enquêteur soussigné émet **un avis favorable** au projet de révision du Schéma de Cohérence Territoriale, présenté par la Communauté de Communes de la Presqu'île de Rhuys, assorti :

- d'une réserve portant sur la nécessité d'amender les documents du SCoT, notamment le rapport de présentation, dans le sens d'une plus grande clarté. Les détails au § 2.5.1 du document.

- de recommandations diverses dont la liste figure au § 2.5.2 du document, sans que cette liste soit exhaustive.

Fait à Questembert, le 27 juillet 2016
Le commissaire-enquêteur,
M. Jean-Claude Foucraut

ANNEXES

M. Jean-Claude Foucraut
Commissaire-enquêteur
14, lotissement des Genêts
56230 Questembert

Le 16 juin 2016

M. David Lappartient, président de la CCPR
M. François Mousset, 1er vice-président CCPR
37, rue Iluric
Parc d'activité de Kérollaire
BP 70
56370 Sarzeau

Objet : Notification au pétitionnaire des observations recueillies au cours de l'enquête publique relative au projet de révision du SCoT de la Presqu'île de Rhuys.

Pièces jointes :
- procès-verbal des observations recueillies au cours de l'enquête, avec les questions induites.
- récapitulatif des diverses requêtes enregistrées au cours de l'enquête publique.

M. le président, M. le vice-président,

L'enquête publique concernant votre projet de révision du SCoT de la Presqu'île de Rhuys s'est terminée le 8 juin 2016. Conformément à l'article L 123-18 du Code de l'environnement, je vous remets ce jour le procès-verbal de synthèse des observations écrites ou orales consignées dans les registres d'enquête, ainsi qu'une liste des questions induites par l'examen de ces observations.

Les observations du public ont été, soit directement inscrites sur les sept registres utilisés mis à la disposition du public, soit annexées aux registres d'enquête pour les courriers ou les mails reçus. Au total, cinquante-sept observations ont été enregistrées.

Je vous demanderai de bien vouloir signer ce procès-verbal, validant la remise du procès-verbal au pétitionnaire dans les huit jours et afin de pouvoir l'insérer dans le mémoire final. Vous disposez d'un délai de quinze jours pour produire vos observations éventuelles à la lecture des observations du public, ainsi qu'à l'examen de mes interrogations.

Naturellement, je reste à votre disposition pour toute précision ultérieure et vous prie d'agréer, M. le président, M. le vice-président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le commissaire-enquêteur,
M. Jean-Claude Foucraut

Département du Morbihan Communauté de Communes de la Presqu'île de Rhuys

Réf : Enquête publique relative au projet de révision du SCoT de la Presqu'île de Rhuys

Procès-verbal de l'enquête publique

Première partie : les observations recueillies au cours de l'enquête publique

L'enquête publique que vous avez diligentée a suscité de l'intérêt. Cinquante-sept observations ont été consignées dans les registres : une moitié sur les registres de la CCPR et l'autre moitié sur les cinq registres mis à la disposition du public dans les cinq mairies. Ces observations sont été classées en six catégories selon le modèle suivant :

- les requêtes concernant la construction du projet (7)
- les requêtes concernant un lieu spécifique du territoire (6)
- les requêtes concernant les activités productives du territoire (4)
- les requêtes relatives à des demandes et/ou des observations spécifiques (8)
- les requêtes concernant le cas spécifique de Béninze (2)
- les requêtes étant hors du champ de l'enquête publique (30)

Je vous invite à en prendre connaissance. Les six observations concernant la construction du projet prennent une place prépondérante dans l'ensemble des observations. Elles proviennent de groupes organisés ou de personnes initiées qui connaissent bien le territoire de la Presqu'île et ont pris le temps nécessaire pour étudier votre projet. Cela n'enlève rien pour autant à la qualité des nombreuses autres contributions qui ont été formulées en complément, signifiant une attache à un lieu spécifique du territoire, un secteur professionnel ou se voulant expertes dans un domaine de compétence précis.

Les intervenants ont été nombreux à souligner le travail important réalisé par les élus dans l'élaboration de ce projet de développement du territoire de la Presqu'île. De manière unanime, le dossier mis à la disposition du public a été jugé comme étant extrêmement complexe dans son architecture générale et son contenu, beaucoup trop complexe. Les personnes qui se sont rendues dans les permanences ont eu des difficultés à situer la place de ce document par rapport au plan local d'urbanisme. Je me suis souvent attaché à résumer l'ensemble et à donner parfois les explications les plus simples, en réponse aux demandes qui m'étaient faites.

Au-delà des difficultés de compréhension du dossier, cette enquête a été un moment privilégié pour l'expression de la population de la Presqu'île sur le devenir du territoire dans laquelle elle vit. Il existe des convergences de vue lorsqu'est évoqué le caractère exceptionnel de ce territoire, la complémentarité entre les communes, la volonté de protection du patrimoine et du milieu naturel (la bande littorale, les plages, les parcs, les paysages et milieux de biodiversité intérieurs, les sites mégalithiques et autres). Il existe également une alliance objective entre les agriculteurs et les associations sur la nécessité de mettre fin à la spirale de consommation des terres agricoles. Il n'existe pas non plus d'égoïsme, dans le sens où les habitants actuels vivant en résidence principale, secondaire ou alternée, acceptent qu'une population supplémentaire puisse venir vivre sur le territoire.

Il existe par contre des divergences de vue lorsqu'il s'agit de se projeter dans une perspective de développement de long terme. L'enquête fait apparaitre deux projets :

- un premier projet, celui présenté par les élus de la CCPR, qui retient un rythme de croissance de la population de 1,3% (chiffre recalculé pour la période 2011-2034). Ce modèle s'inscrit dans la continuité du développement des décennies passées, donnant tout de même une inflexion négative sur la consommation des espaces nécessaires à l'urbanisation et positive en matière de concentration d'habitat. L'hypothèse retenue de 1,45 habitant par logement, en rupture avec le niveau observé des 2 habitants par logement en 2011, conduit à accroitre de manière importante la production de logements. L'objectif du projet est de donner une impulsion à la Presqu'île, de la faire connaitre, d'en faire une vitrine du Parc Naturel Régional, de lui donner une notoriété, sous toute réserve.

- un second projet, valant contre-projet, celui vers lequel veulent tendre les associations, groupes organisés et personnes initiés qui se sont exprimées à l'occasion de cette enquête. Dans leur esprit, le territoire est fortement contraint (géographie des lieux, un espace limité, des ressources limitées, un littoral et le milieu naturel intérieur à protéger, la loi littoral). La croissance observée de la population marque déjà une lente inflexion négative depuis de nombreuses années. Le taux de croissance de la population sur les dernières années se situerait autour de +0,65% par an. En conséquence, il convient de faire une analyse extrêmement fine de la capacité d'accueil du territoire pour établir ensuite un projet de développement durable. Ce groupe d'expression est particulièrement sensible à la question de la consommation des espaces agricoles, au devenir du parc des résidences secondaires, à la problématique des déplacements ou de la transition énergétique, entre autres sujets.

Le premier projet, celui présenté par la CCPR est formalisé. Le second projet, celui des associations et groupes organisés, ne l'est pas et vient seulement s'inscrire en défaut par rapport au premier. Il n'en demeure pas moins que les hypothèses de départ qui sont posées, aussi différentes soient-elles, conditionnent ce que deviendra ce territoire et ce que sera la vie future sur le territoire de la Presqu'île de Rhuys dans une vingtaine d'années.

L'économie du territoire a été un sujet peu abordé dans les interventions. La Presqu'île est pourvoyeuse de près de 4000 emplois, pourvus par la population autochtone, mais aussi par des personnes venant travailler sur le territoire. En contrepartie, il existe une réalité qui veut qu'un tiers environ de la population se déplace tous les jours pour rejoindre les emplois sur l'agglomération de Vannes principalement. Cette réalité renvoie à la problématique des déplacements. Quoiqu'il en soit, dans le cadre d'un schéma de cohérence territoriale, il n'est pas concevable que le développement d'une population supplémentaire de 4500 habitants sur une vingtaine d'années ne soit pas accompagné d'un plan de développement économique visant à accroitre le nombre d'emplois sur le territoire afin d'éviter de rentrer dans une spirale infernale des déplacements.

Les personnes publiques associées se sont également exprimées sur le projet :

- les services de l'Etat, avec un angle d'entrée essentiellement Code de l'urbanisme.
- l'autorité environnementale, avec un angle d'entrée environnemental. L'autorité environnementale produit une assez bonne analyse et formule des recommandations particulièrement sévères en matière d'urbanisation
- la chambre d'agriculture et la CDPENAF : les avis convergent pour demander l'intégration de leurs observations au SCoT, notamment le diagnostic agricole réalisé en 2011.
- la confédération régionale de la conchyliculture : demande de l'intégration de la charte aquacole.

Le document d'orientation et d'objectifs a fait l'objet d'une quantité importante d'observations provenant aussi bien du public que des administrations. Il est souvent jugé comme étant confus, et pas assez prescriptif. Les prescriptions s'apparentent à des intentions d'application difficile (prescription n°20), inadaptées (prescription n°19 qui tend à accroitre l'effet de concentration dans les zones déjà concentrées), non assorties des indicateurs pertinents susceptibles de suivre l'évolution du SCoT.

Les prescriptions n°31, 32 et 33 ont fait l'objet en particulier d'une adversité quasi-générale, la prescription n°31 étant contredite par les prescriptions suivantes n°32 et 33. La possibilité de développer la construction dans les espaces urbanisés caractérisés par une densité significative et de créer des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement a soulevé un large questionnement également. Tout ceci n'est qu'une partie des observations qui ont été faites sur le document d'orientation et d'objectifs. Pour une exploration plus complète, se référer au recueil des observations.

En conclusion, le public n'a pas trouvé dans le SCoT ce qu'il attendait : un vrai réseau de pistes cyclables ou de cheminements doux, un plan de protection de tel ou tel site naturel pour les uns, un vrai plan d'aménagement du parc du Fogeo ou du port du Crouesty pour les autres. Le SCoT apparait comme un document abstrait, allant jusqu'à être complètement étranger pour une large part de la population. Ceci étant dit, la construction de cet outil prescripteur pour les PLU apparait comme une réalisation extrêmement difficile à mettre en œuvre. L'exercice est d'autant plus difficile sur un territoire qui présente, comme c'est le cas pour celui de la Presqu'île de Rhuys, tous les ingrédients de la complexité. Mais cela peut aussi être passionnant.

Deuxième partie : les questions induites par l'étude du dossier et des observations exprimées lors de l'enquête publique

Cette partie est réalisée à la lumière des observations du public, des avis des personnes publiques associées et en continuité de la synthèse qui précède. Les questions posées restent générales, laissant au pétitionnaire le soin d'apprécier la teneur des réponses qu'il souhaite apporter.

Des interrogations spontanées :

- Pourquoi la CCPR s'engage-t-elle dans la révision de son SCoT, avec une prévision sur 18 ans, alors qu'elle va fusionner avec Vannes Agglo le 1er janvier 2017 ?
- Sur le manque de concertation pendant la phase d'étude du projet, souvent mentionné par le groupe d'expression contestataire au projet de la CCPR ? Cette enquête donne l'impression que l'expression ne se serait pas faite en amont et reviendrait au moment de l'enquête publique.

Un premier sujet : le modèle de développement territorial

- Les questions tournent autour de l'analyse de la capacité d'accueil du territoire, au regard de la réalité fortement contrainte du territoire et également de la loi littoral. C'est une notion qui vient de la loi, mais le seul fait de mettre cette notion de capacité d'accueil dans le débat sous-tend que l'on ne pourra pas accueillir indéfiniment.
- Votre projet prévoit une croissance de la population de +4500 habitants, soit +33% par rapport à 2011. Comment pouvez-vous justifier les hypothèses retenues sur le taux de croissance de la population, le niveau de desserrement de la taille des ménages ? Ces paramètres conditionnent ensuite toute l'architecture de votre projet, notamment le nombre de logements et la consommation d'espaces agricoles ?
- Des questions importantes autour du parc des 13800 résidences secondaires. Sachant qu'avec l'évolution des modes de vie et la rotation des générations, l'idée d'avoir une résidence secondaire n'est plus absolue. Une partie de ce parc est susceptible de se transformer en résidences principales. Quelle visibilité peut-on avoir sur ce sujet ?
- Les questions autour de l'économie de la Presqu'île. Le modèle proposé conduit très certainement à une vitesse de croissance de la population supérieure à celle des emplois, induisant de fait une augmentation des déplacements, avec des effets potentiels d'engorgement du réseau routier. En matière de développement économique, le territoire a ses atouts et ses contraintes. Comment la CCPR aborde-t-elle ce sujet du développement économique ?

Un second sujet : le régime prescriptif contenu dans le document d'orientation et d'objectifs

- Les questions portent sur une nécessaire clarification du régime prescriptif. Cela renvoie au développement fait sur ce sujet en amont. Comment envisagez-vous d'aborder ce point, en l'état actuel ? Les enjeux sont particulièrement importants puisqu'ils peuvent aller jusqu'à toucher au respect de la loi littoral.
- L'évaluation du SCoT est également un sujet. As-t-on une connaissance de la situation initiale pour les paramètres à considérer, année 0 du SCoT ? Quels sont ensuite les moyens d'évaluation de l'évolution du SCoT dans le temps ?

Les autres questions

- La question de la compatibilité avec le PNR
- Le développement d'un réseau de voies cyclables et pour les cheminements doux
- Le projet de développement du port du Crouesty
- Le projet de valorisation du site du Petit Mont (Doc réf CCPR L9)
- Le questionnement posé par la compagnie Panik (Doc réf StA L1)
- Les questions du maire de St Gildas de Rhuys (Doc réf CCPRL11)
- Les questions techniques posées par M Jean-Marie Zeller (Doc réf Arz L2)
- Les demandes concernant les marais salants de Truscat (Doc réf StG L1)
- Les aménagements permettant d'éviter des conflits d'usage avec les agriculteurs
- La question des friches agricoles et de leur reconquête
- Les questions autour de la transition énergétique
- Liste non exhaustive

Conformément à l'article 5 de l'arrêté communautaire du 4 avril 2016, le pétitionnaire est invité à produire ses observations en réponse, dans un délai de quinze jours.

Sarzeau, le 16/6/16

Pour la CCPR, pétitionnaire,
M François Mousset, 1er vice-président

Sarzeau, le 16/06/2016.

Le commissaire-enquêteur,
M. Jean-claude Foucraut

Révision du SCoT de la Presqu'île de Rhuys

Observations relatives au procès-verbal de synthèse de l'enquête publique.

Introduction :

L'enquête publique s'est tenue du 2 mai au 8 juin 2016. Le dossier d'enquête était consultable dans les 5 mairies des communes membres du SCoT et au siège de la Communauté de Communes, autorité du SCoT. Le dossier d'enquête était également consultable sur le site internet de la communauté de communes.

Le présent document a pour objet d'apporter des éléments de précision ou de réflexion sur la base des éléments portés au procès-verbal de l'enquête publique.

Première partie : les observations recueillies au cours de l'enquête publique

1. Sur le déroulé de l'enquête publique

Comme rappelé dans le procès-verbal de l'enquête publique, l'enquête s'est déroulée dans de bonnes conditions et a permis l'expression de chaque personne qui le souhaitait. Nous pouvons souligner la qualité d'écoute et de retranscription du Commissaire enquêteur. Les intervenants ont été plus nombreux à participer à cette enquête publique de révision du SCoT qu'à celle qui a prévalu lors de la première élaboration en 2011. Cette participation s'explique par une communication importante et le travail amont de sensibilisation et d'information mené depuis l'approbation du SCoT en 2011 sur les sujets relevant de ce schéma. Toutefois, nous ne pouvons que constater que les sujets comme les SCoT mobilisent de façon bien moindre que les Plans Locaux d'Urbanisme, aménagement foncier ou autres dossiers ayant fait l'objet d'enquête publique ces dernières années sur la Presqu'île. Cela s'explique peut-être par le caractère plus prospectif et général de tels documents, qui lui-même est lié à la nature même du SCoT, à savoir un document d'orientations stratégiques.

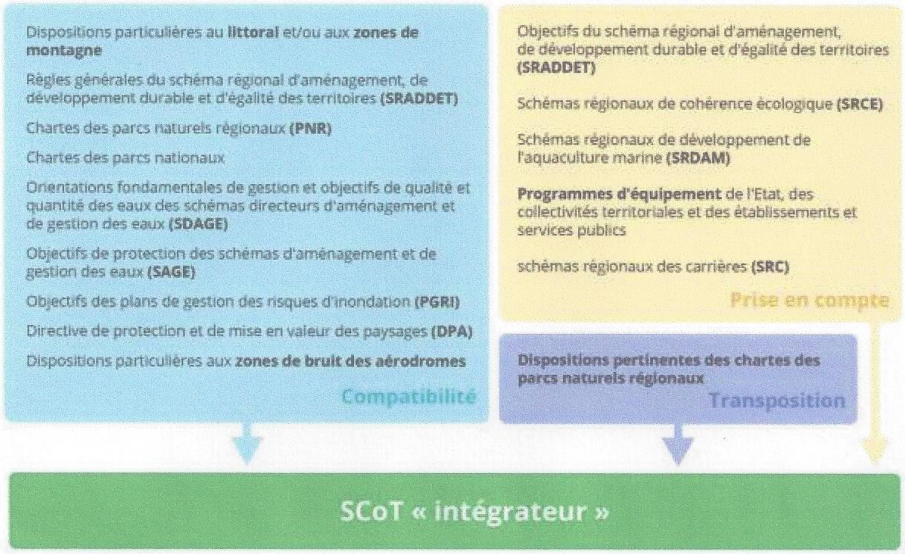
Il convient de rappeler que les SCoT sont des documents qui ont pour vocation de coordonner les différentes politiques (habitat, déplacement, économie, déplacement, protection de l'environnement, etc.) d'un territoire. Les SCoT sont donc par essence des documents politiques au sens où ils fixent uniquement des orientations et des objectifs pour le territoire.

La loi ALUR (Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové) a renforcé le caractère « intégrateur » des SCoT. Le SCoT est ainsi devenu un document-cadre qui doit intégrer et décliner à différents degrés de précision tous les plans et programmes de norme supérieure. Si par ce biais, le législateur a souhaité rendre plus lisible et simplifier techniquement l'élaboration des PLU, il en a en même temps rendu plus complexe le contenu et la portée des SCoT. La mise en cohérence de ces normes a conduit à alourdir les documents du fait d'un nombre conséquent d'éléments à prendre en compte. Par ailleurs, les SCoT sont des documents dont l'armature générale et le contenu sont encadrés et codifiés notamment par le Code de l'urbanisme. A titre de comparaison, il peut être donné les chiffres suivants sur le SCoT des Vannes agglomération en cours de révision et arrêté le 28 avril 2016 : Rapport de présentation 850 pages, PADD 60 pages, DOO 160 pages. Si le volume ne fait pas forcément la qualité, force est de constater que les SCoT doivent intégrer de nombreux éléments tant pour répondre à l'exercice imposé par la Code de l'urbanisme que pour assurer sa solidité juridique. Ce constat de la complexité est encore plus criant sur un territoire intégralement concerné par la loi « littoral ». Il s'agit d'une loi interprétative et appréciative, dont la mise en œuvre est largement guidée par la jurisprudence dont on sait qu'elle varie dans le temps.

La Communauté de communes a conduit cette révision dans un souci de clarification et d'accessibilité au plus grand nombre. En témoignent, les réunions publiques d'informations, d'échanges et de débats ; les publications de vulgarisation dans la presse et sur le site internet tout au long de la procédure d'élaboration. Par ailleurs, la Communauté de communes n'a pas voulu simplifier à outrance et prendre le risque de ne pas répondre aux attentes du Code de l'urbanisme, des Personnes Publiques Associées et des partenaires, qui dans leurs domaines d'actions respectifs différents et parfois antagonistes ; attendent un engagement de la CCPR.

Néanmoins, les SCoT sont des documents politiques au sens premier et techniques/juridiques par nature ; cela explique que la plupart des observations proviennent de groupes organisés ou de personnes initiées.

Ci-dessous schéma explicatif de la hiérarchie des normes et aperçu des plans et programmes avec lesquels le SCoT doit être compatible et/ou qu'il doit prendre en compte :



2. Sur le caractère exceptionnel du territoire

Dans le PV de synthèse est relevé la convergence d'analyse, entre la Communauté de communes et les participants à l'enquête publique, sur la particularité du territoire tant sur le plan de la variété que sur la qualité de son environnement et territoire de vie. La Communauté de communes a décrit dans son rapport de présentation ces éléments. Puis dans son dans son PADD, elle a souhaité placer ce territoire emblématique au cœur du projet politique en réaffirmant en premier lieu l'authenticité et les qualités de la Presqu'île de Rhuys. Le DOO pose ensuite les objectifs et orientations pour ce territoire en la matière, comme par exemple la limitation de la consommation d'espace (-42%) en rupture avec le passé, la mise en place de la Trame Verte et Bleue, etc.

3. Sur la croissance démographique du territoire

Le SCoT se fixe comme objectif l'accueil de **3480 habitants supplémentaires** pour la durée du SCoT, soit sur 18 années, et non 4500 comme évoqué dans le PV de synthèse (p227 du rapport de présentation). Pour cela, elle s'appuie sur les prospectives démographiques de l'INSEE (cf. rapport de présentation), qui indiquent notamment qu'à l'horizon 2040, la Bretagne augmenterait sa population de +17% à +32%.

Compte-tenu des tendances observées, il ressort du scénario OMPHALE de l'INSEE que la presqu'île de Rhuys atteindrait 18 000 habitants en 2034, soit plus de 4500 habitants supplémentaires par rapport à 2011, date de référence du SCoT approuvé (cf. rapport de présentation). Toutefois, le SCoT pose comme objectif d'accueillir 3480 habitants et porterait la population à 16 934 habitants, soit une augmentation de 25% de la population en cohérence avec le scénario médian de l'INSEE.

Le SCoT prévoit donc un scénario médian pour notamment tenir compte de la capacité d'accueil du territoire, mais sans occulter les tendances démographiques naturelles à venir.

Pour une meilleure compréhension des habitants, le DOO et le Rapport de présentation qui dans sa formulation porte à confusion, pourrait être clarifié.

2

2 éléments méritent des précisions complémentaires :

- ✓ Le taux de croissance annuel moyen :
- ✓ Le nombre de personnes / logements nouveau

- **Le taux de croissance annuel moyen :**

Le projet proposé met en perspective un taux de croissance moyen annuel de 1,2738%.

Sur la période 1999-2011, le taux moyen annuel de croissance a été de 1,6271% par an et sur la période 1999-2013, le taux a été de 1,490 % chaque année.

Le taux évoqué dans le PV de l'enquête publique (0,65%/ an) ne concerne pas la même période de référence que celle retenue et ne concerne que la période 2011-2013, soit 2 années seulement.

	1968	1975	1982	1990	1999	2011	2012	2013
Popul. totale (sans double compte)	6 667	7 272	7 989	9 201	11 085	13 454	13 522	13 635
Taux de Croissance Annuel Moyen (TCAM)	*1,2492%*	*1,3517%*	*1,7810%*	*2,0914%*	*1,6271%*	*0,505%*	*0,836%*	
					1,605%			
					1,490%			

L'observation des chiffres de l'INSEE montre effectivement une croissance faible entre 2011 et 2012 (+0,505%) mais déjà une forte remontée entre 2012 et 2013 (+0,836%). **Cela met en évidence la grande volatilité des croissances annuelles : cette volatilité qui a conduit le projet à privilégier une période longue.**

Par rapport à la période 1999-2011, période de référence pour la prospective du projet, la perspective du SCoT de la CCPR traduit une augmentation de 1,2713 % par an, soit un ralentissement du rythme de croissance de près de -21%.

Si l'on considère les dernières années comme le souhaite le « contre-projet » exposé dans le cadre de l'enquête publique, la perspective du SCoT de la CCPR représente encore un ralentissement du rythme de croissance de près de -14,5%.

- **Le nombre de personnes / logements nouveaux**

La synthèse retient l'idée que « **L'hypothèse retenue de 1,45 habitant par logement, en rupture avec le niveau observé des 2 habitants par logement en 2011, conduit à accroitre de manière importante la production de logements** ».

Cela n'est pas exact car la perspective du SCoT tient compte du desserrement.

En d'autres termes, le nombre des logements mis en perspective représente à la fois les logements répondant aux besoins des nouveaux habitants mais également les logements nécessaires au desserrement des ménages actuels.

Ainsi, le nombre des logements nouveaux pour la période 2011 – 2034 se décompose ainsi :

	1968	1975	1982	1990	1999	2011	2020	2030	2034	2040
POPULATION	6 667	7 272	7 989	9 201	11 085	13 454	15 467	17 001	18 000	18 468
MENAGES	2 300	2 584	3 080	3 824	4 966	6 259	7 582	8 718	9 296	9 849
NBRE PERS/MENAGE	*2,899*	*2,814*	*2,594*	*2,406*	*2,232*	*2,150*	*2,040*	*1,950*	*1,936*	*1,875*
			Résidences principales nécessaires (2011-2034)						**3 037**	**pour 23 ans soit 2376 RP pour 18 ans**
			. Dont nécessaire au desserrement						689	23%
			. Dont répondant aux besoins du développement						**2 348**	**77%**

Ainsi, environ 23% des résidences principales à produire sont justifiés par le phénomène de desserrement des ménages, c'est-à-dire qu'elles sont nécessaires pour maintenir en 2034 la population au niveau de 2011.

3

Ce sont les 77% restant qui sont utiles au développement.

Le taux d'occupation de l'ensemble des résidences principales de la Presqu'île de Rhuys sera en 2034 de 1,936 personnes / ménages donc par résidence principale. Il n'y a donc pas de réalité au chiffre de 1,45 personne par ménage.

4. Sur l'économie du territoire

Le territoire de la Presqu'île s'inscrit dans un ensemble plus vaste qu'est l'arc sud breton et plus particulièrement du bassin vannetais. Les prospectives économiques, menées par la région Bretagne ou encore l'INSEE (cf. rapport de présentation), mettent en avant l'attractivité du territoire. Le SCoT identifie un besoin de 163 à 667 emplois selon les hypothèses et fait le choix de retenir un objectif de 359 emplois, hypothèse réaliste au regard des projections démographiques et des tendances structurelles lourdes. Par ailleurs, cet objectif s'inscrit en cohérence avec le SCoT de Vannes agglo qui prévoit la création de + de 21 000 emplois à l'horizon 2030. En effet, le dynamisme de l'agglomération vannetaise aura des répercutions pour la Presqu'île de Rhuys tant sur le plan de l'emploi que des besoins en matière d'habitat. En effet, le projet de SCoT de Vannes agglo prévoit le rééquilibrage est/ouest des parcs d'activités et notamment du Poulfanc et d'Atlantheix ainsi que la création de 10ha pour l'artisanat à Theix.

Le projet de la CCPR vise à accompagner d'un point de vue quantitatif mais aussi et surtout qualitatif le développement à venir en anticipant et en mettant en œuvre les conditions de ce développement (prescription P37, P38, P39, P42, P 55, P56, etc.) plutôt que de s'inscrire dans une posture subie voire palliative.

5. Sur les avis des personnes publiques associées

Il est à noter que les avis des PPA seront étudiés dans le cadre du Comité de pilotage en charge de la révision. Le comité de pilotage formulera les propositions d'évolution du projet de SCoT qui seront soumises à l'approbation du Conseil communautaire.

a- Sur l'avis du Préfet

Les SCoT sont des documents codifiés et devant répondre à un cadre normatif. Le Préfet et ses services, tout au long de la procédure d'élaboration, assure le conseil régalien sur le document et formalise, dans le cadre de l'avis, les éléments de vigilance. Son avis est émis au regard notamment du code l'urbanisme mais aussi de la jurisprudence en vigueur.

b- Sur l'avis de l'Autorité Environnementale

Dans son avis, l'Autorité Environnementale relève que les documents constituant le SCoT sont de bonne facture, et que le rapport de présentation comporte l'ensemble des items permettant de retranscrire l'évaluation environnementale conformément aux dispositions de l'article R122-2 du code de l'Urbanisme, alors en vigueur au moment de l'arrêt du projet de SCoT. Plusieurs réponses sont apportées à l'Autorité Environnementale dans le présent document (cf. ci-après), démontrant que les enjeux environnementaux ont été rigoureusement pris en compte dans l'élaboration du SCoT de la Presqu'île de Rhuys.

c- Sur l'avis de la chambre d'agriculture et de la CDPENAF

Le 23 mars 2016, la Communauté de Communes a été auditionnée par la CDPENAF, les points soulevés ont été débattus et explicités. L'avis traduit donc les points d'évolution à apporter au SCoT issue des échanges et pour lesquels la Communauté de communes est en accord. Concernant l'absence de diagnostic agricole, le SCoT sera complété en ce sens.

4

d- Sur l'avis du CRC

Dans son avis le CRC rappelle les principaux points de la Charte conchylicole à savoir l'identification et la protection des zones aquacoles protection des sièges d'exploitation. Si le SCoT pose les orientations et objectifs quant à l'aquaculture et en particulier la conchyliculture dans la prescription P45, le SCoT ne peut identifier les zonages et sièges. En effet, ce dernier point relève de la compétence des PLU que d'identifier à la parcelle. Le SCoT affirme donc l'obligation faite aux PLU d'identifier et de délimiter et d'interdire le changement de destination des bâtiments ostréicoles.

6. Sur la portée du DOO

Le Code de l'urbanisme indique : « Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine :

1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ;

2° Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques ;

3° Les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

Il assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines. »

a- Sur le caractère prescriptif du DOO

Le SCoT est un document opposable au document d'urbanisme de rang inférieur (PLU, PLH, etc.) et s'impose, en terme de compatibilité et non de conformité. Il n'existe pas de définition officielle de la compatibilité. Toutefois les services de l'Etat tirent de la jurisprudence et à laquelle ils proposent de se référer, indique que d'une manière générale, il convient de préserver « la marge de manœuvre » des communes pour traduire les orientations du SCoT dans leur document d'urbanisme.

La notion de compatibilité dépend avant tout du degré de précision des orientations du SCoT et de leur traduction dans les prescriptions et recommandations du DOO. Elle dépend aussi des termes employés dans une prescription, étant précisé, et c'est important, qu'un SCOT n'est pas un super-PLU. Ainsi, la jurisprudence a déjà été amenée à sanctionner des dispositions de SCOT qui seraient trop précises (voir en ce sens CAA Nantes, 28 décembre 2012, n° 11NT02017).

Prescription : mesure précisant la mise en œuvre des orientations du SCoT qui présente un caractère impératif.

Ainsi, le DOO est un document qui se doit de donner des orientations et des objectifs et son caractère prescriptif s'inscrit dans un cadre normatif bien spécifique et ne peut déborder, comme indiqué juste avant, sur les prérogatives des PLU.

Concernant la P20 et son caractère jugé comme « intentions d'application difficile », cette prescription s'inscrit dans le cadre d'une orientation politique forte de réorienter le parc de logements à la production vers 60% de résidence principale (RP) et 40 % de résidence secondaire (RS). Certes, la mise en œuvre de cette prescription est difficile car le droit de propriété (droit fondamental en France) s'applique. Toutefois, les communes et notamment les maires ont des marges de manœuvre en mettant en œuvre des projets publics d'aménagement et, par exemple, en cédant des lots à bâtir en fonction de critères susceptibles d'être déterminés par avance. C'est pourquoi depuis 2011 et l'adoption du Programme Local de l'Habitat (PLH), il est constaté un rééquilibrage de la construction neuve en faveur de la résidence principale. En 2015, 2 logements sur 3 sont déclarés en résidence principale, en moyenne 67% de RP sur la période 2011/2015 (43% sur la période 2006/2010).

Ainsi parallèlement au SCoT de 2011, les élus ont souhaité s'engager dans une politique volontaire en matière de l'habitat. En effet, le territoire n'est pas soumis à obligation d'élaborer un PLH, toutefois conscient de la portée

5

et de l'intérêt de l'outil, la CCPR a adopté son PLH en 2011 et constitue le bras armé de la politique de l'habitat définie dans le SCoT.

Concernant la prescription P19 : les prospectives démographiques de l'INSEE mais aussi portées par la région Bretagne montre le caractère très attractif de la Bretagne et notamment du littoral sud breton. Cette attractivité se traduira par un apport démographique important. Dans ce cadre les élus ont fait le choix d'encadrer et d'accompagner cet apport de population qui ne peut être empêché. Ainsi la P19, vise à répartir l'effort d'accueil de ces populations sur le territoire. En parallèle, le DOO définit les conditions de cet accueil pour inscrire le SCoT dans un projet durable et soutenable pour le territoire. La prescription P19 se lit donc au travers des prescriptions P22, P23, P27, P28, P35, P36, etc.).

Concernant la pertinence des indicateurs : les indicateurs de suivi ont été définis selon plusieurs critères à savoir disponibilité, fiabilité, pérennité de la source et de la donnée. Ils ont aussi été pensés afin de pouvoir évaluer l'action publique au regard de son territoire et de ses enjeux mais aussi au regard des territoires voisins et nationaux.

Concernant les prescriptions P31, P32, P33, celles-ci ne font que transcrire la loi Littoral qui organise l'urbanisation en agglomération, village et hameau et proscrit toute urbanisation hors de ces espaces. La prescription P31 prévoit que « Les documents d'urbanisme des communes ne pourront inscrire d'extension de l'urbanisation en dehors des agglomérations et des villages identifiés dans la cartographie ».

Il s'agit de la traduction de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, selon lequel « L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ».

Préalablement à cette prescription, le DOO définit la notion de village et la notion d'agglomération. En ce qui concerne la notion de village, il est écrit que « *Les villages, au sens de la loi «littoral», sont des espaces présentant un nombre suffisamment important de constructions organisées autour d'un noyau traditionnel et d'une densité significative. Ils comprennent ou ont compris dans le passé des équipements ou lieux de vie collectifs administratifs, culturels, commerciaux, d'activités artisanales, agricoles et aquacoles* ».

Une telle prescription ne prend toutefois pas complètement en compte la jurisprudence récente du Conseil d'Etat qui assimile la notion de village et la notion d'agglomération à celle de « zone urbanisée caractérisée par une densité et un nombre significats de constructions », de sorte qu'aujourd'hui :

- la notion de village et d'agglomération est équivalente à celle de « zone urbanisée caractérisée par une densité et un nombre significats de constructions »,
- le critère tiré du lieu de vie collectif, usuellement employé pour qualifier un village, n'existe plus.

Voir CE, 9 novembre 2015, n° 372531 : « *Considérant qu'en vertu des dispositions du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, l'extension de l'urbanisation doit se réaliser, dans les communes littorales, soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ; qu'il résulte de ces dispositions que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, mais que, en revanche, aucune construction ne peut être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages* »

Les auteurs du SCOT ont donc choisi d'introduire cette notion de « zone urbanisée caractérisée par une densité et un nombre significatifs de constructions » au-delà-même de la notion de « village » conditionnée à l'existence actuelle ou passé d'équipements ou lieux de vie collectifs, afin de « coller » au plus près à la jurisprudence.

Toutefois, afin d'éviter un étalement urbain et une consommation excessive d'espace, les auteurs du SCOT ont choisi de ne permettre qu'une urbanisation au sein même des espaces urbanisés caractérisés par une densité significative de constructions, en ajoutant au surplus qu'elle doit correspondre à une capacité qui doit nécessairement rester limitée et proche de la moyenne de densité actuelle constatée.

6

La prescription P33 régit quant à elle le reste des espaces en dehors des villages, agglomérations et espaces urbanisés caractérisés par une densité significative, en rappelant, conformément à la jurisprudence, que les nouvelles constructions sont à proscrire. Seules les extensions des habitations existantes, les constructions à vocation agricole, aquacoles ou forestière incompatibles avec le voisinage des zones habitées et les équipements et installations d'intérêt collectif sont autorisées.

L'adversité vient selon nous davantage de la jurisprudence et de son interprétation que du DOO lui-même. Toutefois, la rédaction pourrait être améliorée.

Par exemple, en page 21 du DOO, il est indiqué :

« Les hameaux L'habitat traditionnellement dispersé sur le territoire offre, par ailleurs, de multiples ensembles bâtis. En dehors des villages et agglomérations, les hameaux constituent la « partie actuellement urbanisée du territoire », organisé en petit groupe d'habitations (une dizaine ou une quinzaine de constructions au maximum), pouvant comprendre également d'autres constructions, isolé et distinct du bourg ou du village ».

Il pourrait utilement être distingué, dans ce paragraphe, les hameaux, correspondant à une urbanisation diffuse au sein de laquelle les constructions nouvelles ne peuvent pas être autorisées, des « zones urbanisées caractérisées par une densité et un nombre significats de constructions » admettant des constructions nouvelles en leur sein.

Concernant les projets sectoriels ou particuliers présentés au SCoT, il est à souligner que l'état d'avancement de ces projets est varié allant d'une réflexion en cours à une mise en œuvre prochaine. Le SCoT vise à inscrire les projets qui ont une portée intercommunale et au-delà et ayant des retombées économiques, environnementales, sociales, etc. sur le territoire. Le SCoT étant un document de planification, il a pour objectif de poser les conditions de mise en œuvre de ces projets et non de les définir. Tout comme, il doit permettre de poser un cadre pour des projets qui ne seraient pas connus aujourd'hui. En ce sens les SCoT sont bien des outils de conceptions et de mise en œuvre d'une planification communale ou intercommunale. Ils n'ont pas vocation à définir précisément les projets mais à en poser le cadre dans le projet global porté par le PADD.

En ce sens « *le SCoT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD).*

Le SCoT est destiné à servir ***de cadre de référence*** *pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement.... Il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU), et des PLU ou des cartes communales établis au niveau communal.* » (Ministère de l'habitat et du développement durable).

Seconde partie : les questions induites par l'étude du dossier et des observations exprimées lors de l'enquête publique

1. **Sur les interrogations spontanées**

a- Contexte de la révision

La CCPR a approuvé son SCoT en novembre 2011 sous l'empire de la loi SRU bien qu'il intègre des éléments du « Grenelle » comme la Trame Verte et Bleue. Il est qualifié de SCoT SRU en opposition aux SCoT dits « Grenelle » élaborés depuis 2010 et l'adoption des lois « Grenelle de l'environnement ». L'élaboration du SCoT a été lancée en 2006 et comme tout document de cette nature, il a connu une construction dans la durée (en moyenne de 4 à 5 ans pour élaborer un SCoT). L'objectif pour les élus était de se doter d'un premier véritable projet de territoire et d'un cadre de référence.

Avec l'adoption des lois « Grenelle », obligation a été faite aux SCoT, d'intégrer (grenelliser) les nouvelles dispositions pour le 1er janvier 2016 (reporté au 1er janvier 2017 avec la loi ALUR). Dans le cas contraire, ceux-ci

7

deviennent illégaux avec toute l'instabilité contentieuse que cela génère. C'est pourquoi, en 2013, une évaluation du SCoT au regard de nouveau cadre réglementaire des lois « Grenelle » et des SCoT a été réalisée. Sur la base de cette évaluation, le Conseil communautaire a engagé et défini les objectifs de la révision (cf. délibération 14-102) le 24 juillet 2014.

La loi NOTRe adoptée le 7 août 2015 a conduit le Préfet à engager l'élaboration d'une nouvelle carte intercommunale. Le 20 octobre 2015, le projet de carte intercommunale a été notifié à la CCPR, qui a approuvé le principe de fusion en décembre 2015.

Ainsi, si la révision a été décidée dans un contexte d'obligation à se conformer, avant le 1er janvier 2017, au nouveau cadre légal ; un nouvel enjeu, celui de la fusion, est apparu en fin de première phase de révision (rédaction du projet de SCoT révisé).

Il est également à noter que Vannes Agglo, territoire avec lequel la CCPR va fusionner, ainsi qu'avec le Loc'h Communauté, se retrouve dans la même situation que la Presqu'île de Rhuys. Son projet de SCoT révisé a été arrêté le 28 avril 2016 et sera soumis à enquête publique au cours du mois d'août 2016.

Ne pas avoir de SCoT « grenellisé », entrainait le risque de se voir « étendre » celui de Vannes agglo sans prise en compte des réelles problématiques de la presqu'île de Rhuys. En effet, contrairement aux PLUI qui perdurent jusqu'à mise en révision de l'un des deux en cas de fusion d'EPCI, le législateur n'a pas prévu de disposition similaire pour les SCoT. Coquille qui est traitée par le projet de loi Citoyenneté et Egalité des chances, en cours de discussion au Parlement.

S'il est légitime de s'interroger sur l'intérêt de réviser le SCoT dans ce contexte de fusion, avoir un SCoT « grenellisé » avant le 1er janvier 2017 est une nécessité et une exigence légale. Le SCoT confère au territoire une légitimité dans son projet et un cadre adapté à son territoire à faire valoir dans la fusion.

La durée du SCoT (18 ans) a été retenue comme principe sur la base du constat suivant. Le Code de l'urbanisme pose une obligation d'évaluation au plus tard, 6 ans après l'approbation. La durée de vie d'un PLU étant généralement de 10/12 ans et le SCoT étant le document-cadre, il est apparu légitime de faire porter la durée du SCoT à 18 ans. Afin de faire coïncider le rythme d'évaluation avec la durée totale du SCoT. Les auteurs du SCoT ont souhaité faire de ce projet un document de prospective au-delà de la durée d'un PLU.

Il convient aussi d'indiquer qu'il existe une démarche d'interscot au niveau du Pays de Vannes regroupant les (SCoT d'Auray, Arc Sud Bretagne, Vannes agglo et la Presqu'île de Rhuys) et un interscot départemental animé par la DDTM. Les démarches d'interscot visent une nouvelle forme de coopération des acteurs, capable de répondre aux enjeux. C'est une démarche innovante qui repose sur la volonté de l'ensemble des territoires de construction une vision future partagée et de l'action publique.

b- Sur le manque de concertation

La délibération de mise en révision du SCoT a fixé les modalités de concertation dans le cadre des dispositions du Code de l'urbanisme. Ces modalités ont été respectées et ont permis des échanges et débats avec les habitants, associations et partenaires qui ont nourri les réflexions. La participation en forte hausse par rapport à l'élaboration du SCoT de 2011 montre que les efforts en matière de communication de la CCPR pour donner accès à l'information et à la parole :

- Communication et information par voie de presse et site internet de la CCPR,
- Contenus et articles de vulgarisation via le site internet,
- Articles dans les bulletins municipaux et la lettre communautaire de la CCPR
- Réunions publiques et débats avec la population,
- Formulaire d'expression en ligne sur le site internet et registre d'expression au siège de la CCPR,
- Accueil des habitants sur et sans rendez-vous au siège de la CCPR,
- Etc.

8

2. Sur le modèle de développement territorial

Pour le scénario alternatif, la comparaison avec le scénario tendanciel pourrait être plus développée, par exemple par un tableau de comparaisons à mettre dans la justification des choix.

a- La capacité d'accueil

Cf. Première partie, 3. Le taux de croissance de la population retenue pour les 18 ans du SCoT est plus faible que par le passé, ce qui signifie que la capacité d'accueil est plus réduite que si se prolongeait les tendances démographiques à l'œuvre.

La capacité d'accueil est un concept trompeur puisque le plus souvent, cette capacité est assimilée à un volume maximal de personnes ou de biens à accueillir dans un périmètre donné. C'est en réalité un peu plus complexe car plus intégré.

La capacité d'accueil dépend de nombreux aspects comme par exemple les conditions et la qualité de l'accueil. La capacité d'accueil ne peut donc être considérée comme une donnée brute, une donnée de départ, fixe, à laquelle tout projet se trouverait confronté puisque l'on comprendra aisément que le projet lui-même peut (et doit) influer sur le niveau de la capacité d'accueil. C'est donc une notion « itérative » plus qu'une donnée de départ.

Ainsi, la capacité d'accueil dépend intrinsèquement de 2 choses :

- Le volume de ressources que l'on se donne pour objectif de mobiliser bien sûr au regard des enjeux environnementaux et paysagers du territoire,
- Les conditions de cette mobilisation qui peut elle-même avoir une influence sur le volume à mobiliser.

Dans cet ordre d'idée, le projet SCoT s'inscrit bien dans cette logique puisque il justifie :

- Une mobilisation moindre des ressources foncières (en volume),
- L'amélioration des conditions de mobilisation (continuité de l'existant, densification en hausse, attention portée aux terres agricoles les meilleures,...),
- Une productivité foncière augmentée,
- Etc.

Un chapitre d'argumentation de la capacité d'accueil retenue par le projet au sein du chapitre de justification des choix, en reprenant le concept de « Capacité d'accueil » pourrait être développé dans le Rapport de présentation.

b- La croissance de population

Cf. Première partie, 3.

c- Le parc de résidences secondaires

La destination du logement est incontrôlable dans la loi. La liberté individuelle est de mise. Le SCoT fait le pari du rééquilibrage de l'offre de résidences principales par rapport aux résidences secondaire, grâce notamment à la mise en œuvre de projets publiques d'aménagement. L'objectif minimum de résidences principales défini est de 60% de la production des 3 960 logements nécessaires à l'accueil de la population, soit près de 2 380 résidences principales. Autrement dit, 60% de la croissance du logement prévu sur la période 2016-2034.

Le projet est volontariste à ce sujet car sur la période observée 1999-2011, les résidences principales représentaient seulement 33% de la croissance du nombre total de logement (66% pour les résidences secondaires, Cf. tableau ci-dessous).

	1999	2011	Evolution	Part de l'évolution
Résidences principales	4 966	6 613	1 647	33%
Résidences secondaires	10 520	13 775	3 255	66%
Logements vacants	501	566	65	1%
Logements (TOTAL)	**15 987**	**20 954**	**4 967**	**100%**

Les outils pour parvenir à ce rééquilibrage sont le recours aux opérations sous maitrise foncière publique, que les communes de la presqu'île utilisent déjà (ZAC par exemple), les programmes d'accession à la propriété, etc.

Ainsi, il est à noter qu'au 1er janvier 2016, le nombre de résidence secondaire est de 12 487 et que la part des résidences principales dans la construction neuve est de 67% des logements produits en 2015 (cf. bilan 2015 du PLH). Ces résultats sont notamment liés à l'action publique engagée depuis 2011 dans le cadre du SCoT et du PLH.

d- L'économie en presqu'île

La CCPR a défini une politique offensive dans sa stratégie économique adoptée en 2013 visant à la création d'emplois sur son territoire :

- diversifier le tissu économique en accueillant des activités innovantes : la CCPR est engagée avec les autres collectivités du Pays de Vannes, et l'agence d'innovation VIPE, dans une action d'envergure de marketing territoriale visant à attirer des chefs d'entreprise, ce qui permettra l'implantation d'activités nouvelles sur la presqu'île et la création de nouveaux emplois.

- avoir une offre foncière de qualité : le projet de requalification de la zone d'activités de Kerollaire vise à densifier les espaces économiques, fluidifier et sécuriser les circulations tout en respectant l'environnement.

- avoir une offre immobilière suffisante pour l'implantation ou le développement d'activités : le projet de création d'un village d'artisans dans la zone d'activités de Kerollaire permettra de proposer des espaces aux entreprises et créer une dynamique et une synergie entre les entreprises

Afin de répondre aux problématiques de déplacement sur le territoire, la CCPR a validé en 2012 un plan global de déplacement. Il en ressort aujourd'hui des actions très concrètes :

- favoriser le covoiturage et le transport collectif pour les salariés avec la mise en place d'une aire d'échange multimodale à Sarzeau (où sera également installée une borne électrique), la réduction du temps trajet de la ligne TIM 7 et l'adaptation des horaires à ceux des salariés

- le développement des possibilités de plusieurs modes de déplacement pour un même trajet : développement du plan vélo, travail sur les liaisons du plan vélo avec la zone d'activités de Kerollaire, l'aire de covoiturage,...

- développer une « Culture mobilité » : conception d'un guide déplacements, sensibilisation des salariés,...

Par ailleurs, la CCPR a signé un contrat d'axe avec le département et Vannes agglomération afin de travailler sur les connexions entre le réseau de la presqu'île de Rhuys et celui de l'agglomération.

PLH, stratégie économique, plan global de déplacement sont les politiques qui déclinent la stratégie du SCoT et en constitue les bras armée.

3. **Sur le régime prescriptif du DOO**

a- Le régime prescriptif

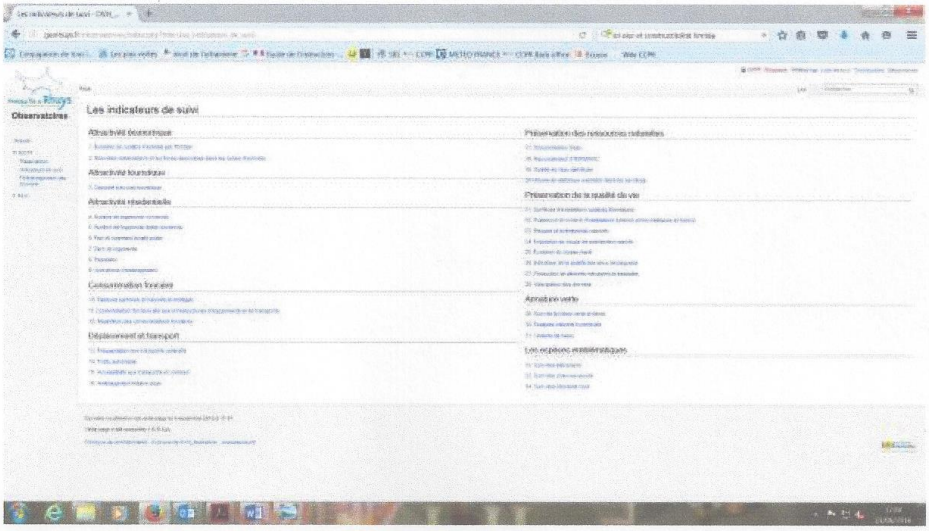
Cf. partie 1 – 6 - a

b- L'évaluation du SCoT (Cf. partie 1 – 6 – a)

Le SCoT de 2011 prévoit un ensemble d'indicateurs de suivi qui a été mis en œuvre depuis son approbation. Ainsi, la Communauté de communes dispose d'un ensemble de tableaux de bord permettant le suivi et l'évaluation du SCoT et notamment d'un T0. Dans le cadre de son PLH, la CCPR dispose également d'un observatoire de l'habitat avec des indicateurs complémentaires et réalise annuellement un bilan conformément aux dispositions du Code de l'habitat et de la construction. Ces données ont contribué à la réalisation du diagnostic du SCoT.

L'évaluation des politiques publiques est incontournable et une évaluation au plus tard dans les 6 ans après l'approbation du SCoT doit être réalisée (Code de l'urbanisme). C'est pourquoi la CCPR a mis en œuvre ses indicateurs de suivi.

10



Extrait du WikiCCPR

La mise en œuvre de ces indicateurs a conduit la CCPR à passer des conventions de mise à disposition de données, des conventions de partenariat (ex avec le Lycée Kerplouz pour les comptages de batracien) ou encore à se doter d'un système d'information géographique avec recrutement d'un SIGiste en complément d'une chargée de mission sur le SCoT.

Par ailleurs, le SCOT en vigueur ayant été approuvé en novembre 2011, l'analyse des résultats de ce schéma est donc à réaliser au plus tard en novembre 2017. Il n'existe aucune obligation de procéder à une telle analyse des résultats avant de mettre en révision un SCOT si des échéances prévues par l'article L. 122-13 du Code d'urbanisme ne sont pas atteintes. Le SCoT de 2011 a toutefois fait l'objet d'une évaluation technique et juridique.

4. Sur les autres questions

a- Compatibilité avec le PNR

Un certain nombre d'observations ont été faites par le PNRGM, le SCoT en intégrera une grande partie et répondra aux interrogations du Parc concernant l'articulation du SCoT avec la charte.

b- Réseau de voies cyclables et cheminements doux

Le SCoT prévoit un schéma de mobilité et d'accessibilité dans lesquels il reprend le réseau du Plan Vélo existant et définit 4 projets de compléments résidentiels au plan vélo, pour encourager les déplacements domicile-travail et/ou école et/ou services. La prescription P43 du DOO (page 30) demande aux documents d'urbanisme des communes de prévoir les emplacements réservés pour la réalisation des ouvrages projetés dans le cadre de l'aménagement de ces voies.

c- Développement du port du Crouesty

Un programme d'investissement global de la Compagnie des ports, qui s'élève à 14 millions d'euros, prévoit une vaste opération de valorisation des quais, la mise en lumière et la sonorisation du port, l'aménagement du parking terre-plein nord, la requalification de la Maison du port, du bâtiment d'accueil du site mégalithique du Petit-Mont, ainsi que l'agrandissement du terre-plein technique de la zone d'activités Rédo 3.

M

Dans le cadre d'un contrat d'attractivité que la commune a signé avec le conseil départemental (soutien financier de 5,3 millions d'euros sur quatre ans, de 2016 à 2019), et auquel est associée la Compagnie des ports, de nombreux projets, dont le développement du port du Crouesty, sont prévus pour favoriser le développement économique et touristique d'Arzon :

- l'encouragement à la requalification des espaces privés,

- la réalisation d'un cahier de préconisations architecturales,

- la requalification des accès au port mais aussi de la zone d'activité du Rédo,

- la création d'un parking relais intermodal à l'entrée de la commune et d'emplacements de camping-cars dans les campings du Tindio et de Port-Sable.

- l'aménagement d'une liaison piétonnière de la Criée jusqu'à Bilgroix,

- la mise en place d'un circuit des mégalithes ...

Ce projet de développement du port du Crouesty est amené à évoluer. Le SCoT n'a pour compétence que de poser le cadre et non de définir le projet.

d- Valorisation du site du Petit Mont

M. Goulard, président du Conseil Départemental du Morbihan demande de permettre le développement non contraint des installations et des aménagements nécessaires à l'exploitation touristique optimale du site du Petit Mont (Recueil observations EP, page 15). Cette demande sera soumise à décision du comité de pilotage de la révision du SCoT qui se réunira pour préparer l'approbation du document.

e- Demande particulière de la compagnie Panik

La compagnie Panik (spectacles et cirque équestre) demande la création à proximité du site du Coquéno d'un espace d'un ha environ permettant l'accueil d'habitations mobiles en secteur agricole. Cette demande sera soumise à l'appréciation du comité de pilotage de la révision du SCoT qui se réunira pour préparer l'approbation du document.

f- Demande de M. Layec, maire de Saint-Gildas-de-Rhuys

3 demandes (Recueil observations EP, page 20). Ces demandes seront soumises à l'appréciation du comité de pilotage de la révision du SCoT qui se réunira pour préparer l'approbation du document.

g- Questions techniques de M. Zeller

- Les articles du Code de l'urbanisme seront vérifiés vis-à-vis de la nouvelle codification du 1er janvier 2016.
- Devenir du SCoT suite à la fusion avec Vannes Agglo : la volonté des élus de la presqu'île est que les 2 SCoT (Presqu'île de Rhuys et Vannes agglo) continuent de s'appliquer jusqu'à la mise en révision de l'un des deux au plus tard au terme des 6 années prévues par le Code de l'urbanisme et l'évaluation de celui-ci. Cela permettra au territoire de disposer d'un cadre adapté à son territoire dans l'attente d'un SCoT élargi.
- Le nombre de logements à construire en densification à Sarzeau a été défini sur la base d'une analyse du potentiel des espaces urbanisés des 5 communes. Ce potentiel est constitué des terrains vierges, dit « dents-creuses » et des friches.
- Prescription P25 : les « nouvelles opérations d'aménagement et de constructions » désignent les opérations de plusieurs logements ce qui exclut la construction d'un seul bâtiment par remplissage de « dent creuse » isolé par exemple.
- Prescription P25 : le niveau de densification initial, plutôt de densité de logement, sera évalué lors du bilan prévu.

h- Marais salants de Truscat

12

Demande d'intégration de 3 parcelles au projet de remise en état des marais salants (Recueil observations EP, page 21). Cette demande sera soumise à l'appréciation du comité de pilotage de la révision du SCoT qui se réunira pour préparer l'approbation du document.

i- Aménagements permettant d'éviter des conflits d'usage avec les agriculteurs

« La collectivité doit réaliser les infrastructures adaptées permettant d'assurer dans de bonnes conditions les déplacements d'animaux nécessaires ». (Recueil observations EP, page 19). Cette demande sera soumise à l'appréciation du comité de pilotage de la révision du SCoT qui se réunira pour préparer l'approbation du document.

j- Friches agricoles et reconquête

Des outils adaptés existent pour la reconquête des friches agricoles (ZAP, PAEN). Une action est en cours pour la reconquête des friches, en partenariat avec la Chambre d'Agriculture.

k- Transition énergétique

Le document détermine plusieurs orientations (notamment la prescription n°35) concourant à prendre en compte, directement ou indirectement, l'enjeu climat-air-énergie, que ce soit dans le PADD ou dans le DOO. Le SCoT met également en avant le développement des transports collectifs, des modes doux et du covoiturage. En particulier, le DOO prévoit des mesures très concrètes facilitant l'usage du vélo. Enfin, s'agissant du développement de nouvelles formes de production d'énergie, le document recense les « potentiels existants sur le territoire pour le développement de nouvelles formes de productions ».

l- Association des amis de St Gildas et de la Presqu'île, Saint Gildas de Rhuys

- la question des ressources naturelles : prévision de consommation en eau et en énergie, les énergies renouvelables, la transition énergétique, la gestion des déplacements, la gestion des déchets

L'objectif de l'état initial de l'environnement, intégré au rapport de présentation est justement d'identifier les ressources naturelles disponibles et de vérifier que le territoire est en capacité d'accueillir des populations supplémentaires vis-à-vis de la ressource en eau, de l'assainissement, des déchets. L'ensemble de l'analyse est donc disponible en pages 158 et suivantes du rapport de présentation

- la partie horizons et paysages : l'analyse est insuffisante (5 pages), alors que c'est un point qui doit permettre aux communes d'affirmer leur identité au sein du PNR

Le rapport de présentation présente une analyse détaillée des paysages et points de vue. C'est effectivement un élément déterminant du territoire, et il a été intégré tout au long de la démarche. Cet aspect a d'ailleurs été intégré en tant qu'enjeu pour l'évaluation environnementale du SCoT.

Le rapport de présentation traite du sujet sur 14 pages, et présente à la fois les ensembles paysagers, leurs sensibilités, les cônes de vue à préserver de toute urbanisation. Il est difficile d'aller plus loin dans le cadre d'un document de planification sans s'exposer à la critique liée à la complexité du document, par ailleurs formulée.

- les ressources en eau potable : les consommations sont importantes, un désaccord à ce sujet sur les chiffres avancés de consommation journalière par habitant. Il convient de considérer les eaux de pluie comme une ressource potentielle et d'être beaucoup plus prescriptif sur les usages de l'eau, une ressource qu'il arrive de l'extérieur de la Presqu'île.

Les données sont issues du syndicat de distribution des eaux potables, il n'existe à notre sens pas d'autres données disponibles.

- les ressources énergétiques (2 pages sur le sujet) : les enjeux actuels se situent autour de la transition énergétique. Il nous faudrait connaitre les consommations et analyser comment le territoire peut apporter sa contribution à la production d'énergie renouvelable, on pense en particulier au potentiel hydrolien.

13

Il n'existe aucune donnée mobilisable sur le sujet, les travaux se sont donc basés sur une extrapolation des données du Pays de Vannes. Cela n'est pas forcément très satisfaisant, mais en l'absence de données brutes à analyser, il n'y a pas d'autre solution.

- la gestion des déchets : la production est importante, un désaccord sur les chiffres avancés. Il convient d'évoluer vers une baisse des volumes et considérer le cas spécifique des déchets issus des activités nautiques (les boues portuaires).

Un SCoT ne peut infléchir la politique de gestion des déchets portée par le territoire. Il peut juste anticiper les besoins en spécifiant les secteurs à réserver pour le développement des infrastructures en lien avec la filière déchets. Ce qui a été fait.

- l'évaluation du niveau de la mer, avec les risques que cela est susceptible de provoquer, nécessite une information.

Ces éléments sont présentés dans le rapport de présentation en page 211.

m- Association « Observatoire de Rhuys », la Grée Penvins, Sarzeau

- l'absence de diagnostic du milieu naturel et environnemental (zones humides, zones soumises à une protection, le littoral, les dunes, l'érosion du trait de côte, l'estran, les paysages terrestres at marins, les réservoirs de biodiversité, la gestion des eaux pluviales et des eaux usées).

Le rapport de présentation présente un diagnostic précis complet et exhaustif sur la biodiversité, les fonctionnalités écologiques entre les pages 107 et 141.

- l'absence de diagnostic sur le patrimoine bâti du territoire. Les édifices architecturaux d'intérêt culturel et historique sont considérés, mais pas le reste.

Le rapport de présentation traite du paysage et du patrimoine bâti sur 14 pages. Il aborde notamment les sites mégalithiques, le patrimoine religieux, les châteaux et les manoirs, le patrimoine vernaculaire et le patrimoine maritime en pages 155 et 156 du rapport de présentation. Il est difficile de faire plus dans le cadre d'un document de planification sans s'exposer à la critique liée à la complexité du document, par ailleurs formulée.

n- Le groupe d'élus « Sarzeau, un avenir partagé », Sarzeau

- la constitution d'un réseau de cheminements doux : absente du projet

La carte 5 du DOO en page 53 présente un schéma des mobilités à l'échelle de la Presqu'île, incluant des itinéraires cyclables.

o- M. Xavier Destenay, Saint Gildas de Rhuys

- s'assurer que le SCoT soit bien en phase avec le PNR sur le développement de l'urbanisation. Le SCoT et par déclinaison les documents d'urbanisme communaux ne sont pas assez contraignants pour mettre un terme à la dispersion de l'urbanisation.

Le rapport de présentation présente 12 pages (p 254 à p 266) sur l'articulation entre le SCoT et la Charte du PNR, cette partie ayant été rédigée en collaboration avec les équipes du PNR. L'orientation 6 de la Charte portant sur une gestion économe de l'espace y est particulièrement abordée. Le cas échéant, cette partie sera approfondie et précisée.

p- Association Bretagne Vivante, Sarzeau

- l'absence de diagnostic sur l'état initial de la biodiversité, l'eau, l'air, les nuisances sonores et absence de volonté de restauration des milieux

Le rapport de présentation présente un état initial de l'environnement complet, qui dresse un diagnostic de l'ensemble de ces thématiques. Se trouvent notamment :

- *la biodiversité, des pages 107 à 141 (34 pages),*
- *l'eau, des pages 163 à 181 (18 pages),*
- *l'air, des pages 194 à 197 (4 pages),*
- *les nuisances sonores, pages 197 et 198 (2 pages),*
- *les fonctionnalités écologiques permettant une restauration des milieux, des pages 128 à 140.*

Toutes les données existantes ont été mobilisées dans le cadre de ce diagnostic.

- demande que soit appliquée la charte du PNR qui prévoit une consommation moindre de terres agricoles et l'optimisation dans l'utilisation des zones d'activités actuelles avant l'ouverture de nouvelles.

Le rapport de présentation présente 12 pages (p 254 à p 266) sur l'articulation entre le SCoT et la Charte du PNR, cette partie ayant été rédigée en collaboration avec les équipes du PNR. L'orientation 6 de la Charte portant sur une gestion économe de l'espace y est particulièrement abordée.

- sur la question relative à la qualité de l'eau : nécessité d'améliorer la qualité des eaux de la rivière de Pénerf, mais absence d'engagement sur les obligations faites aux collectivités territoriales en matière d'assainissement collectif ou individuel.

Le rapport de présentation présente 10 pages (p 267 à p 277) sur l'articulation entre le SCoT et le SDAGE Loire Bretagne, le SAGE Golfe du Morbihan et Ria d'Etel, le SAGE Vilaine et le Schéma de Mise en Valeur de la Mer. Les dispositions obligatoires visant à améliorer la qualité des cours d'eau et en matières d'assainissement ont bien été prises en compte et appliquées par le SCoT.

Département du Morbihan Communauté de Communes de la Presqu'île de Rhuys

PROCES - VERBAL DES OPERATIONS

Référence : enquête publique concernant le projet de révision du SCoT de la CCPR**.**

Les actes

- en date du 11 mars 2016 : nomination de M. Jean-Claude Foucraut, Ingénieur agronome, en qualité de commissaire-enquêteur, aux fins d'assurer la réalisation de l'enquête publique.
- en date du 4 avril 2016 : arrêté communautaire de M. David Lappartient, président de la CCPR, conseiller départemental, ordonnant l'ouverture d'une enquête publique.

Les formalités de publicité ont été effectuées sous les formes suivantes :

- affichage de l'arrêté communautaire sur les panneaux réservés à cet effet au siège de la CCPR et dans les mairies des cinq communes appartenant à la CCPR.
- publication d'un avis d'enquête publique dans les journaux "Ouest France" et "Le Télégramme de Brest" aux dates du 14 avril (1er avis) et 6 mai 2016 (2è avis).
- affichage d'un avis d'enquête publique au format A2 (42 x 59,4 cm) de couleur jaune fluo, visible depuis la voie publique sur l'ensemble du territoire de la CCPR. Le détail des lieux d'affichage en consultant les cartographies annexées aux certificats d'affichage, en annexe du rapport d'enquête.

Le dossier d'enquête a été déposé au siège de la CCPR et dans les mairies des cinq communes durant 38 jours consécutifs, du lundi 2 mai au mercredi 8 juin 2016 inclus. Il était également consultable sur les sites de la CCPR et des cinq communes membres de celle-ci. Le commissaire-enquêteur a reçu personnellement les observations du public les jours suivants :

- le lundi 2 mai 2016 de 14h à 17h au siège de la CCPR
- le vendredi 6 mai 2016 de 14h à 17h à la mairie d'Arzon
- le samedi 14 mai 2016 de 9h à 12h à la mairie de Sarzeau
- le vendredi 20 mai 2016 de 14h à 17h à la mairie de Saint Gildas de Rhuys
- le vendredi 27 mai 2016 de 9h à 12h à la mairie de Saint Armel
- le jeudi 2 juin 2016 de 14h à 17h à la mairie de Le Tour du Parc
- le mercredi 8 juin 2016 de 13h30 à 16h30 au siège de la CCPR

Les registres d'enquête ont été cotés et paraphés par le commissaire-enquêteur le mardi 26 avril 2016, clos le 8 juin 2016 à 16h30 par lui-même et emportés. En date du 16 juin 2016, le commissaire-enquêteur a rencontré M François Mousset pour lui remettre le procès-verbal des observations. La CCPR a ensuite répondu dans un mémoire en réponse parvenu le 30 juin 2016.

Le commissaire-enquêteur a sollicité un délai supplémentaire pour la finalisation du rapport et des conclusions jusqu'au 29 juillet 2016. Les registres d'enquête, ainsi que le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur, ont été retournés à M. le président de la CCPR le 27 juillet 2016. Une copie du rapport et des conclusions sera adressé à M le Préfet et au Tribunal Administratif de Rennes.

Fait à Questembert, le 27 juillet 2016
Le commissaire-enquêteur,
M. Jean-Claude Foucraut