

Contribution au Schéma de cohérence territoriale de Golfe du Morbihan-Vannes agglomération

Préambule

Le Conseil de développement du Pays de Vannes (Arc Sud Bretagne, Golfe du Morbihan-Vannes agglomération et Questembert Communauté) est depuis 2001 l'instance de réflexion de la société civile du territoire. Depuis 2017 et la mutualisation de cette instance au service de chacun des 3 EPCI du territoire dans le cadre de l'article L5211-10-1 du CGCT, elle est notamment devenue celle de Golfe du Morbihan-Vannes agglomération. A ce titre, elle est « *consultée sur l'élaboration du projet de territoire et les documents de prospective et de planification résultant de ce projet* ». C'est dans ce cadre que le Conseil contribue au Schéma de cohérence territoriale (SCOT) de Golfe du Morbihan-Vannes agglomération depuis le lancement des travaux.

Représentatif de la société civile, le Conseil de développement rassemble près de 90 structures représentant des milieux et des sensibilités très variées (liste des membres en annexe). Cette contribution n'a pas vocation à compiler les avis de chacune des structures membres dont beaucoup ont été associées à l'élaboration du SCOT et dont certaines y ont contribué individuellement en tant que personnes publiques associées et/ou dans le cadre de l'enquête publique.

Le Conseil de développement a pour mission de partager des avis échangés au-delà des clivages politiques ou idéologiques classiques ; il a vocation à créer des passerelles entre les acteurs du territoire, sans nier ou chercher à effacer leurs différences. En conséquence, ***l'avis émis exprime des éléments faisant consensus entre l'ensemble des membres et peut par ailleurs faire état d'avis contradictoires voire antagonistes sur certains enjeux.***

Nous aurions souhaité rendre une contribution sur le SCOT au moment des avis des personnes publiques associées ; un courrier du Président de Golfe du Morbihan-Vannes agglomération nous avait invité à y participer avant la finalisation du dossier d'enquête publique mais il n'a pas été possible de réunir les membres à temps. Nous tenions néanmoins à faire part de nos observations. Cette contribution a vocation à améliorer la pertinence et la cohérence de ce document. Elle est élaborée sur la base des travaux antérieurs du Conseil de développement, de la participation des membres du Conseil aux ateliers d'élaboration du SCOT et du document arrêté par le conseil communautaire de l'agglomération le 25 avril 2019.

Méthodologie

L'Agglomération a élaboré son Schéma de Cohérence Territoriale de façon concomitante avec son Plan de Déplacements Urbains, son Plan Climat Air Energie Territorial et son Programme de l'Habitat. Cette méthodologie permet d'assurer une **cohérence** entre ces quatre documents en dessinant une stratégie de territoire globale, méthodologie à laquelle adhère le Conseil de développement.

Le SCOT devra être en cohérence avec le Schéma de Mise en Valeur de la Mer et du Littoral (SMVM) du Golfe du Morbihan et le SAGE Golfe du Morbihan et Ria d'Étel, lesquels sont ou vont être soumis à enquête publique.

Le Conseil regrette en revanche qu'une étude approfondie de la **capacité d'accueil** n'ait pas été menée, dans sa définition large c'est-à-dire en évaluant, au-delà de la compréhension la plus courante comme « ce qui reste à urbaniser », si *l'accueil supplémentaire de populations et d'activités, permanentes ou saisonnières, que le territoire envisage, est compatible avec les ressources disponibles et les objectifs portés*, proposition qu'il avait faite au bureau dans un courrier sur le PADD en 2018¹ et qui aurait permis, à notre sens, une réflexion plus large sur différents points.

La seule référence à un territoire voisin est faite page 104, lorsqu'il est question de *Poursuivre les coopérations à l'échelle de l'Inter-SCoT*² (sans que celui-ci ne soit défini) au sein de l'objectif 9.4 « Optimiser le foncier économique dédié », et seule une collaboration avec Auray est citée comme exemple. Les membres du Conseil déplorent que la **notion de Pays de Vannes** ait disparu du document et qu'il n'y soit fait aucune mention d'Arc Sud Bretagne et Questembert Communauté, EPCI avec lesquels notre conseil est mutualisé, comme d'autres missions, dans le prolongement de celles assurées par le GIP Pays de Vannes jusqu'à sa dissolution le 1^{er} janvier dernier ou dans le cadre de l'autorisation du droit des sols par exemple.

Questions

Le PADD indique l'objectif de *préparer le territoire au cap des 200 000 habitants à l'année*.³, autrement dit 200 000 résidents principaux à l'horizon 2035.

Quelle est l'origine de ces prévisions démographiques ? Sont-elles issues d'une étude globale de la progression générale de la population bretonne estimée et fournie par l'INSEE, ou est-ce une capacité d'accueil définie et voulue par l'Agglomération ?

L'absence d'une évaluation précise de la capacité d'accueil du territoire entraîne des questions : pourquoi prévoir par exemple pour le secteur « Golfe et ses îles » le plus fort nombre de créations de logements ? L'impression d'une inscription comme « objectif » d'une simple évolution mathématique pousse le Conseil à s'interroger : dans quel(s) but(s) prévoir l'accueil de ces nouveaux habitants ? Quelles conséquences de ces choix (atouts, faiblesses, opportunités, menaces) ?

Littoral

Le PADD affirme que *les activités agricoles et de la mer jouent (...) un rôle économique, de structuration du territoire mais aussi contribuent à l'identité locale et à l'entretien des paysages* »⁴. Pourtant la façade atlantique du territoire⁵ n'est pas traitée en tant que telle dans le SCOT, malgré des problématiques spécifiques : fréquentation touristique, pression foncière importante, déplacements difficiles en saison estivale avec une multiplicité désordonnée des moyens de transport sur des voies uniques...

Or, si le Golfe est couvert par un Schéma de Mise en Valeur de la Mer et du littoral (SMVM, en cours de révision), il n'en est rien pour la façade atlantique et on ne peut accepter le fait que, même si le

¹ Courrier du 6 juillet 2018, en annexe

² Page 104 du DOO

³ Page 7 du PADD

⁴ Page 5 du PADD

⁵ Constituée de la façade maritime et de l'espace rétro-littoral des communes d'Arzon, Saint-Gildas-de-Rhuys, Sarzeau, le Tour-du-Parc et Surzur (par le biais de la rivière de Pénerf)

SMVM n'autorise pas l'existence d'un volet maritime du SCoT pour les communes de la partie Atlantique le possédant, il n'y ait ni réflexion globale, ni cohérence d'action prévue pour la façade sud de GMVa, contrairement à l'ancien SCOT de la Presqu'île de Rhuys.

Développement économique

Dans le paragraphe « Assurer des réponses au besoin en logement des publics spécifiques » de l'objectif 2.2 -Diversifier l'offre de logements, le Conseil suggère que l'agglomération étudie et expérimente des solutions innovantes par des partenariats avec les acteurs du territoire, par exemple des habitats légers (de type conteneurs ou équivalent) qui pourraient être mutualisés et répartis géographiquement selon la période de l'année entre les étudiants et les salariés saisonniers

Par ailleurs, pour répondre aux objectifs à la fois de créations de nouveaux logements (en particulier dans la zone « cœur d'agglomération ») et de maîtrise de la consommation foncière tout en permettant l'installation ou le développement d'entreprises, pourquoi ne pas envisager, en complément de la création de l'Office foncier solidaire, des zones mixtes où les communes devraient prévoir dans leurs PLU par exemple l'obligation d'un R+1 minimum dans leurs zones commerciales pour des bureaux ou des logements, notamment dans les Zones d'Activités Economiques (ZAE) ?

Dans l'objectif 9.2 « promouvoir le développement de l'économie productive »⁶, pourquoi l'agglomération choisit-elle de limiter ses perspectives à un nombre réduit de filières (nautisme/activités portuaires et écologie industrielle et de l'agroécologie) ? Notre territoire est riche d'une société civile très active : pourquoi ne pas s'appuyer davantage sur elle pour imaginer de nouvelles solutions originales à l'instar de celles suggérées page 93 du DOO ?

Changement climatique et préservation des espaces naturels

La large place donnée au tourisme dans la structuration du territoire, si elle est cohérente avec la réalité constatée, pose la question de la préservation d'un territoire naturel fragile, en particulier dans un contexte d'accélération des changements climatiques. En effet, il pourrait être menacé par la hausse d'ores et déjà constatée du niveau de la mer et l'hypothèse très vraisemblable d'une forte croissance démographique liée à l'arrivée de « réfugiés climatiques » issus des régions méridionales, comme nous avons déjà pu commencer à l'observer.

Il est à plusieurs reprises question, dans le document, de mettre en valeur et préserver les éléments naturels, sans que l'objectif en soit précisé : s'agit-il de les préserver pour ce qu'ils sont ou pour développer encore plus le tourisme ? Selon l'objectif choisi, ce ne seront pas les mêmes formes de mise en valeur : sanctuarisation des éléments naturels dans un objectif de préservation de la biodiversité, avec éventuellement dans ce cas, des interdiction d'accès (dunes par exemple) ou à l'inverse une forme de mise à disposition touristique.

Le choix entre la poursuite du développement d'un tourisme de masse et la protection des espaces naturels est une problématique qui mériterait d'être tranchée par les décideurs, autour d'un véritable pilote des politiques touristiques, non identifié actuellement. Cette problématique, qui dépasse le cadre du SCOT et de l'agglomération, est une difficulté majeure pour les acteurs du territoire et donne une impression de navigation à vue, préjudiciable notamment pour les élus locaux dans le cadre des futures mises en conformité des PLU communaux.

De manière générale, concernant le changement climatique en cours, et malgré l'énonciation de principes forts, on observe que bon nombre des principales dispositions et actions recommandées par le projet du SCoT sont assez neutres vis à vis des problématiques climatiques. Le PCAET, s'il répond partiellement à ces objectifs de principe, semble malgré tout bien timide face à la profondeur des changements annoncés par plusieurs lanceurs d'alerte et dont les prévisions se sont aggravées⁷: les premiers effets ont d'ailleurs été fortement ressentis cet été sur notre territoire.

Le SCOT ne prend pas non plus en compte le fait que le territoire aura aussi à se montrer résilient vis à vis des conséquences accidentelles du développement des extrêmes climatiques et de leurs conséquences (disponibilité en eau, inondations, santé, agriculture, alimentation, économie ...). Cela pourrait passer notamment par l'incitation des communes à intégrer ces enjeux dans leurs documents

⁶ Page 92 et suivantes du DOO

⁷ Rapport du GIEC du 8 août 2019 notamment

d'urbanisme avec par exemple l'aménagement de dispositifs de rétention d'eau ou encore le développement d'espaces verts plantés et ombragés

Dans ce domaine également la société civile et notamment les membres du Conseil de développement sont demandeurs d'actions fortes et disponibles pour les accompagner.

Conclusion

Concernant le document dans son ensemble, le Conseil salue la méthodologie adoptée et la pertinence des grands objectifs pour le territoire mais aurait souhaité que ce document soit plus ambitieux dans leur déclinaison en actions et davantage prescriptif pour les communes.

Un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal aurait peut-être pu permettre un programme plus ambitieux dans le détail de l'aménagement du territoire en dépassant les stratégies purement communales pour un territoire cohérent. Nous pensons que cette question mériterait d'être à nouveau posée lors du prochain mandat.

Les membres du Conseil se tiennent à la disposition des élus et services de l'agglomération pour échanger sur les détails de leurs suggestions et propositions et continuer à contribuer à leurs côtés à garantir à nos concitoyens un cadre de vie durable.

Annexes :

Liste des membres du Conseil de développement au 1^{er} septembre 2019

Courrier du 6 juillet 2018 adressé au bureau de Golfe du Morbihan-Vannes agglomération

**Liste des membres du Conseil de développement du Pays de Vannes par collèges
 Liste au 1er septembre 2019 (86 membres)**

| Culture-sports-loisirs (9) | Economie-tourisme (27) |
|---|---|
| ADEC 56 | Action Cadres 56 |
| CDOS Morbihan | AGIRabcd56 |
| Emglev Bro Gwened | Branféré : parc animalier + école Nicolas Hulot |
| France Bénévolat | Chambre d'agriculture |
| Motocultor Fest Prod | Chambre de Commerce et d'Industrie |
| Noz'n'Roll | Chambre des Métiers et de l'Artisanat |
| Petra Neue | CIGALES - Locauxmotiv |
| Scic Équilibres | Club des Entrepreneurs du Loch |
| Vannes Early Music Institute (VEMI) | Club Entreprises Pays de Vannes |
| | Compagnons Bâisseurs Bretagne |
| | CRA cedants et repreneurs d'affaires |
| | E2s Pays de Vannes |
| | Fileo Groupe |
| | Groupe Néo 56 |
| | La Marmite |
| | MakerSpace 56 |
| | Mission locale du Pays de Vannes |
| | Morbihan Tourisme Responsable |
| | Plus belles baies du monde 56 |
| | Pôle emploi Vannes Est |
| | Pôle emploi Vannes Ouest |
| | Rhuys Réseau d'entreprises |
| | Sem'Agri |
| | Union des Entrepreneurs de Questembert |
| | Union Nationale des Associations de Navigateurs (UNAN 56) |
| | Union des Plaisanciers des Ports du Morbihan |
| | VIPE |
| Education-formation-jeunesse (9) | Santé-social (20) |
| AFTEC | Association des Paralysés de France Morbihan |
| Centre d'Information et d'Orientation de Vannes | AVF pays de Questembert |
| GRETA Bretagne Sud | CAPEB |
| IBEP Formation | Centre Hospitalier Bretagne Atlantique (CHBA) |
| Icam Site de Vannes | CFDT |
| Les Petits Débrouillards Grand Ouest | CFE CGC |
| L'Outil en Main du Loc'h | CFTC Morbihan |
| UCO-BS | CIDFF du Morbihan |
| Université de Bretagne Sud | CLAC 56 |
| | CPAM du Morbihan |
| | CPME 56 |
| | FDSEA 56 |
| | Fédération Familles rurales morbihannaise |
| | Fédération FSU |
| | Jeune Chambre Economique de Vannes et sa région |
| | La Cimade Vannes |
| | Mutualité Française Finistère-Morbihan |
| | Secours catholique |
| | Union Départementale des Associations Familiales (UDAF) |
| | UFC Que Choisir 56 |
| Environnement-aménagement (18) | |
| Association des usagers de la desserte ferroviaire de Questembert | |
| Bretagne Vivante | |
| Cap Avenir | |
| Clim actions Bretagne Sud | |
| Eau et Rivières de Bretagne | |
| Fédération d'Associations de protection de l'Environnement du Golfe du Morbihan- FAPEGM | |
| Fédération des chasseurs du Morbihan | |
| Fédération du Morbihan pour la Pêche et la Protection du Milieu Aquatique (FDPPMA 56) | |
| Incroyables Comestibles du Pays de Vannes | |
| Le Labo du Nautilus | |
| Les Robins des Benne | |
| Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO 56) | |
| MLK-GWENED | |
| Morbihan énergies | |
| Patrimoine-Environnement | |
| Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan | |
| Réserve Naturelle Nationale des Marais de Séné | |
| Vélotomotive | |
| Personnes qualifiées (3) | |
| Albert GRANDJEAN | |
| Michèle PIERSON | |
| Jean-Marie ZELLER | |



Conseil de Développement

Golfe du Morbihan Vannes Agglomération — Arc Sud Bretagne — Questembert Communauté

Composition du bureau du Conseil de développement du Pays de Vannes au 1er septembre 2019 (17 membres)

Président : Jean-Marie Zeller, personne qualifiée

Vice-président(e)s :

Jean-Louis Berthou, Club entreprises du Pays de Vannes, en charge des relations avec Golfe du Morbihan-Vannes agglomération

Béatrice Dupont, Eau et rivières de Bretagne, en charge des relations avec Questembert Communauté

Guy Toureaux, FAPEGM, en charge des relations avec Arc Sud Bretagne

Membres :

Françoise Amauger-Lascombe, CFTC 56

Brigitte Bertoldo, Incroyables comestibles Pays de Vannes

Karine Besses, Pôle E2S Pays de Vannes

Isabelle Chesnel, Club entrepreneurs du Loc'h

Claude Dozoul, CPME 56

Cécile Franchet, CFDT

Martine Geffroy, Familles rurales Morbihan

Rachel Le Dirach, Sem'Agri

Philippe Le Dressay, Chambre d'agriculture du Morbihan

Jean-François Meaude, CDOS 56

Dominique Pirio, Clim'actions Bretagne Sud

Xavier Sandrin, Club entreprises du Pays de Vannes

Alain Welter, UFC Que Choisir 56



Conseil de Développement
Pays de Vannes
Vannes - Questembert - Muzillac

A M. le Président et aux membres du
bureau de Golfe du Morbihan-Vannes
Agglomération

A Vannes, le 6 juillet 2018
Objet : Diagnostic SCOT

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les vice-président(e)s,

Le Conseil de développement du Pays de Vannes est l'instance représentative de la société civile du territoire depuis 2001 et celle de chacune des trois intercommunalités le composant, dont Golfe du Morbihan Vannes Agglomération, depuis 2017.

L'article L5211-10-1 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoit que le Conseil de développement « *est consulté sur l'élaboration du projet de territoire [et] sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet* ». Ainsi, il contribue à l'élaboration des documents-cadres en cours de mise en place (PDU, PCAET, PLH et SCOT).

Plusieurs de ses membres ont participé aux ateliers du PDU et du PCAET, ainsi qu'aux présentations des 25 mai et 19 juin et ont pris connaissance avec intérêt du Diagnostic pour l'élaboration du SCOT de GMVA et des divers documents associés. Le calendrier trop serré n'a pas permis d'élaborer une réponse détaillée collective du Conseil, mais nous tenons d'ores et déjà à saluer l'important travail accompli qui reflète en grande partie la situation actuelle du territoire de GMVA et des problématiques y afférant.

Cependant, nous tenons à attirer votre attention sur une notion qui a été travaillée ces derniers mois par le Conseil de développement, en particulier par le Comité de pilotage Mer et littoral et qui nous semble insuffisamment traitée par les premiers documents : celle de **capacité d'accueil**, présente dans l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme, issu de la loi Littoral du 3 janvier 1986.

*La capacité d'accueil détermine ce que le territoire peut supporter comme activités et usages sans qu'il soit porté atteinte à son identité physique, économique, socioculturelle et aux équilibres écologiques. En principe, fondamentale pour organiser un développement équilibré, cette notion est cependant l'une des plus floues de la loi Littoral. En effet, l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme impose que chaque document d'urbanisme détermine la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, mais ne donne aucune méthodologie d'évaluation. En pratique, cette notion est mal appréhendée par les élus, qui la comprennent souvent comme « ce qui reste à urbaniser » sur leur commune. Elle est insuffisamment prise en compte dans les documents d'urbanisme, son intégration se limitant souvent à une brève évocation dans le rapport de présentation.*¹

Les réflexions du groupe de travail du Conseil de développement l'ont amené à s'intéresser à la méthode *Onecad*, élaborée il y a une dizaine d'années par l'université de Nantes et la DREAL des Pays de Loire et à rencontrer en juin Céline CHADENAS, chercheuse à l'université de Nantes.

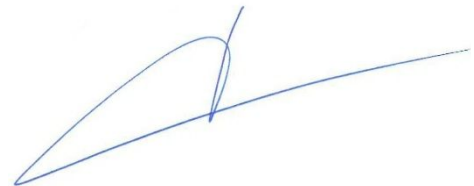
¹ « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines », Rapport d'information n° 297 (2013-2014) de Mme Odette HERVIAUX et M. Jean BIZET, fait au nom de la commission du développement durable du Sénat, déposé le 21 janvier 2014

Si le littoral a été le premier champ d'application de cette méthode, elle peut être appliquée à tous types de territoire et l'a été plusieurs fois sur des territoires pluriels et non seulement littoraux, comme le Pays de Retz en 2011-2012 dans le cadre de l'élaboration de son SCOT.

L'objectif est d'évaluer si l'accueil supplémentaire de populations et d'activités, permanentes ou saisonnières, telle qu'envisagé dans les premiers éléments du SCOT, est compatible avec les ressources disponibles sur notre territoire. Cette méthode d'évaluation ne fournit pas dans ses résultats de chiffres précis mais des indicateurs et objectifs, élaborés et évalués par les acteurs eux-même. L'évaluation se déroulant avec une scène de concertation largement ouverte, impliquant l'ensemble des acteurs, elle permettrait selon nous d'aller au-delà de la loi littoral (à laquelle une partie seulement du territoire est soumis) mais surtout de fédérer autour d'une démarche commune d'envergure les acteurs des différents secteurs identifiés par les études, et souvent vécus comme différents par les habitants,

Cette méthode, si elle peut ralentir de quelques semaines l'élaboration du SCOT, nous semble permettre de sécuriser juridiquement ce document (l'insuffisance de traitement de la notion de capacité d'accueil ayant été par le passé cause d'annulation de documents d'urbanisme) et donc in fine de gagner du temps. Le Conseil vous encourage donc vivement à envisager son application.

Restant à votre écoute, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs les membres du bureau, l'assurance de notre volonté de contribuer, avec vous, à garantir à nos concitoyens un cadre de vie durable.



Jean-Marie ZELLER
Président du Conseil de développement