



Mission régionale d'autorité environnementale

BRETAGNE

**Avis délibéré de la Mission régionale
d'autorité environnementale de BRETAGNE sur
la révision du Schéma de Cohérence Territoriale
du Pays de Brest (29)**

n°MRAe 2018-005644

Sommaire

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis de l'Ae	page 3
Synthèse de l'avis de l'Ae	page 4
Avis détaillé de l'Ae	
I. Présentation du projet et de son contexte	page 5
II. Qualité de l'évaluation environnementale	page 6
État initial et évolution de l'environnement	
Enjeux	
Fonctionnement du territoire et mobilités	
Capacité d'accueil et projet	
Incidences du projet sur l'environnement	
Dispositif de suivi et gouvernance	
III. Prise en compte de l'environnement	page 10
Trame agro-naturelle et biodiversité	
Urbanisation et usage des sols	
Transition énergétique	
Eau	
Risques, santé, bien-être	

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Bretagne a été saisie pour avis par le Pays de Brest, sur la révision du Schéma de Cohérence Territoriale de Brest (29).

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-23 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article R. 104-21 du même code, il en a été accusé réception le 12 février 2018.

Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être formulé dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la MRAe a consulté par courrier en date du 9 février 2018 l'agence régionale de santé, délégation territoriale du Finistère.

La MRAe s'est réunie le 3 mai 2018. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet susvisé.

Étaient présents et ont délibéré : Chantal Gascuel, Alain Even, Antoine Pichon, Aline Baguet

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Après en avoir délibéré, la MRAe de la région Bretagne rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italiques gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que, pour tous les projets de plans et programmes soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » (Ae) désignée par la réglementation doit donner son avis. Cet avis doit être mis à disposition de la personne publique responsable, de l'autorité administrative et du public.

L'avis de l'Ae ne porte pas sur l'opportunité du projet mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable ; il vise à permettre d'améliorer le projet et à favoriser la participation du public.

Conformément à l'article 9 de la directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001, la personne publique responsable du projet informera l'Ae de la façon dont son avis a été pris en considération dans le projet adopté.

Synthèse de l'avis

Le pays de Brest est composé de 86 communes, réparties dans 6 intercommunalités (EPCI) : Brest métropole, la Communauté de Lesneven – Côte des Légendes, la Communauté de communes du pays des Abers, la Communauté de communes du pays de Landerneau-Daoulas, la Communauté de communes du pays d'Iroise, la Communauté de communes de la presqu'île de Crozon - aulne maritime.

Situé à la pointe occidentale de la Bretagne, le territoire du SCoT de Brest est fortement marqué par les continuités écologiques, notamment au Sud du Pays, ainsi que par des paysages agricoles et maritimes. La qualité des milieux naturels récepteurs, en particulier la qualité des eaux littorales est un enjeu important du territoire.

Le SCoT a pour vocation, à l'horizon 2035, de lutter contre l'étalement urbain, autre enjeu majeur, et à protéger le foncier agricole et naturel, en particulier l'espace littoral, en proposant une organisation équilibrée des différents usages de cet espace, dans un contexte d'adaptation au changement climatique.

Confronté au déclin continu de son solde naturel, la croissance démographique repose principalement sur son solde migratoire, lui-même quasi-nul depuis les années 70. Le Pays de Brest compte au total 394 666 habitants en 2014 et une population estimée à 400 000 habitants en 2018. Pour autant, le projet de SCoT est bâti sur des projections démographiques ambitieuses (+0,45 % par an), au regard de la réalité de l'évolution démographique, portant en conséquence l'enveloppe de consommation foncière à 2 323 hectares sur 20 ans, soit une moyenne de 116 hectares consommés par an.

L'Ae déplore un manque d'ambition environnementale du SCoT, dont la réflexion est peu approfondie sur le sujet de l'énergie et de la contribution à la transition énergétique et à l'atténuation du changement climatique, et qui reste globalement très général en renvoyant trop aux PIUi la définition d'objectifs, L'Autorité environnementale (Ae) émet un nombre important de recommandations sur le projet de SCoT de Brest. Ces recommandations figurent dans l'avis détaillé et sont synthétisées ci-après :

- ***L'Ae recommande de renforcer les outils du SCoT pour garantir l'atteinte des objectifs de trame urbaine et maintenir un système de centralité cohérent avec le fonctionnement du territoire, qui pourrait être compromis par la possibilité offerte aux EPCI d'identifier des pôles locaux au sein de l'armature urbaine du SCoT.***
- ***L'Ae recommande au pays de Brest de se doter d'outils de pilotage effectifs permettant d'apprécier la compatibilité et la prise en compte des dispositions des PLU(i) avec le Scot et incluant un état « zéro » effectif. C'est une exigence primordiale pour la mesure de la consommation réelle de terres agricoles et naturelles, tenant compte des projets viabilisés y compris avant l'entrée en vigueur du Scot, à partir d'un bilan foncier du SCoT précédent ;***
- ***L'Ae recommande à la collectivité de garantir une consommation soutenable du foncier en déclinant des objectifs quantitatifs de production de logements par polarité et à faire preuve d'une ambition plus grande quant à la limitation de la consommation foncière, qui apparaît trop largement estimée ;***
- ***L'Ae recommande de mieux définir les changements de destination des bâtiments agricoles pour assurer effectivité à la préservation des terres agricoles. Les changements de destination des bâtiments agricoles étant entendu si largement que***

cette disposition entre en contradiction avec les objectifs du PADD de limiter la présence de tiers dans l'espace agricole et de maintenir l'activité agricole à long terme ;

- *l'Ae recommande à la collectivité, face à l'enjeu de préservation des espaces proches du rivage, de revoir les objectifs de densification et d'ouverture à l'urbanisation des villages littoraux afin de les inscrire dans les objectifs du PADD de préservation du littoral ;*
- *L'Ae recommande à la collectivité d'étoffer son analyse des mesures Eviter-Réduire-Compenser (ERC) qui sont le cœur de la démarche d'évaluation environnementale ;*
- *l'Ae recommande au Pays de Brest, sur le sujet de la transition énergétique, au proposer des objectifs territorialisés en fonction de la vulnérabilité, des besoins et potentiels des territoires, à destination des EPCi ayant vocation à élaborer un PCAET à l'échéance du 31 décembre 2018 ;*
- *L'Ae recommande au pays de Brest de compléter le DOO en précisant aux collectivités l'importance de sécuriser les réseaux d'assainissement des eaux usées, pour prévenir les risques de rejets dans le milieu naturel notamment lors d'événements pluvieux saisonniers.*

Avis détaillé

I – Présentation du projet et de son contexte

Le projet de révision du SCoT est porté par le syndicat mixte du pôle métropolitain du Pays de Brest. Le Pays de Brest est composé de 86 communes, réparties dans 6 intercommunalités (EPCI) à savoir : Brest métropole (207 726 habitants en 2014), la Communauté de Lesneven – Côte des Légendes (CLCL- 27 460 habitants), la Communauté de communes du pays des Abers (CCPA-40 212 habitants), la Communauté de communes du pays de Landerneau-Daoulas (CCPLD- 47 458 habitants), la Communauté de communes du pays d'Iroise (47 492 habitants), la Communauté de communes de la presqu'île de Crozon - aulne maritime (23 283 habitants).

Le Pays de Brest compte au total 394 666 habitants en 2014 et le projet prévoit environ 400 000 personnes en 2018. Confronté au déclin continu de son solde naturel, la croissance démographique repose principalement sur son solde migratoire, lui-même quasi-nul depuis les années 70. Entre 2013 et 2014, on compte 15 300 nouveaux arrivants installés dans le pays de Brest, principalement à destination de Brest, tandis que dans le même temps 14 650 personnes quittaient le territoire. Le pays de Brest est confronté au vieillissement structurel de la population en particulier dans les communes littorales.

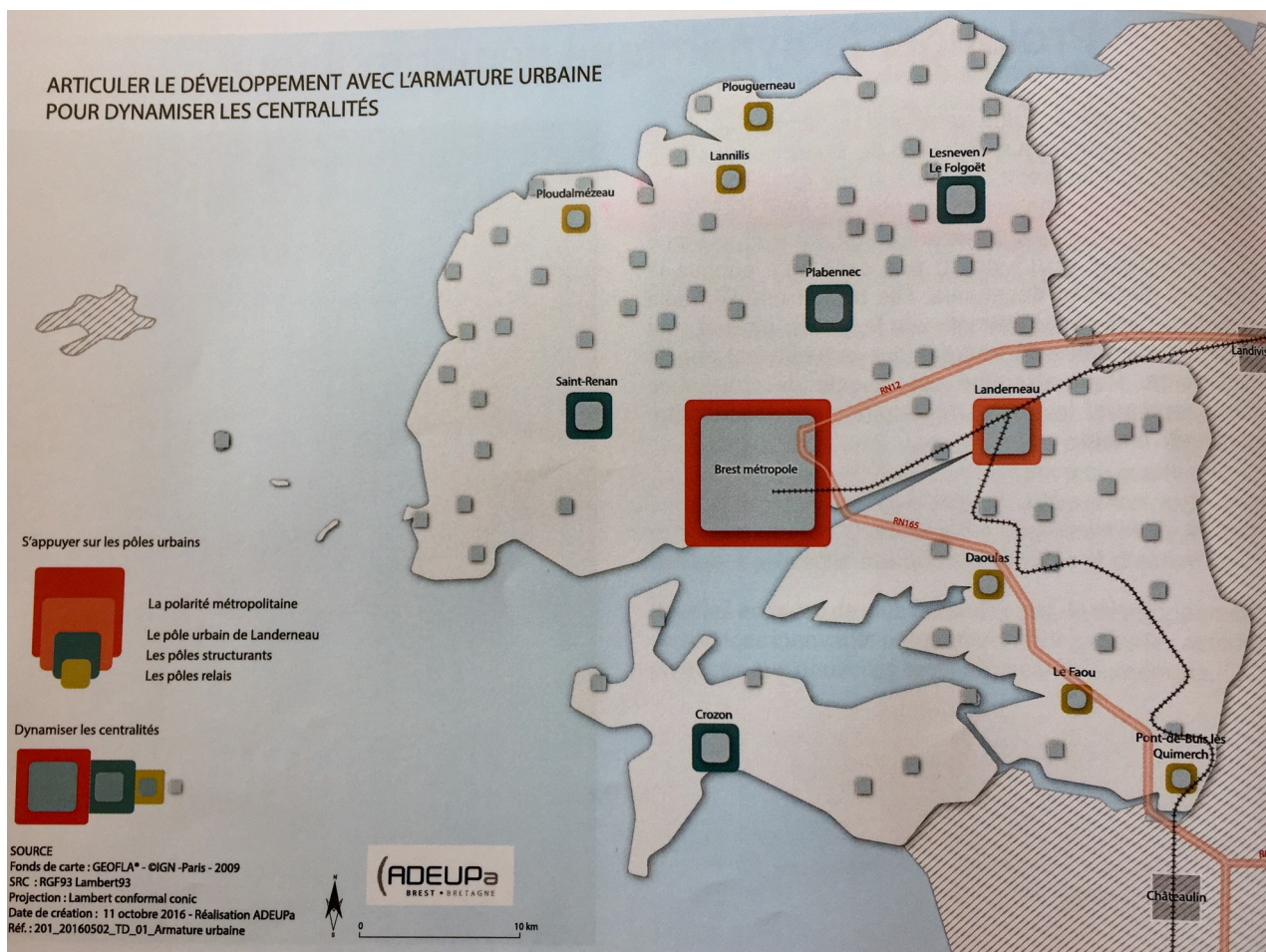
Situé à la pointe occidentale de la Bretagne, le territoire du pays de Brest comporte une façade maritime de 600 km de linéaire côtier ; la mer est donc un élément structurant du pays notamment sur le plan économique. Le territoire compte 35 infrastructures portuaires dont 3 ports régionaux (Le Conquet, Molène et Brest). L'économie brestoïse s'est initialement construite autour de fonctions liées à la Défense et à la mer et encore aujourd'hui la Défense garde une forte emprise sur le paysage économique local restant le principal employeur du pays. Les paysages emblématiques des Abers, les îles, la presqu'île de Crozon, le parc marin d'Iroise montrent également le caractère maritime du pays. Le territoire est en partie dans le parc naturel régional d'Armorique (PNRA).

Le pays de Brest dispose de deux voies rapides reliant Brest à Rennes (RN12) et à Nantes (RN165) dans l'avenir complétée par la RN 164 (Brest-Rennes par le centre Bretagne). L'axe Saint-Renan-Gouesnou-Guipavas (RD67) donne accès au Pays d'Iroise par la RN12 et sert de contournement de l'agglomération de Brest.

Le fonctionnement a été historiquement marqué par la division entre Finistère Nord et Sud, Quimper étant actuellement le chef-lieu du département finistérien et Brest la commune la plus peuplée.

Sur la base du précédent SCoT (2011) le territoire est structuré autour de 4 niveaux de centralités :

- Brest métropole ;
- le pôle urbain de Landerneau ;
- 4 pôles structurants : Crozon, Lesneven/Le Folgoët, Plabennec et Saint Renan ;
- 6 pôles « relais » : Daoulas, Lannilis, Le Faou, Pont-de-Buis-Lès-Quimerch, Ploudalmézeau et Plouguerneau.



À l'horizon 2035, le pays de Brest a pour ambition de poursuivre le travail de coopération, à l'échelle du territoire initié depuis 2004. Pour cela, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT vise principalement à :

- Renforcer la performance économique du pays de Brest notamment les activités agricole, l'agroalimentaire et le tourisme mais également l'économie maritime et les filières innovantes ;
- Valoriser la qualité du cadre de vie et les ressources naturelles, facteurs d'attractivité et de développement durable ;
- Maintenir les grands équilibres du territoire à travers notamment le renforcement des centralités, l'organisation des déplacements à la structuration urbaine du territoire.

Les enjeux environnementaux du pays de Brest se concentrent essentiellement sur la consommation de foncier notamment au regard de l'urbanisation du littoral et de la lutte contre l'habitat diffus, l'adaptation à la transition écologique liée à l'agriculture, la structuration des déplacements et à la gestion du trait de côte.

II – Qualité de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale d'un SCoT est une démarche qui doit contribuer à placer l'environnement au cœur du processus de décision. Elle accompagne la construction du document d'urbanisme et permet de l'ajuster tout au long de son élaboration. L'évaluation doit permettre de vérifier que le SCoT répond aux critères de cohérence entre les différentes pièces du dossier et les différentes politiques exprimées, de pertinence des orientations au regard des enjeux environnementaux et d'efficacité par les moyens qu'il met en œuvre.

■ Qualité formelle du dossier

De manière générale, le dossier est synthétique et la rédaction claire et lisible. Tel que transmis à l'Autorité environnementale (Ae) il comporte :

- le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), document politique et stratégique du SCoT : il fixe les objectifs des politiques publiques du document ;
- le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) qui établit les différentes orientations du SCoT et constitue le seul document opposable aux documents d'urbanisme locaux ainsi qu'aux opérations foncières ou d'aménagement ; Il intègre le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) ;
- le Rapport de présentation du SCoT qui a notamment pour objectif de retranscrire la démarche environnementale. Le rapport de présentation comporte l'ensemble des éléments prévus par le code de l'urbanisme.

Le SCoT présente une cartographie schématique en format A0 reposant sur un diagnostic des secteurs de biodiversité ordinaires et majeurs, ainsi que sur les espaces favorables aux connexions écologiques. L'Ae considère que ce document facilite la lecture des enjeux environnementaux pour le grand public.

Le DOO comprend 3 chapitres traitant :

- de l'attractivité du territoire et du cadre de vie ;
- des conditions du développement économique ;
- du respect des grands équilibres environnementaux. L'Ae regrette que DOO ne comporte pas, de section spécifique dédiée à la transition énergétique et notamment aux enjeux relatifs à l'énergie et à l'adaptation au changement climatique

L'Autorité environnementale recommande d'explicitier les incidences, positives et négatives du projet de SCoT sur la maîtrise de l'énergie et l'adaptation au changement climatique

■ Qualité de l'analyse

Le dossier dresse un état initial de l'environnement fouillé, aux multiples enjeux environnementaux. Cette analyse reste toutefois très descriptive sans analyse hiérarchisée des enjeux environnementaux.

État initial, évolution et enjeux environnementaux

- Les milieux naturels boisements, landes, falaises etc. couvrent environ 1/4 du territoire. Le littoral et le réseau de vallées s'associent aux cours d'eau et aux milieux annexes : le pays de Brest comprend au total 2 300 km de cours d'eau associés à des zones humides qui représentent 10 % de la superficie du territoire. La connaissance des zones humides repose sur l'inventaire des zones humides du Finistère et les inventaires des roselières et des tourbières.

- Le pays de Brest accueille aussi des milieux continentaux remarquables comme des landes intérieures, du bocage et des tourbières. Les milieux naturels couvrent ainsi une large part du territoire au sud de l'Elorn, avec d'importants espaces naturels connectés au sein de la trame verte et bleue régionale (TVB). Ces milieux sont plus ténus au nord du pays où le niveau de connexion entre les réservoirs de biodiversité est beaucoup plus faible. Les espaces boisés couvrent 1/10ème du territoire, ces boisements principalement des feuillus sont présents au sud de l'Elorn.
- Le territoire du Pays de Brest compte 4 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II et 77 ZNIEFF de type I situées en majorité sur le littoral. Concernant, le réseau Natura 2000, le pays comprend 12 zones spéciales de conservation (ZSC) et 5 zones de protection spéciale (ZPS) représentant une superficie de 100 000 ha dont 90 % correspondent à des espaces maritimes. Il recoupe en partie le parc naturel régional d'Armorique et est concerné par le parc naturel marin de la mer d'Iroise.
- Le pays de Brest comprend 32 sites classés et 30 sites inscrits, 175 monuments historiques dont du patrimoine religieux, manoirs, éléments archéologiques, de nombreux éléments militaires et défensifs, une inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO la Tour Vauban de Camaret-sur-mer, 6 zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager, 4 aires de valorisation du patrimoine (AVAP).
- L'agriculture joue un rôle essentiel sur le paysage : elle représente 54 % du territoire couvert par le SCoT.
Les surfaces artificialisées ont doublé en pays de Brest entre 1985 et 2005. Les pressions sur le foncier agricole génèrent aujourd'hui des tensions entre les différents utilisateurs de l'espace foncier. Sur le littoral, on constate une déprise agricole notamment sur les secteurs de Crozon ou de la Communauté de Communes du Pays de Landerneau-Daoulas.
- Le littoral est un espace sensible source de conflits d'usage d'autant plus que le pays de Brest est marqué par une économie de la mer notable. La pression d'urbanisation est forte sur le littoral en particulier dans les espaces proches du rivage par exemple sur le territoire du pays d'Iroise et sur celui de Brest métropole.
- La présence de l'eau, qu'elle soit douce ou marine, est l'une des caractéristiques du pays de Brest. L'un des enjeux est d'améliorer la qualité des eaux aussi bien au regard des dispositifs d'assainissement et de gestion des eaux pluviales, que de la lutte contre les pollutions diffuses agricoles (nitrates), notamment pour garantir la qualité des eaux pour les cultures marines et lutter contre l'eutrophisation.
- L'adaptation au changement climatique est un enjeu fort à travers les risques liés à l'érosion du trait de côte et la qualité de l'air impactée par les déplacements dans la structure multipolaire du territoire.

Fonctionnement du territoire et mobilités

- Dans l'objectif de mieux prendre en compte le rôle de Landerneau, le DOO définit un maillage urbain plus précis que dans le SCoT précédent : il présente 5 niveaux de centralités avec un niveau spécifique de pôle urbain pour Landerneau. Il s'agit donc d'une structure plus fine que celle proposée par le précédent SCoT.

Le pays de Brest souhaite renforcer les pôles et éviter le développement de centralités concurrentes en dehors de ces derniers. Le dossier indique que cette structure devrait permettre de limiter les déplacements par la mixité fonctionnelle et le potentiel du report modal sur les transports en commun et modes doux. Toutefois, le SCoT renvoie aux EPCI, à travers les différents PLUi, la possibilité d'identifier des « pôles locaux » ainsi que leurs objectifs et prescriptions spécifiques.

L'Ae attire l'attention de la collectivité sur le fait que cette possibilité offerte aux EPCI d'identifier des pôles locaux risque de compromettre la cohérence de l'armature urbaine recherchée.

L'Ae recommande de renforcer les orientations, objectifs et outils du SCoT pour garantir l'atteinte des objectifs de trame urbaine et la cohérence du territoire (polarités, trame verte et bleue, mobilités, etc.)

- En tant que document d'urbanisme intégrateur et de coordination, le SCoT devrait inciter à davantage de coordination entre les différents plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Il ne prévoit, en outre, aucun lien avec les territoires voisins en particulier les SCoT limitrophes.

L'Ae recommande au pays de Brest de prendre davantage de mesures de coordination entre les différents PLUi et de présenter des cartes ouvertes sur les connexions du territoire du SCoT avec les territoires limitrophes.

Capacité d'accueil du projet

Le projet de SCoT repose sur une hypothèse de croissance de la population retenue de + 0,45 % par an pour les 20 prochaines années. Cette projection implique principalement un solde migratoire puisque le solde naturel connaît une baisse continue depuis les années 80. Or le solde migratoire est lui aussi quasiment nul depuis les années 70. Cette projection de croissance représente une ambition politique forte de la part du pays de Brest. Le scénario central Omphale de l'INSEE, cité dans le dossier du SCoT, prévoit quant à lui, à l'horizon 2050 une croissance démographique de 0,33 % pour le pays de Brest

L'hypothèse retenue interroge l'Ae dès lors que de cette projection démographique ambitieuse découlent les volumes de consommation des espaces agricoles et naturels à venir, dans un contexte où l'artificialisation des sols a doublé entre 1985 et 2005. En effet, entre 2005 et 2015, la consommation d'espace était forte à raison de 154 hectares consommés par an en moyenne, en lien avec l'habitat (66% des surfaces urbanisées) et l'économie. L'outil de suivi développé par le pays de Brest « Mode d'occupation des sols » (MOS) chiffre l'urbanisation à 1 452 hectares sur la période, l'agriculture représentant la source majoritaire des terres consommées (73%) le reste étant des espaces naturels devenus artificialisés (27%). Le dossier précise que le rythme de la consommation d'espace s'est toutefois ralenti entre 2012 et 2015 notamment en raison du contexte économique passant en moyenne à 95 hectares consommés en moyenne par an, un tiers environ de ce ralentissement de la consommation foncière étant imputé aux politiques de planification.

L'habitat notamment individuel (principal et secondaire) est aujourd'hui le facteur principal de consommation des terres et il existe une grande disparité de consommation d'espace entre les différents EPCI.

Incidences du projet sur l'environnement

Le projet de SCoT du pays de Brest est peu ambitieux sur le plan environnemental et renvoie pour la majorité des enjeux, aux futurs PLUi le soin de les territorialiser. Ses objectifs sont surtout quantitatifs sur la question de la construction de logements, sur les zones ouvertes à l'urbanisation accueillant des activités économiques ainsi que sur la consommation de foncier.

Les mesures présentées au titre de la séquence Eviter, Réduire, Compenser (ERC) sont très générales et concernent exclusivement des mesures d'évaluation au regard du précédent SCoT, en reprenant les orientations du document. Elles sont insuffisantes et ne permettent pas d'approfondir l'analyse des éventuelles incidences négatives sur l'environnement.

L'Ae recommande à la collectivité d'étoffer son analyse des mesures Eviter-Réduire-Compenser (ERC) qui sont le cœur de la démarche d'évaluation environnementale.

Dispositif et suivi de la gouvernance

L'outil de suivi MOS est un indicateur intéressant quant à la comptabilisation de foncier consommé au sein des « comptes fonciers » répartis entre les différents EPCI. Un compte foncier est attribué à chaque EPCI, lesquels sont invités à privilégier le renouvellement urbain sur l'extension de l'urbanisation. La mise en place de l'outil MOS interroge l'Ae dans la mesure où le SCoT prévoit que la « *consommation d'espace maximale est définie à compter de l'entrée en vigueur du SCoT : les espaces ayant fait l'objet d'une viabilisation avant l'entrée en vigueur du SCoT ne seront pas comptés dans la consommation d'espace* ».

Cette disposition revient dans l'hypothèse la plus favorable à retarder les mesures efficaces et probablement à passer « pour pertes et profits » les ouvertures à l'urbanisation récemment intervenues à l'occasion de la révision des documents de planification communaux ou intercommunaux.

La mesure d'incidence d'un SCOT suppose qu'un état « zéro » défini serve de référence.

L'Autorité environnementale recommande que la situation de référence soit celle correspondant au bilan du SCOT précédent (fin 2015?) et que la collectivité se dote d'un outil qui reflète la consommation réelle de terres agricoles, forestières et naturelles.

L'Ae recommande un bilan à mi-parcours du SCoT pour mettre l'outil « mode d'occupation des sols » (MOS) en cohérence avec les nouvelles données démographiques et donc les besoins réels en foncier du territoire.

Cette faiblesse du SCoT apparaît à plusieurs occasions et pour différents thèmes. Elle est de nature à affaiblir son efficacité pour cadrer les futurs PLUi et garantir la cohérence dans l'aménagement du territoire alors qu'il s'agit de sa vocation première.

L'autorité environnementale, recommande de clairement définir les indicateurs de suivi, leur état « zéro » et la façon dont ils devront être utilisés pour apprécier la compatibilité des futurs documents se référant au SCoT

III – Prise en compte de l'environnement

■ La trame agro-naturelle et la biodiversité

Le SCoT présente une cartographie distinguant les secteurs de biodiversité majeurs et ordinaires, l'estran, les milieux marins remarquables ainsi que les espaces de perméabilité favorables aux connexions écologiques. Le diagnostic du projet de SCoT utilise l'inventaire des zones humides du Finistère pour l'identification des zones humides. Pour autant, le projet renvoie aux différents PLUi le soin d'identifier les corridors écologiques à préserver ou à remettre en bon état, les réservoirs de biodiversité ainsi que la trame noire sans fixer d'indicateurs plus précis. De même les incidences sur les zones Natura 2000 sont peu traitées.

Ce choix fragilise fortement la protection de la trame verte et bleue.

Si un effort est fait pour fixer les coupures d'urbanisation, les exigences qu'elles doivent respecter, tout comme les corridors écologiques, sont imprécises et nuisent à leur réelle efficacité. De même il apparaît certaines lacunes dans les listes établies.

L'Ae recommande au pays de Brest de procéder à un balayage exhaustif et à l'identification de toutes les coupures d'urbanisation et corridors écologiques significatifs à l'échelle des territoires et des différents biotopes concernés.

Elle recommande de fixer davantage d'indicateurs, de préciser les indicateurs existants notamment en ce qui concerne la nature en ville et de renforcer les indicateurs pour le suivi des zones humides sur le territoire.

Le document d'urbanisme considère les terres agricoles comme l'outil de production de l'activité agricole pour lesquelles le DOO fixe des orientations notamment en termes de consommation foncière ou de changement de destination. Cependant, et notamment au sein du diagnostic, l'agriculture n'est pas analysée dans ses incidences environnementales et son fonctionnement écologique du territoire. Cette réflexion pourrait intégrer l'agro-écologie alliant les dimensions écologiques, économiques et sociale. L'Ae note l'absence d'orientations concernant l'organisation foncière agricole et son évolution.

L'Ae recommande au Pays de Brest de définir des orientations préservant à la fois l'activité agricole et les enjeux environnementaux.

■ L'urbanisation et l'usage des sols

Entre 2005 et 2015, la consommation d'espace était forte à raison de 154 hectares consommés par an en moyenne, en lien avec l'habitat. Le projet de SCoT prévoit une consommation foncière sur 20 ans de 2 323 hectares soit une moyenne de 116 hectares par an.

Le parc de logements, date pour les 3/4 d'avant les années 90. Il est largement dominé par le modèle pavillonnaire qui représente 63 % du parc en dehors de Brest et de ses environs. Le territoire fait également apparaître un besoin en logements pour l'accueil de personnes âgées.

Le pays de Brest estime à 2 490 logements le besoin en production de logement par an en moyenne dont 1 300 pour Brest métropole. Cette enveloppe est répartie par EPCI sans faire apparaître le détail par polarités dans un contexte où le territoire du SCoT n'a pas atteint 2 500 unités depuis 2008 (ni 2000 unités depuis 2011). Le DOO inclue sans détail construction neuve, résorption de la vacance et changements de destination en zone agricole.

Le besoin en logements pour faire face à l'accroissement de population projeté, ambitieux et qui, seul, justifie une consommation foncière nette, est de l'ordre de 850 par an, soit au maximum une quarantaine d'ha. Il convient d'y ajouter les surfaces utiles au développement économique qui, en les estimant très largement ne seront pas supérieures. On arrive ainsi à environ 80 ha au maximum. La valeur retenue de 116 ha apparaît donc comme élevée et ne traduit pas une ambition particulière de maîtrise de la consommation d'espace.

L'Ae attire l'attention sur l'ambition d'une telle construction de logements au regard des prévisions démographiques réelles. Elle invite la collectivité à garantir une consommation soutenable du foncier en évaluant la mise en œuvre du SCoT au cours de sa réalisation.

L'Ae recommande de revoir les objectifs d'urbanisation à la baisse et que soient fixés par le SCOT des principes de répartition de l'ouverture à l'urbanisation immédiate (1AU) et différée (2AU) pour chaque EPCI. Le pays de Brest devrait décliner des objectifs quantitatifs de production de logements par polarité, afin de garantir l'effectivité de l'armature urbaine du territoire.

Le DOO attribue aux documents d'urbanisme le rôle d'autoriser les changements de destination des bâtiments agricoles, hypothèse possible pour « d'autres activités économiques compatibles avec l'environnement existant » ou en vue de « la création de logements de fonction au sein des exploitations ».

Les changements de destination des bâtiments agricoles est entendu si largement dans le projet de SCoT que cette rédaction entre en contradiction avec les objectifs du PADD de limiter la présence de tiers dans l'espace agricole et peut rendre difficile le maintien des activités agricoles.

L'Ae recommande le choix d'une définition des possibilités de changement de destination des bâtiments agricoles, ou de règles de définition de ces changements fondées sur des critères liés à la vocation des espaces environnants et à leur valeur environnementale

Le volet « terre-mer » du SCoT est peu ambitieux en particulier pour la rade de Brest qui mériterait des objectifs territorialisés pour garantir l'équilibre dans l'usage du foncier. Plus généralement,

quant à l'urbanisation des communes littorales, le DOO prévoit la possibilité pour les villages d'accueillir des opérations de densification au sein de la zone bâtie pour « les secteurs d'au moins 40 constructions densément groupées, structurées autour de voies publiques ainsi qu'aux secteurs comprenant au moins 80 constructions groupées, implantées sans interruption dans le foncier bâti et présentant un potentiel constructible inférieur à l'existant ». Dans cette hypothèse, les documents d'urbanisme locaux peuvent délimiter des villages sur ces critères et de nouvelles zones à urbaniser pourront être construites en continuité des villages listés au DOO.

L'Ae attire l'attention du Pays de Brest sur les conséquences de l'urbanisation de la frange littorale et la nécessaire protection des espaces proches du rivage.

L'Ae recommande à la collectivité de revoir les objectifs de densification et d'ouverture à l'urbanisation des villages littoraux, qui ne s'inscrit pas dans les objectifs du PADD.

■ La transition énergétique

Le pays de Brest coordonne la réalisation des futurs plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), Brest métropole disposant depuis 2012 d'un plan climat énergie territorial (PCET) commun avec la ville de Brest et intégré au PLUi.

S'agissant du projet de SCoT, le rapport de présentation mentionne le volet air-climat-énergie au sein du diagnostic, en détaillant notamment le bilan des gaz à effet de serre, les secteurs les plus émetteurs étant l'agriculture (38%), le bâtiment (29%) et les transports (25%). Ces chiffres méritent d'être mieux documentés pour analyser les sources et, partant, identifier les leviers d'action d'une transition énergétique sur le territoire.

Le secteur résidentiel est identifié comme étant le premier consommateur d'énergie du pays de Brest (41 % de la consommation) représentant 20 % des émissions de gaz à effet de serre (GES). Sa rénovation est donc essentielle dans une optique de transition énergétique. Pour autant, les leviers identifiés par le SCoT notamment dans le PADD ne font pas l'objet de mesures opposables traduites au DOO et demeurent au stade de l'incitation. Seuls le volet « déchets » est abordé et la thématique « air climat énergie » est traitée indirectement à travers les réflexions sur les déplacements et l'armature urbaine (renouvellement urbain, cheminements doux, transports en commun, développement des centralités etc.). Le SCoT présente un chapitre propre à l'implantation de filières de productions locales d'énergies. Toutefois ces mesures restent purement incitatives.

L'Ae recommande de prendre des dispositions intégrées au Document d'orientations et d'Objectifs (DOO) afin d'aller plus loin dans la mise en place des objectifs du PADD.

L'Ae recommande au Pays de Brest de proposer des objectifs notamment des objectifs territorialisés en fonction de la vulnérabilité, des besoins et potentiels des territoires, à destination des EPCI ayant vocation à élaborer un PCAET à l'échéance du 31 décembre 2018.

L'Ae s'interroge sur les réflexions qui auraient pu être traitées plus en profondeur notamment en ce qui concerne la gestion du trait de côte sur la base du retour d'expérience de la communauté de Lesneven – côte des légendes, accompagnée par la DREAL dans le cadre d'ateliers expérimentaux.

Quant aux déplacements, la voiture individuelle occupe une place prépondérante dans les déplacements du pays de Brest. Le SCoT promeut le covoiturage, des transports en commun mieux coordonnés, des modes de déplacements doux. Il encourage les projets liés aux véloroutes ou voies vertes telles que la véloroute du littoral, l'aménagement qui reliera Camaret-sur-mer à Châteaulin, la liaison reliant Brest au Faou et Lesneven etc.

Le DOO identifie par ailleurs 19 polarités commerciales urbaines incluses dans les centralités urbaines. Il identifie 21 polarités commerciales périphériques. Il différencie les polarités commerciales urbaines et périphériques (surfaces plafond de surface de vente) selon 6 niveaux de

fonction commerciale. Le SCoT reconduit le seuil de 300 m² pour l'installation dans une polarité périphérique avec des règles spécifiques pour les dites touristiques et les zones d'activités économiques non commerciales. L'objectif du SCoT est de limiter les déplacements par une offre commerciale attractives dans les centralités urbaines et de limiter la consommation d'énergie, des GES et des nuisances (bruit, pollution).

■ L'eau

Le pays de Brest bénéficie d'une bonne alimentation en eau. Il est doté d'un réseau hydrographique dense. La nappe de l'Elorn est encore marquée par une pollution aux nitrates et aux produits phytosanitaires. La qualité des cours d'eau est plutôt moyenne notamment sur le plan biologique, sur le nord du pays de Brest et bonne dans la partie Sud.

En zone littorale, les masses d'eau présentent une bonne qualité écologique excepté dans l'Aber Wrac'h. On compte par ailleurs 8 captages principaux qui fournissent le territoire en eau potable. La qualité des eaux brutes est dégradée par la présence des nitrates mais leur concentration montre une tendance à la baisse.

Le SCoT intègre les objectifs et orientations inscrits au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne et aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGEs) (Elorn, Bas Léon, Aulne, Baie de Douarnenez) : des mesures visent l'adéquation des systèmes d'alimentation en eau potable et d'assainissement, ainsi que la préservation des secteurs des bassins d'alimentation de captage.

L'assainissement des eaux usées a fait l'objet d'un schéma directeur à l'échelle du département du Finistère en 2013. Le dossier du SCoT indique que la qualité de l'assainissement est bonne globalement avec des insuffisances en zones littorales à travers des pollutions principalement bactériennes. 53 stations d'épuration (STEP) sont en place avec une marge de capacité de 70 000 EH.

Toutefois l'Ae note des insuffisances en matière d'assainissement : en effet un tiers de stations d'épurations du pays de Brest sont considérées comme prioritaires avec des insuffisances notamment lors d'événements pluvieux, qui conduisent à des rejets dans le milieu naturel. Des disparités apparaissent entre les différentes stations : en 2014, 7 d'entre elles se trouvent en surcharge de traitement (Argol, Le Faou, Lanvéoc, Loperhet, Plouguin, Pont-de-Buis-lès-Quimerç'h, Rosnoën). La commune de Landévennec envisage la construction d'une nouvelle STEP.

L'Ae recommande au pays de Brest de compléter le DOO en précisant aux collectivités l'importance de sécuriser les réseaux pour prévenir les risques de rejets dans le milieu naturel notamment lors d'événements pluvieux.

■ Les risques santé, paysages, bien-être

Le projet de SCoT intègre au DOO les orientations du plan de gestion des risques d'inondations (PGRI) Loire-Bretagne cherchant à limiter et à gérer les risques d'inondation en prescrivant aux documents locaux d'urbanisme de limiter l'urbanisation des zones inondables.

Fait à Rennes, le 03 mai 2018

La présidente de la MRAe de Bretagne,



Aline BAGUET