



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale de Bretagne sur le projet
de schéma de cohérence territoriale (SCoT)
de Lannion-Trégor Communauté (22)**

n° : 2019-006990

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Bretagne a été saisie par Lannion-Trégor Communauté pour avis de la MRAe sur le projet de schéma de cohérence territoriale (Scot), l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 25 mars 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la Dreal de Bretagne a consulté par courriel du 2 avril 2019 l'agence régionale de santé, délégation territoriale des Côtes-d'Armor, qui a transmis une contribution en date du 23 avril 2019.

Sur la base des travaux préparatoires de la Dreal, et après consultation de ses membres, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

Le territoire de Lannion-Trégor Communauté est constitué de 57 communes qui regroupent 99 903 habitants (chiffre dossier, 2016). La population se concentre principalement dans la ville-centre de Lannion qui représente 20 % de la population du territoire ainsi que sur le littoral. La population a connu un léger recul, de l'ordre de -0,16 % par an, sur la période 2011-2016 ainsi qu'un phénomène de vieillissement. Les pôles ont perdu en population tout comme le littoral avec, depuis les années 70, une dispersion de la population sur le territoire. Le parc de logements s'est développé avec de l'habitat principalement pavillonnaire.

Le territoire présente un patrimoine naturel où l'eau est omniprésente. Il compte 231 km de linéaire côtier, dont la réserve naturelle des 7 îles. Il compte également un grand nombre d'habitats naturels et remarquables. Une grande partie du littoral est intégrée aux zones Natura 2000 de la côte de Granit Rose et du Trégor-Goëlo. Le territoire comprend également les zones Natura 2000 de la vallée du Douron, du Léguer ainsi que des forêts associées. Les deux tiers du territoire sont des terres agricoles.

Les enjeux prioritaires du projet de Scot reposent sur la préservation des terres agricoles et naturelles (consommation des terres, artificialisation), la stratégie de transition écologique (qualité de l'air, climat et maîtrise de l'énergie) et la préservation et restauration de la trame verte et bleue (qualité de l'eau, fractionnement des continuités naturelles).

Au total, le Scot prévoit une consommation de terres agricoles et naturelles d'un maximum de 779 hectares entre 2020 et 2040, soit en moyenne une consommation d'environ 39 hectares par an. Le projet de territoire repose sur l'hypothèse élevée d'une trajectoire démographique en augmentation de +0,6 % par an sur la période 2020-2040, pour atteindre 117 000 habitants à échéance du Scot. Cette hypothèse de croissance démographique retenue par le Scot va au-delà de la croissance moyenne de ces dernières années. Le Scot prévoit ainsi la construction de 13 800 nouveaux logements.

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne considère que le Scot de Lannion-Trégor Communauté, en prévoyant une consommation de 779 hectares d'ici 2040, ne garantit pas un développement durable du territoire, en ce qu'il ne prévoit pas une réduction forte de l'artificialisation des sols, à la hauteur des objectifs nationaux fixés, notamment, par le plan national pour la biodiversité du 4 juillet 2018.

Le Scot n'affiche pas clairement la priorité donnée au renouvellement urbain par rapport aux possibilités d'extension et ne justifie pas les besoins en termes d'infrastructures (pont, rocade, voies de contournement de bourgs, etc.), potentiellement très impactantes dans un territoire incluant des espaces naturels protégés.

Les recommandations de l'Ae sont détaillées dans le corps du texte et concernent principalement la consommation excessive de terres agricoles et naturelles, les possibilités d'extension qui ne permettent pas d'assurer la structuration territoriale et enfin l'absence de justification des choix d'aménagement au regard des possibles impacts négatifs sur l'environnement (biodiversité, climat, air et énergie du territoire en particulier quant aux mobilités engendrées par une urbanisation diffuse).

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de schéma de cohérence territoriale et des enjeux environnementaux.....	5
1.1 Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2 Présentation du projet de schéma de cohérence territoriale du Trégor.....	6
1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de schéma de cohérence territoriale du Trégor identifiés par l'autorité environnementale.....	6
2. Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	6
3. Incidences sur l'environnement : biodiversité, air et climat.....	8
3.1 Biodiversité et zones humides.....	9
3.2 Changement climatique, énergie, mobilités.....	10

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Le dossier de Scot comporte un rapport de présentation dont un tome spécifique est consacré à l'évaluation environnementale, un document d'orientations et d'objectifs (DOO) dont un document graphique édité en format A3 et enfin, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD). L'Ae note la qualité du diagnostic environnemental formalisé dans ces documents.

Le résumé non technique est intégré dans le contenu du tome consacré à l'évaluation. **Mettre en valeur ce résumé non technique sous la forme d'un fascicule séparé permettrait une meilleure information du public.**

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de schéma de cohérence territoriale et des enjeux environnementaux

Par délibération du 4 avril 2017, le Conseil communautaire de Lannion-Trégor Communauté a prescrit l'élaboration d'un Schéma de cohérence territoriale (Scot). Le Scot actuellement en vigueur, adopté le 6 mars 2013, ne couvre pas l'ensemble des communes actuelles du territoire.

Le territoire élabore, conjointement au Scot, un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) valant programme local de l'habitat (PLH), un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) ainsi qu'un schéma de mobilités.

1.1 Contexte et présentation du territoire

Le territoire de Lannion-Trégor Communauté est constitué de 57 communes qui regroupent 99 903 habitants (chiffre dossier, 2016). La population se concentre principalement dans la ville-centre de Lannion qui représente 20 % de la population du territoire ainsi que sur le littoral. La population a connu un léger recul, de l'ordre de -0,16 % par an, sur la période 2011 et 2016 ainsi qu'un phénomène de vieillissement. Les pôles ont perdu en population tout comme le littoral.

Lannion-Trégor Communauté voit, depuis les années 70, la population se disperser sur le territoire, au détriment des pôles. Le parc de logements s'est développé avec de l'habitat principalement pavillonnaire. La dispersion et le recul de la population ont eu comme conséquence d'affaiblir les activités et services de Lannion et des pôles intermédiaires tel que Tréguier.

Le tissu économique industriel est caractérisé par la spécialisation du territoire dans les télécommunications et la fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques. Le territoire est également marqué par les activités agricoles et maritimes et le tourisme.

Le territoire présente un patrimoine naturel où l'eau est omniprésente. Il est organisé autour de plusieurs fleuves côtiers. Les zones humides sont soumises à des pressions nombreuses du fait de l'urbanisation importante et diffuse, du développement des infrastructures, des prélèvements en eau, de l'activité agricole, etc.

Le territoire compte 231 km de linéaire côtier, dont la réserve naturelle des 7 îles. Il compte également un grand nombre d'habitats naturels et remarquables. Une grande partie du littoral est intégrée aux zones Natura 2000 de la côte de Granit Rose et du Trégor-Goëlo. Le territoire comprend également les zones Natura 2000 de la vallée du Douron, du Léguer ainsi que des forêts associées. Les deux tiers du territoire sont des terres agricoles.

1.2 Présentation du projet de schéma de cohérence territoriale du Trégor

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) prévoit :

- la valorisation des ressources du territoire par un développement économique en ciblant notamment l'innovation, l'industrie, l'artisanat mais également l'agriculture, le tourisme et l'économie maritime ;
- l'accessibilité du territoire et les déplacements ;
- la préservation de la structure urbaine, la valorisation des centres-villes et la maîtrise de la consommation d'espace ;
- la préservation de l'environnement, notamment la transition énergétique du territoire, la valorisation du paysage, la biodiversité, la ressource en eau, la valorisation des déchets, la limitation des risques et nuisances.

Le Scot repose sur l'hypothèse élevée d'une trajectoire démographique en augmentation de 0,6 % par an sur la période 2020-2040, pour atteindre 117 000 habitants à échéance du Scot. L'objectif est de diviser par deux le rythme d'urbanisation dans l'habitat et de placer au moins 36 % de l'offre nouvelle en logements au sein des centralités. Le Scot prévoit la construction de 13 800 nouveaux logements.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de schéma de cohérence territoriale du Trégor identifiés par l'autorité environnementale

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan, d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire, d'autre part, les enjeux environnementaux du schéma de cohérence territoriale identifiés comme prioritaires par l'autorité environnementale sont :

- la préservation des terres agricoles et naturelles (consommation des terres, artificialisation) au regard de l'objectif de « zéro artificialisation nette » du plan Biodiversité national¹ ;
- la transition écologique du territoire à travers la stratégie en termes de qualité de l'air et d'énergie ;
- la préservation et la restauration de la trame verte et bleue (qualité de l'eau, continuités naturelles).

2. Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

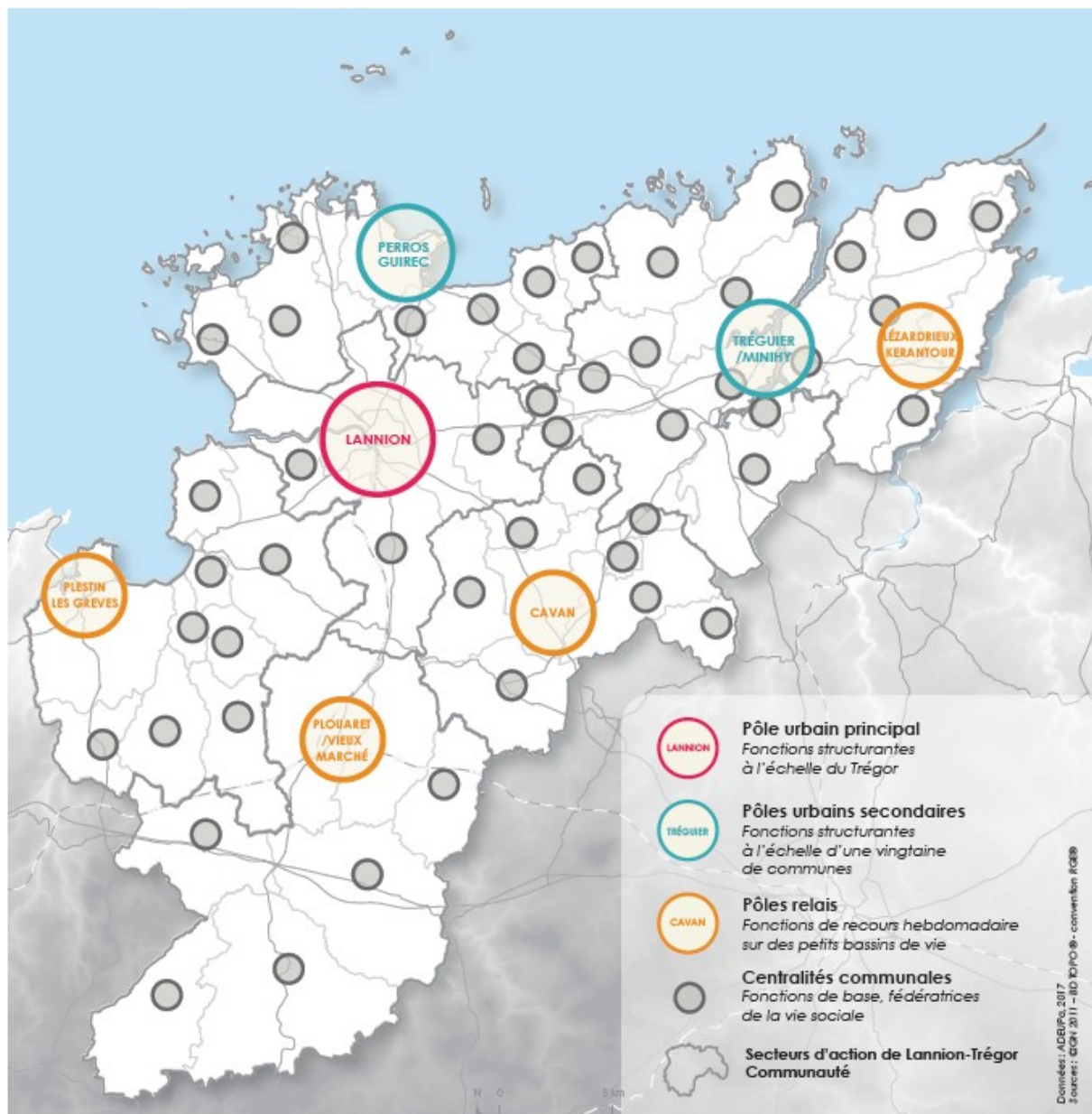
Le Scot prévoit une organisation territoriale multipolaire constituée de 7 secteurs :

- le pôle urbain de Lannion pour les fonctions qui rayonnent à l'échelle du Trégor et au-delà ;
- les 2 pôles secondaires de Perros-Guirec et du Tréguier Minihy ;

1 La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages en date du 9 août 2016, a inscrit l'objectif de réduire à zéro la perte nette de biodiversité. Le Plan biodiversité du 4 juillet 2018 vise à mettre en œuvre cet objectif.

- les 4 pôles relais de Plestin les Grèves, Plouaret Vieux Marché, Cavan et Lezardrieux Kerantour ;
- les autres centralités communales.

L'armature territoriale du Trégor



(source : dossier)

Au total, le Scot prévoit une consommation de terres agricoles et naturelles de 779 hectares au plus entre 2020 et 2040, soit en moyenne une consommation d'environ 39 hectares par an, répartie en 481 hectares pour l'habitat, 168 ha pour l'économie et 130 ha pour les infrastructures et les équipements.

Le bilan de la période 2008-2018 chiffre à 689 hectares la consommation d'espaces naturels et agricoles sur la période précédente, soit une consommation de 69 hectares par an en moyenne. La consommation d'espace prévue dans le Scot correspond donc à un recul de 43 % par rapport à celle constatée ces dix dernières années.

L'hypothèse démographique retenue pour le Scot conduit l'Ae à s'interroger compte tenu des tendances récentes observées dès lors que, de cette projection démographique ambitieuse, découlent des volumes de consommation des espaces agricoles et naturels importants.

Concernant les extensions d'urbanisation, le DOO indique que les extensions urbaines sont autorisées « de proche en proche » depuis les agglomérations et certains villages (au sens de la loi Littoral). Les villages concernés figurent dans le document graphique n°2 du DOO et le contour exact est renvoyé aux documents d'urbanisme locaux.

En matière de renouvellement urbain, le PADD indique que 36 % des opérations nouvelles seront réalisées à l'intérieur des centralités. Le DOO prévoit une part de 40 % de la production des nouveaux logements en densification des enveloppes urbaines à Lannion, Perros-Guirec et Plouaret et un taux compris entre 29,9 et 35,1 % au sein des autres centralités. **Le renouvellement urbain n'est cependant pas affiché clairement comme prioritaire et la possibilité offerte à l'extension urbaine est importante.** Au niveau régional, l'objectif 31 de la Breizh COP précise que le « renouvellement urbain doit être la première source de foncier pour la Bretagne ».

Des densités moyennes par secteur sont fixées dans le DOO, de 25 logements/hectare à Lannion et de 12 à 20 logements par hectare dans les autres secteurs. Le PADD fixe une moyenne de 18 logements par hectare sur le territoire. **Le niveau d'ambition en matière de densités de logement mériterait d'être plus élevé.** En effet, les signataires de la charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne se sont engagés à « fixer des objectifs de densités minimales différenciées selon les secteurs et typologies urbaines dans les documents de planification ». En lien avec cette charte, le représentant de l'État, ainsi que les élus s'accordent en zone rurale sur une densité minimale de 20 logements par hectare, et plus importante dans les centralités, dans le cadre du plan pluriannuel d'intervention de l'Établissement public foncier de Bretagne. Ces chiffres constituent une référence reconnue en région Bretagne.

L'Ae recommande à Lannion-Trégor Communauté de justifier son projet ambitieux quant aux hypothèses démographiques retenues, qui se traduisent par une consommation importante de terres agricoles et naturelles, ayant des incidences négatives en termes d'artificialisation des sols, de destruction de zones humides et d'impact sur le paysage.

En l'état, le projet de Scot ne s'inscrit pas dans une démarche de développement durable du territoire, telle que le prévoient le PADD et, au niveau national, les objectifs de transition énergétique et du plan Biodiversité, qui visent un objectif de « zéro artificialisation nette » des terres ainsi qu'un objectif de neutralité carbone², à échéance 2050.

L'Ae recommande par ailleurs à la collectivité de définir plus précisément les possibilités d'extension urbaine des communes, d'afficher une priorité claire à la densification et au renouvellement urbain et de revoir à la hausse les objectifs de densité de logement. Pour plus de lisibilité, l'Ae recommande d'adjoindre au DOO une présentation par commune des objectifs de production de logements, de renouvellement urbain, les densités de logements attendues et la consommation foncière résultante.

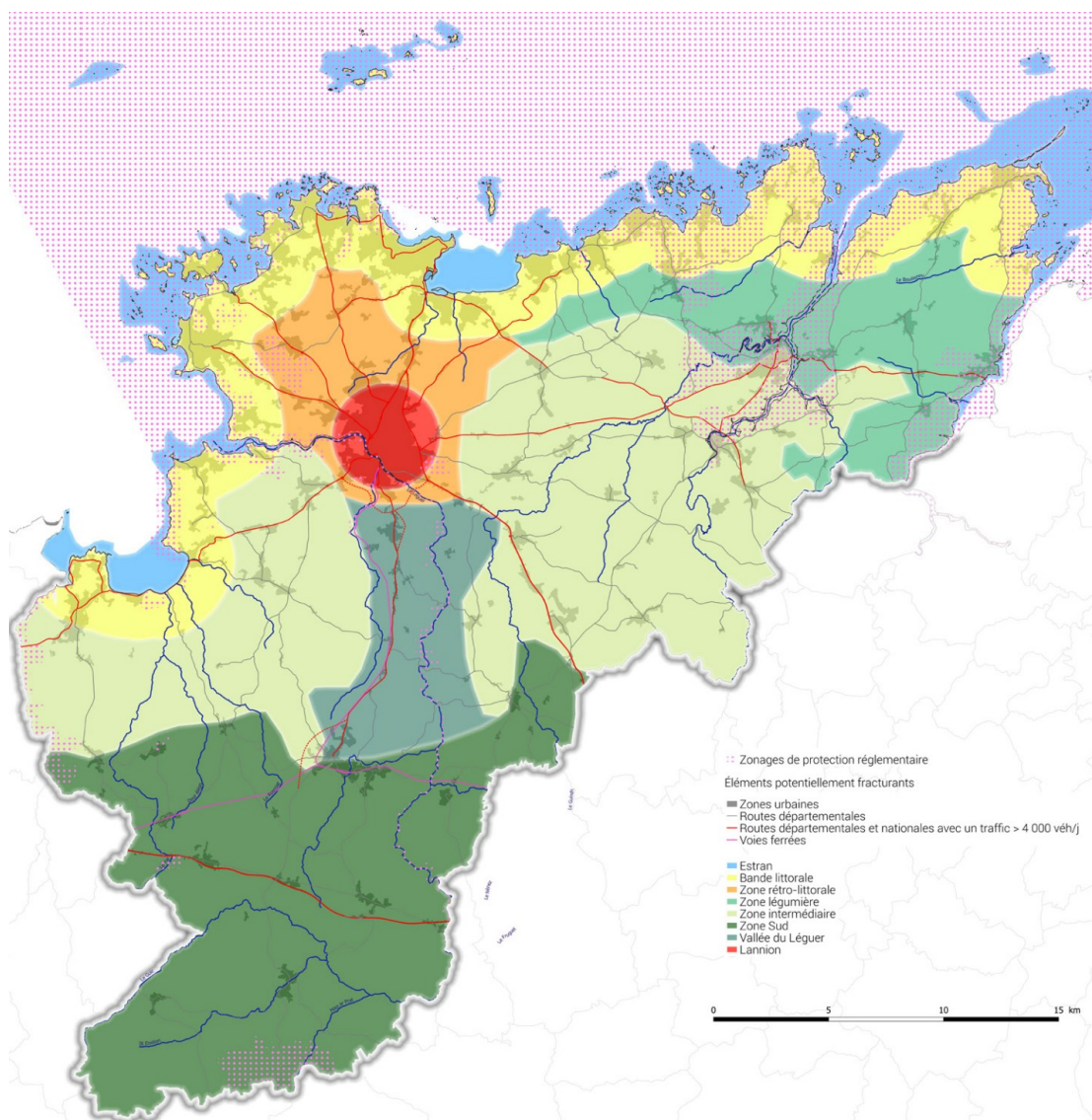
3. Incidences sur l'environnement : biodiversité, air et climat

Malgré le diagnostic territorial riche figurant au rapport de présentation, globalement, l'évaluation environnementale du Scot est peu structurée et ne fait pas apparaître une réelle ambition quant à la préservation de l'environnement. En effet, les mesures pour « éviter, réduire, compenser » les incidences sur l'environnement sont peu étudiées voire totalement absentes (par exemple aucune alternative n'est prévue pour la construction des infrastructures routières, pont, etc.).

2 La stratégie nationale bas carbone (SNBC) en date du 6 décembre 2018 prévoit l'atteinte de la neutralité carbone en 2050, ce qui nécessite de développer les « puits de carbone » que constituent les surfaces agro-naturelles.

3.1 Biodiversité et zones humides

La trame verte et bleue est identifiée dans l'état initial de l'environnement avec une analyse détaillée des sous-trames landes et tourbières, zones humides, bois et forêts, bocage et littoral. Plusieurs enjeux sont mis en exergue et l'objectif est, du fait des pressions sur les milieux naturels, de maintenir et restaurer 8 secteurs prioritaires : la préservation de l'estran, de la bande littorale, de la vallée du Léguer et de la zone sud (zones humides, bois), la restauration de la zone rétro-littorale où l'urbanisation se développe de manière rapide et où les milieux sont particulièrement fractionnés, Lannion dont l'enjeu est de restaurer une trame verte et bleue urbaine et la restauration des réservoirs et corridors de la zone légumière et intermédiaire.



Pourtant, la carte présentant la trame verte et bleue dans le règlement graphique (n°1) est très schématique et ne rend pas compte de ce niveau de détail. En cela, les secteurs et enjeux en termes de biodiversité, bien décrits dans l'état initial, ne sont pas suffisamment traduits dans le document d'orientations et d'objectifs, qui constitue le volet réglementaire du Scot. Cela induit comme conséquence une faible prise en compte de cet enjeu et un niveau réduit de protection de la biodiversité.

Le DOO renvoie aux différents documents d'urbanisme locaux l'identification et la délimitation des secteurs à protéger et les moyens de garantir leur préservation et leur restauration.

L'Ae recommande de préciser les dispositions du Scot visant à préserver et à restaurer la trame verte et bleue, à la fois spatialement et quant aux moyens à mettre en œuvre.

3.2 Changement climatique, énergie, mobilités

Lannion-Trégor Communauté élabore un plan climat-air-énergie territorial (PCAET). La concordance de l'arrêt de ces deux documents aurait permis au territoire de s'engager, dès le Scot, sur des engagements ambitieux sur le plan de la qualité de l'air, du climat et de l'énergie.

La thématique de l'air, du climat et de l'énergie est traitée de manière transversale dans le Scot. Par exemple, le PADD prévoit de « développer les mobilités décarbonées ». Toutefois, aucun objectif chiffré territorialisé n'est prévu notamment en matière de réduction des gaz à effet de serre.

Le projet de Scot en ne garantissant pas une armature urbaine structurée au regard des possibilités ouvertes à l'étalement urbain, et à défaut de mesures fortes d'évitement et de réduction, risque d'accroître les déplacements motorisés et donc d'avoir un impact négatif sur la consommation d'énergie fossile, la qualité de l'air et les émissions de gaz à effet de serre.

Le Scot fait état de différents projets d'équipements et d'infrastructures routières : l'extension de déchèteries et de centres de tri et de stockage des déchets, la réalisation d'un pont sur le Léguer, d'une rocade d'agglomération au sud de Lannion, d'un contournement des bourgs de Ploubezre et de Plouaret. Les incidences potentielles de ces projets sur l'environnement sont à peine identifiées dans le document, qui n'examine pas non plus les alternatives envisageables (y compris l'absence d'aménagement).

L'Ae recommande d'évaluer les aménagements prévus par le Scot en précisant les alternatives possibles à la construction de nouvelles infrastructures routières, au regard des impacts potentiels de ces projets sur l'environnement, notamment sur la consommation d'espace, la trame verte et bleue et dans les zones Natura 2000, mais aussi de leurs effets indirects sur les mobilités.

Pour la mission régionale d'autorité environnementale,
de Bretagne, sa présidente



Aline Baguet