



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de Bretagne
sur le projet de modification simplifiée n°1
de schéma de cohérence territoriale (SCoT)
de Quimperlé Communauté (29)**

n° : 2019-007809

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 la communauté d'agglomération Quimperlé Communauté pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 27 décembre 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 l'agence régionale de santé du Finistère qui a transmis une contribution le 21 février 2020.

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 n'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.

Avis

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.

1. Contexte du projet de modification simplifiée n°1 du SCoT de Quimperlé Communauté et enjeux environnementaux

1.1 Présentation du projet de modification simplifiée n°1 du SCoT de Quimperlé Communauté

Quimperlé Communauté procède à la modification simplifiée de son schéma de cohérence territorial (SCoT), approuvé en 2017, pour permettre la prise en compte de la loi portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN)¹. Cette loi précise qu'il revient à présent au SCoT de déterminer les critères d'identification des agglomérations, villages et « autres secteurs déjà urbanisés et de les localiser, pour les communes littorales.

- Le SCoT en vigueur définit les agglomérations et villages et renvoie aux PLU de chaque commune, la définition des « espaces urbanisés densifiables », entités trop petites ou insuffisamment denses pour être qualifiées de villages.
Il localise les agglomérations et les seuls villages qualifiés de « centralités secondaires » (comportant des équipements structurants) et renvoie aux PLU la localisation des villages qualifiés d'« espaces bâtis périphériques », densifiables, et situés en tout ou partie en espace proche du rivage.
- La modification simplifiée du SCoT, objet du présent avis, consiste en :
 - la définition des critères d'identification des « autres secteurs déjà urbanisés », désormais densifiables, à la condition d'être situés hors espace proche du rivage et en dehors de la bande littorale des 100 mètres,
 - la localisation des différents types d'entités urbaines pour les 3 communes littorales de l'EPCI : Clohars-Carnoët, Moëlan-sur-Mer, et Riec-sur-Belon.

Le dossier ne comporte toutefois pas de récapitulatif des changements de statut des différents espaces

1 La loi du 23 novembre 2018 (Loi ELAN) assouplit la loi Littoral en créant une nouvelle catégorie d'espace intermédiaire, entre village et urbanisation diffuse, intitulée **secteur déjà urbanisé**, où une certaine constructibilité est explicitement admise, alors qu'elle n'était pas autorisée précédemment. Ainsi, dans les secteurs caractérisés par un nombre suffisant de constructions, mais d'une densité insuffisante pour être qualifiés de village ou agglomération (secteurs à mitage important dans le passé par exemple), la loi permet à l'avenir de remplir les interstices, en dehors des espaces proches du rivage et de la bande des 100 m. L'article 42 de la loi précise qu'il revient au SCoT de préciser les modalités d'application des dispositions de la loi Littoral, autrement dit de localiser les interstices désormais susceptibles d'urbanisation sur le littoral (ce que la presse a qualifié, lors du vote de la Loi, de dispositif « dents creuses »).

bâties et de la possibilité de les urbaniser ou non, induits par la modification du SCoT, ce qui nuit gravement à la compréhension des enjeux par le public. Aussi, à partir du dossier, l'Ae a-t-elle dressé le tableau récapitulatif suivant :

Localité	Statut dans le SCoT actuel		Statut projeté avec la modification du SCoT		
	Villages « centralité secondaire »	Espace urbanisé densifiable	Village « centralité secondaire »	espace bâti périphérique	secteur déjà urbanisé
Clohars-Carnoët : Bas-Pouldu Moëlan-sur-Mer : Kerliviou / Kergolaër	-	X	-	-	-
Moëlan-sur-Mer : Port du Bélon	X	-	-	-	-
Clohars-Carnoët : Penhars Moëlan-sur-Mer : Landuc / Pont Men	-	-	-	-	X
Clohars-Carnoët : Saint-Maudet	-	X	X	-	-
Clohars-Carnoët : Kerguëlen / Porsmoric Moëlan-sur-Mer : Kersaux / Kersolf / Kerampellan / Kerglouanou / Kermeursac'h / Kervégant / Villeneuve (La)	-	X	-	X	-
Clohars-Carnoët : Croazon Ster / Kernous / Kerharo / Kergariou Buldu / Kervoglous Moëlan-sur-Mer : Kermoulin / Kergostiou / Kerhuten Keryoualen / Langroes / Kervignac / Kerancalvez / Kergoulouët / Kerouer / Kernon Armor / Kerhérou_Kerouc'h Kerhuet Riec-sur-Bélon : Land Lothan / Croissant Loctudy / Land Julien	-	X	-	-	X
Clohars-Carnoët : Lanmeur / Quean Riec-sur-Bélon : Kernmorn_Fontaine des chats		X	Intégré à l'agglomération principale		

Changements apportés par la modification du SCoT (source Ae)

vert : espaces qui ne pourront plus être densifiés ou étendus

orange : espaces avec accroissement possible de l'urbanisation (extension pour les agglomérations, extension « mesurée » pour les villages centralités secondaires, densification pour les autres)

jaune : modifications sans incidence sur la construction (densification possible) mais secteurs situés dans le périmètre espaces proches du rivage ou institués au titre de la protection du paysage/ patrimoine bâti.

rouge : nouvel espace ouvert à l'urbanisation

L'Ae relève également que le périmètre d'agglomération est étendu sans que cet aspect ne soit mentionné : les bourgs de Riec-sur-Bélon et de Clohars-Carnoët englobent, respectivement, un espace non densifiable à Kernmorn-Fontaine des Chats et les espaces seulement densifiables de Lanmeur et Quean à Clohars-Carnoët.

L'Ae note que ces modifications permettront une progression de l'urbanisation sans que la présentation de la modification n°1 du SCoT de Quimperlé Communauté ne contienne de données sur le potentiel global de construction nouvelle qu'elle induit ainsi que sa localisation, et relève que la justification de la procédure suivie (simple modification) est absente du dossier présentée. Un additif en ce sens apparaît donc comme nécessaire.

Pour cette modification du SCoT, conformément à l'article L104-3 du code de l'urbanisme, Quimperlé Communauté a choisi de mettre à jour l'évaluation environnementale (EE) réalisée en décembre 2017, lors de l'élaboration du SCoT.

Enjeux de la modification du SCoT identifiés par l'Ae :

Les enjeux principaux sont la préservation de la biodiversité puisque les modalités de préservation de la trame verte et bleue n'avaient pas été précisées par le SCoT et la qualité paysagère. Les communes littorales sont en effet particulièrement concernées par la préservation de la biodiversité et d'un cadre de vie s'appuyant sur les paysages. Ces deux composantes environnementales se rencontrent au travers de la définition des coupures d'urbanisation littorales, dispositions susceptibles d'être concernées par le projet. De plus, les protections des espaces littoraux (site inscrit et site patrimonial remarquable), caractérisant les territoires visés par la présente modification du SCoT, reflètent aussi l'ampleur de l'enjeu de la préservation des paysages naturels et urbains.

Enfin, une hausse de l'accueil de populations supplémentaires sur le littoral amplifie l'enjeu de l'approvisionnement en eau de l'EPCI, aspect non mentionné par le SCoT qui prescrit toutefois la recherche de nouvelles ressources en eau potable.

2. Qualité de l'analyse et prise en compte de l'environnement

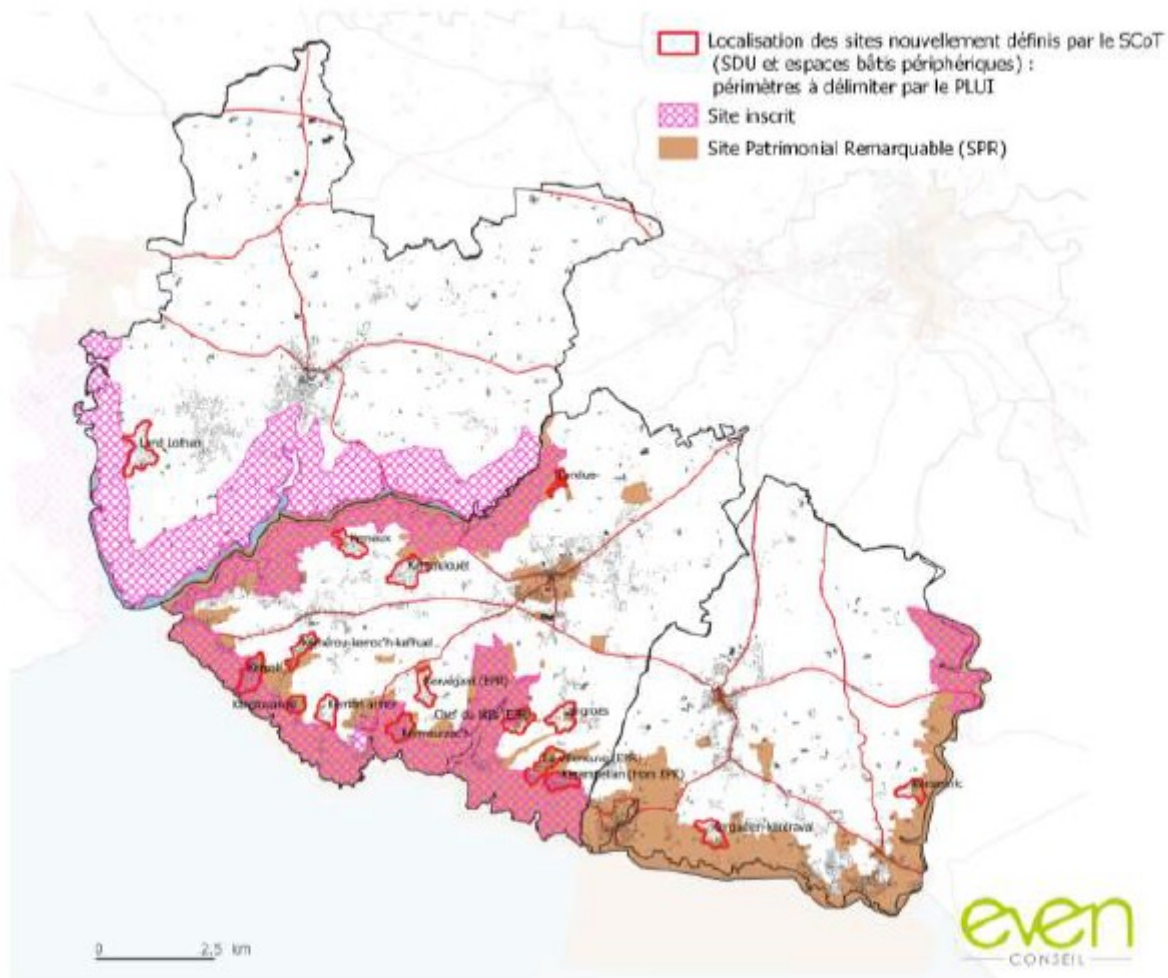
2.1 Élaboration et justification du point de vue de l'environnement

Le projet de modification n'est accompagné d'aucune justification des besoins territoriaux ou locaux de construction, alors que le SCoT a déjà été identifié, par un précédent avis de l'Ae délivré en 2017, comme excessivement volontariste sur l'ampleur de ceux-ci. Il ne comporte pas l'estimation de ses conséquences et possibles sur l'offre de construction (données quantitatives, répartition, type d'habitat, priorités géographiques), donnée clé nécessaire à l'appréciation de la prise en compte des enjeux environnementaux du littoral de l'EPCI.

Le cas particulier de Saint-Maudet, nouvelle centralité secondaire, devra être expertisé en ce sens puisque son statut permet à présent une extension « mesurée », terme qu'il conviendra de définir, d'autant plus que ce hameau se situe à proximité immédiate de l'agglomération du Pouldu, centralité secondaire et « espace proche du rivage » au titre de la Loi Littoral.

Les contextes locaux (état initial) sont présentés, comprenant notamment les cartographies des continuités écologiques et celles des périmètres relatifs à la protection du paysage et du patrimoine bâti (site inscrit, site patrimonial remarquable²).

2 « rives de l'Aven et du Belon et littoral entre les rivières de Brigneau et de Merrien » et site inscrit de la « rive droite de la Laïta » pour la commune de Clohars-Carnoët. Site patrimonial remarquable : 2 sites : Molëan et Clohars-carnoët



Si ces données peuvent effectivement servir de points d'attention pour l'élaboration du PLUI, elles n'apportent cependant pas d'informations réellement exploitables au titre de l'évaluation environnementale de la modification du SCoT : le niveau de ces enjeux locaux n'est notamment pas caractérisé³ ni justifié à une échelle appropriée ; la simple cartographie d'espaces sous statuts de protection du paysage ou d'éléments de trame verte et bleue ne permet pas de juger de l'importance de leur préservation. Ces aspects méthodologiques limitent aussi la possibilité d'apprécier l'impact d'une évolution du bâti par densification ou extension sur l'environnement.

L'Ae recommande de justifier l'offre nouvelle de construction, d'en définir le volume, la localisation et le type d'habitat ainsi que de qualifier les contextes environnementaux concernés à une échelle appropriée.

Choix du scénario :

Il est attendu du dossier l'étude de solutions dont un comparatif avec une solution au fil de l'eau, avec l'explication du choix de la meilleure solution au plan environnemental après recherche d'évitement.

Or, le dossier ne contient pas de solution de substitution. La Loi Elan n'est pas mise en œuvre de façon différenciée (critères supplémentaires possibles selon les enjeux environnementaux du territoire). Le lecteur a ainsi l'impression que le porteur de la modification du SCoT a voulu en exploiter, sans

3 L'ampleur des périmètres du site inscrit et du site patrimonial remarquable concernés aurait ainsi dû être mis en avant pour Kersolf, Kermeursac'h, Kerampellan, La Villeneuve, de même que la proximité d'une coupure d'urbanisation pour les 2 villages centralités secondaires de Moëlan-sur-Mer cités dans le tableau du présent avis.

discernement, toutes les capacités constructives supplémentaires.

L'étude des différentes solutions permettrait la comparaison de différents projets de modification ; en son absence, l'Ae s'interroge sur la pertinence du projet retenu du point de vue de ses incidences sur l'environnement. Or, des itérations successives et la mise en œuvre de la séquence Eviter-Réduire-Compenser (ERC) auraient permis de justifier réellement les choix d'extension urbaine retenus.

Par ailleurs, les perspectives de l'évolution de l'état initial de l'environnement des zones susceptibles d'être touchées de manière notable, prévues par le 2° du R104-18 du code de l'urbanisme, qui compléteraient utilement l'évaluation environnementale, n'ont pas été étudiées (notamment le scénario « au fil de l'eau » c'est-à-dire sans projet).

L'Ae recommande à Quimperlé Communauté d'étudier des solutions alternatives permettant de démontrer que le projet retenu est meilleur du point de vue de l'environnement, et de présenter les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement des secteurs déjà urbanisés.

2.2 Analyse des incidences et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Compte-tenu des lacunes précitées portant sur l'amont de la démarche de l'évaluation environnementale (nature et justification du projet, éléments de contexte utiles), l'analyse des incidences se présente comme générale et non caractérisée.

Le renvoi de l'évaluation environnementale sur le PLUi, document de rang inférieur, n'est en particulier pas acceptable. L'Ae relève de plus que l'évaluation environnementale du projet de SCoT n'aboutit pas à la démonstration de l'obtention d'incidences finales non notables.

L'Ae recommande à Quimperlé Communauté de mener, sur chacun des secteurs, une vraie démarche ERC identifiant les mesures précises adaptées à chacun permettant d'éviter les incidences environnementales.

2.3 Conclusion

Le SCoT modifié permet la réalisation d'aménagements aux incidences environnementales potentiellement notables mais ne la justifie pas et ne propose pas un encadrement visant à en maîtriser les effets.

Compte-tenu de la faiblesse de l'évaluation environnementale, il est impossible de se prononcer sur la bonne prise en compte du contexte environnemental par le projet de modification simplifiée n°1 du SCoT de Quimperlé Communauté.

L'Ae recommande à Quimperlé Communauté de reprendre le projet de modification simplifiée et son évaluation environnementale en explicitant la nécessité de cette modification et en prenant soin de démontrer la bonne prise en compte de l'environnement, dans un objectif d'évitement prioritaire des incidences environnementales des futurs aménagements rendus possibles par le SCoT.

La présidente de la MRAe Bretagne,

Signé

Aline Baguet