



Mission régionale d'autorité environnementale

**Bretagne**

**Avis délibéré de la Mission Régionale  
d'Autorité environnementale de Bretagne  
sur le projet de modification simplifiée  
du schéma de cohérence territoriale de  
Concarneau Cornouaille Agglomération (29)**

n° : 2020-8032

## **Préambule relatif à l'élaboration de l'avis**

*La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne, s'est réunie le 10 septembre 2020, en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de modification simplifiée du schéma de cohérence territoriale de Concarneau Cornouaille Agglomération.*

*Étaient présents et ont délibéré collégalement : Alain Even, Chantal Gascuel, Jean-Pierre Thibault, Aline Baguet*

*En application de l'article 8 du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe approuvé par l'arrêté du 11 août 2020, 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 le présent avis.*

\* \*

*La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par Concarneau Cornouaille Agglomération pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 30 mars 2020.*

*Cette saisine étant conforme au 2° du IV de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale compétente, il en a été accusé réception. Conformément au IV de l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être rendu dans un délai de trois mois. Toutefois ce délai est prolongé en application de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.*

*Conformément aux dispositions du II de l'article R. 122-21 du code de l'environnement, la DREAL de Bretagne agissant pour le compte de la MRAe, a consulté par courriel du 14 avril 2020 l'agence régionale de santé, qui a transmis une contribution en date du 23 avril 2020.*

*Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de Bretagne, et après en avoir délibéré, 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.**

# 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, projet et enjeux environnementaux de la modification simplifiée du Scot de CCA

### 1.1 Contexte et projet de modification simplifiée

Concarneau Cornouaille Agglomération (CCA) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) constitué de neuf communes. L'EPCI compte 50 032 habitants (Insee, 2017) sur un territoire de 371 km<sup>2</sup>.

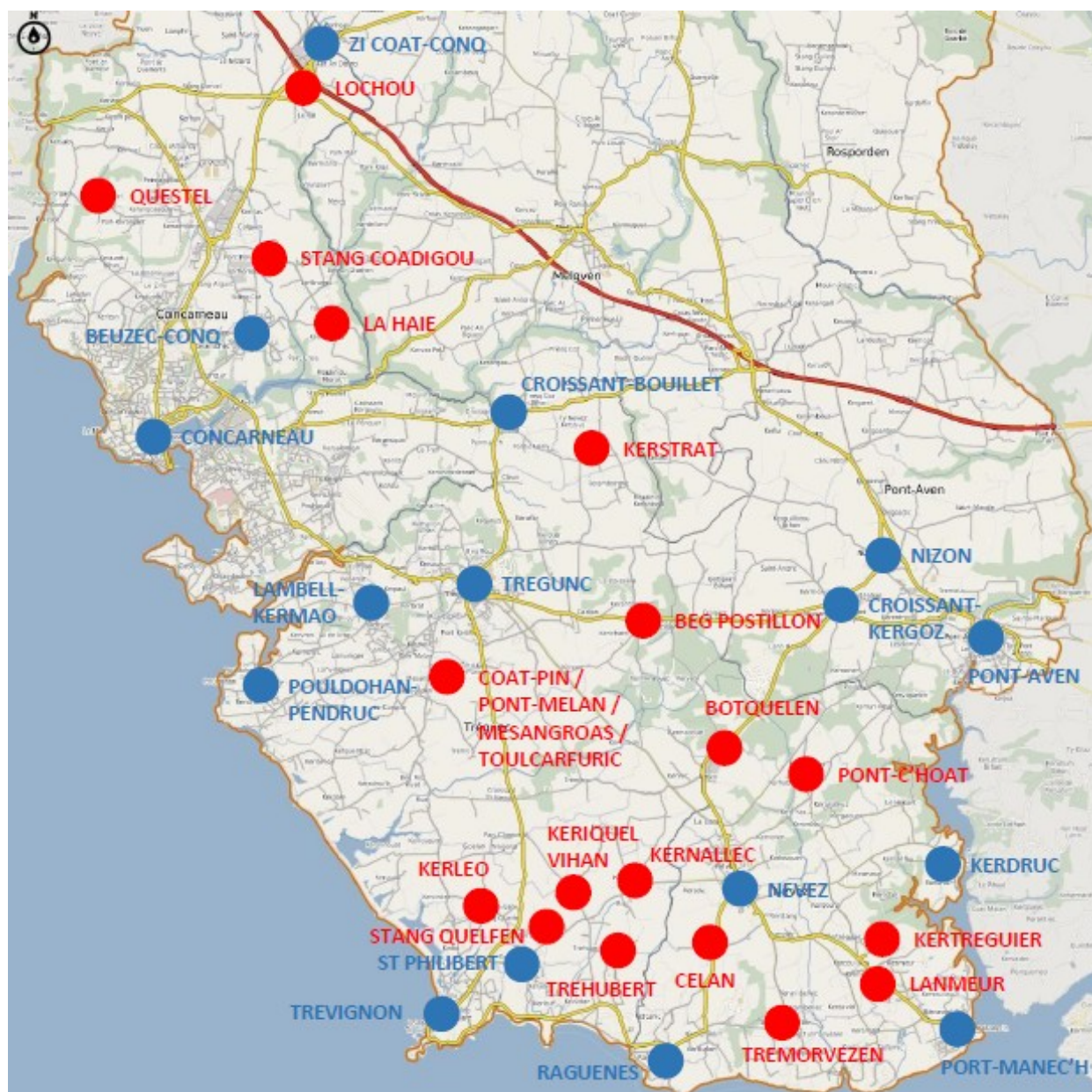
Territoire du sud du Finistère, la Cornouaille est caractérisée par une urbanisation très diffuse en nombreux écarts, hameaux et villages. L'évolution de l'urbanisation depuis 1950 a largement renforcé ce fait, avec comme incidences environnementales l'atteinte aux milieux naturels, la banalisation des paysages, le renforcement des besoins de transports individuels, l'exposition de la population au risque d'inondation et de submersion marine, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de CCA a été approuvé en 2013 et est valable jusqu'en 2030. Il prévoit de porter la population du territoire à 57 000 habitants à cette échéance. Il a fait l'objet d'un avis de l'Ae en date du 23 octobre 2012<sup>1</sup>, où sont soulignées la dépendance du territoire à l'automobile pour les trajets pendulaires vers Quimper, la situation marquée par « l'existence de très nombreuses agglomérations » et leur « absence de toute organisation urbaine ». L'Ae y pointait la faiblesse des ambitions de l'EPCI à ce sujet, puisqu'un nombre élevé d'espaces bâtis dont l'extension est possible ont été retenus (quinze, dont six à Trégunc), ce qui va à l'encontre d'une réelle structuration du territoire et créé le risque de « voir se prolonger l'étalement urbain dans des endroits inadéquats ».

Le présent avis porte sur la modification simplifiée du SCoT, qui vise à intégrer les dispositions ouvertes par la loi du 23 novembre 2018 portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi Elan)<sup>2</sup> en ce qu'elle élargit, dans les communes littorales, les possibilités d'urbanisation nouvelles aux « dents creuses » des secteurs « déjà urbanisés » (SDU), secteurs que le SCoT est désormais chargé d'identifier et de caractériser. La loi Elan supprime également du code de l'urbanisme la notion de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » : ceux-ci ne pourront plus être prévus par des

1 Avis n°2012-003875

2 La loi du 23 novembre 2018, dite loi Elan, étend en commune littorale, les possibilités d'urbanisation, jusqu'alors réservée aux continuités des « agglomérations et villages », à des secteurs « déjà urbanisés » (SDU) hors espaces proches du rivage. Ces SDU sont identifiés par des critères de « densité, continuité du tissu urbain, de structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou par la présence d'équipements ou de lieux collectifs ». La définition des critères d'identification et la localisation des agglomérations, villages, SDU revient au SCoT, mais pas leur délimitation précise laissée aux PLU.



*Emplacements des secteurs déjà urbanisés sélectionnés par CCA (en rouge). Les points bleus correspondent aux "agglomérations" déjà identifiées et ne font pas l'objet de la modification simplifiée du Scot.*

Quatre communes entrent dans le champ de la loi littoral et sont ainsi concernées : Concarneau, Névez, Pont-Aven et Trégunc. Dans le cadre de la modification simplifiée, dix-huit secteurs déjà urbanisés ont été retenus à Concarneau, Névez et Trégunc. L'EPCI considère qu'environ 270 logements au maximum pourront y être construits, correspondant à une artificialisation nouvelle de 22 ha.

## 1.2 Enjeux environnementaux

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 de la modification simplifiée du schéma de cohérence territoriale de Concarneau Cornouaille Agglomération identifiés comme principaux par l'autorité environnementale sont :

- **la maîtrise de l'habitat diffus** très développé sur tout le territoire. L'intégration au SCoT de CCA des possibilités permises par la loi Elan ne peut qu'être faite de manière très cadrée pour éviter d'amplifier l'habitat diffus, avec pour conséquences environnementales l'artificialisation des sols, la hausse des déplacements et des incidences au niveau local sur les milieux naturels ;
- **la préservation des milieux naturels** : le territoire accueille une biodiversité remarquable élevée, ainsi que de nombreux éléments de trame verte et bleue, dont certains désignés en zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique (Znieff) ou en Natura 2000). Des hameaux du territoire se situent dans ces secteurs : leur densification est susceptible de détruire des milieux remarquables par incidence directe. L'augmentation de la population de ces hameaux peut également avoir des effets par incidences indirectes, type dégradation d'un milieu par l'augmentation des effluents d'assainissement collectif ou autonome ;
- **les qualités paysagères** : les nouvelles constructions sont susceptibles, par leur emplacement et leur conception, d'altérer négativement les paysages et visibilité du territoire.
- **la maîtrise de l'exposition de la population à des risques** : plusieurs communes du territoire sont concernées par des risques naturels : inondation par crue (Pont-Aven), inondation littorale (Concarneau), remontée de nappe.

Il convient de porter également attention aux enjeux de maîtrise des déplacements et de prévention des nuisances locales.

## 2. Qualité de l'évaluation environnementale

### 2.1 Qualité formelle

Le résumé non technique fournit une synthèse utile du rapport de présentation. Avec la notice explicative, l'accès au dossier est facilité.

### 2.2 Qualité de l'analyse

#### État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement dressé dans le rapport de présentation apporte des informations utiles à la connaissance générale du territoire, mais ne contient pas de description locale. L'examen mené par l'Ae a conduit à constater que des éléments nécessaires à la caractérisation des enjeux locaux ne figurent pas dans l'étude d'état initial. Certaines données du territoire ne correspondent pas aux informations fournies dans le dossier et les critères de sélection avancés<sup>3</sup>, ce qui questionne l'impact environnemental des évolutions envisagées dans le cadre de la modification simplifiée du Scot :

- Concarneau :
  - Le Questel : le hameau est en partie dans la zone de protection du patrimoine architectural,

3 Critères définis par CCA et présentés dans le dossier comme critères de choix des zones retenues : situation en dehors des zones Natura 2000, de la trame verte et bleue et des zones humides ; localisation en dehors des coupures d'urbanisation ; à l'écart des risques naturels et technologiques

urbain et paysager (ZPPAUP) de Concarneau et quasi intégralement dans le rayon de 500m du monument historique du dolmen de Keristin-ar-Hoat-Milieu ;

- Stang Coadigou : un ruisseau passe en bordure du hameau ;
  - La Haie : ce hameau est compris dans le périmètre éloigné du captage d'eau « Prise d'eau du Brunec » et dans la ZPPAUP de Concarneau ;
  - Lochou : secteur à proximité d'un échangeur routier, affecté par le bruit de la RN165 (catégorie 2) et de la RD70 (catégorie 3)<sup>4</sup>. Lochou est situé à moins de 1 km du site Seveso seuil bas Triskalia.
- Névez :
    - Célan : présence de zones humides au sein du hameau ;
    - Trémorvézen : le ruisseau de Pont Quaren traverse un peu plus loin à l'est. La délimitation de ce hameau n'est pas claire, les cartes IGN montrent plusieurs hameaux joints ;
    - Kertréguier : présence de ruisseaux et leurs sources dans le hameau ;
    - Pont C'hoat : un ruisseau et la zone humide associée bordent tout le nord et l'est du hameau ; zone potentiellement sujette aux remontées de nappe.
  - Trégunc :
    - Coat-Pin/Pont-Mélan/Mésangroas/Toulcarfuric : le hameau accueille un ruisseau et des zones humides ;
    - Kerléo : Znieff de type 1 et site Natura 2000 « Dunes et étangs de Trévignon » ; présence d'un ruisseau à l'est de Kerléo ; site classé au titre de la Loi de 1930 ; zone potentiellement sujette aux inondations de cave ;
    - Stang Quelfen : dans les abords (rayon de 500m) des monuments historiques de la Chapelle Saint-Philibert (inscrit) et de deux stèles protohistoriques (classé) ; zone potentiellement sujette aux inondations de cave ;
    - Botquélén : zones humides et ruisseaux à l'est du hameau ;
    - Kériquel Vihan : des ruisseaux au sud du hameau, une Znieff de type 1 « Dunes perchées de Trez Cao, Kersidan et Dourveil et Vallons arrière-littoraux » en bordure sud-est du hameau ; zone potentiellement sujette aux inondations de cave ;
    - Kernalec : dans les abords d'une « stèle protohistorique christinianisée » (classée). Zones humides au sud ; zone potentiellement sujette aux inondations de cave ;
    - Tréhubert : un ruisseau traverse le hameau ; zone potentiellement sujette aux inondations de cave.

Ces éléments mettent en lumière, pour 15 des 18 SDU, de potentiels effets sur des enjeux environnementaux locaux : destruction de milieux naturels, banalisations paysagères par constructions sans caractère ou mal positionnées, dégradation de la qualité du captage du Brunec à Concarneau, exposition de la population à des risques naturels, ou localement à une nuisance sonore (1 hameau).

**L'absence de description locale des sites prive le lecteur des informations suffisantes pour identifier les éventuels effets sur les enjeux environnementaux locaux. Pour la plupart de ces hameaux, des observations de terrain seraient nécessaires pour compléter l'état initial de l'environnement par des informations concernant la biodiversité in situ et les paysages et bâtis observés.**

---

4 L'arrêté du 30 mai 1996, relatif aux modalités de classement des infrastructures de transports terrestres et à l'isolement acoustique des bâtiments d'habitation dans les secteurs affectés par le bruit, vise à établir les normes de construction d'habitations dans un but de protection par rapport aux nuisances sonores provoquées par un axe routier ou ferroviaire. Le classement en catégorie 2 impose des mesures de protection sonore des habitations dans une bande de 250 m le long de l'axe.

***L'Ae recommande à l'EPCI de compléter l'état initial de l'environnement, en menant à partir d'observations locales, une description par SDU potentiel permettant de caractériser entièrement les éventuels enjeux environnementaux locaux.***

### Sélection des sites

Les critères de sélection des SDU proposés sont urbanistiques (nombre d'habitations, localisation en dehors des coupures d'urbanisation) et environnementaux (situation en dehors des zones Natura 2000, de la trame verte et bleue et des zones humides, à l'écart des risques naturels et technologiques). L'examen du projet de modification simplifiée montre toutefois que les critères environnementaux affichés ne sont généralement pas appliqués. Ainsi, dans les SDU retenus, la présence de zones humides et de ruisseaux apparaît quasi systématique. Certains sont situés à proximité immédiate ou incluent des zones de protection et de connaissance de l'environnement type zones Natura 2000 et Znieff de type 1. Par ailleurs, aucun critère paysager n'a été utilisé et aucun encadrement qualitatif des éventuelles constructions n'est prévu.

Les réflexions concernant la sélection des sites constituent le cœur de la démarche d'évaluation environnementale. En ce sens, l'utilisation de critères environnementaux est une démarche intéressante qui aurait dû permettre une meilleure prise en compte de ces enjeux. **Toutefois les défauts de l'état initial de l'environnement et l'application faite des critères ne permettent pas une sélection précise des hameaux basée sur la priorité à accorder à l'évitement des incidences environnementales dans le cadre de la démarche Eviter-Réduire-Compenser. Il en est ainsi des hameaux de Kerléo à Trégunc (Znieff de type 1 et N2000), La Haie (prise d'eau du Brunec) et Lochou (nuisances sonores) à Concarneau, qui ne s'inscrivent pas dans l'évitement prioritaire des incidences environnementales. Pour donner tout son sens à la démarche, il serait nécessaire de renforcer la description des critères environnementaux utilisés ainsi que les motifs des choix des autres sites.**

Une réflexion plus approfondie est à mener concernant les six SDU choisis à Névez et raccordés au système d'assainissement collectif dont la capacité épuratoire risque d'être dépassée et nécessite une réflexion sur son adaptation. L'arrivée de nouvelles populations dans les SDU en question, devrait être conditionnée à cette adaptation.

***L'Ae recommande de compléter le dossier avec des informations concernant les enjeux environnementaux sur les hameaux de Kerléo, La Haie et Lochou, et de veiller à ce que l'ouverture à l'urbanisation des SDU de Nevez soit cohérente avec l'évolution des capacités épuratoires et la qualité des milieux naturels récepteurs .***

Concernant les critères environnementaux, la démarche n'a pas étudié d'autres solutions, tel qu'attendu par l'article L141-2 du code de l'urbanisme. La densification des hameaux amène en effet à plusieurs effets contradictoires : incidences positives de leur densification, mais aussi incidences négatives concernant l'augmentation des flux automobiles, potentielles dégradations paysagères, etc. L'élaboration de solutions de substitution est censée permettre la comparaison des avantages et inconvénients de plusieurs solutions et guider le choix du projet tout en contribuant à la bonne information du public.

### Analyse des incidences et mesures de la séquence « éviter-réduire-compenser »

Dans le dossier l'évitement des incidences environnementales est considéré établi pour les aspects biodiversité, exposition de population à des risques et ressource en eau. La réduction d'impact consiste en un principe général de maintien des qualités paysagères<sup>5</sup> qui apparaît être trop large pour permettre son efficacité opérationnelle, alors que plusieurs hameaux sont situés dans des secteurs à enjeux paysagers forts.

---

5 P13 du DOOO : « l'urbanisation ne doit pas conduire à la modification significative des caractéristiques du tissu urbain existant ni engendrer des atteintes aux paysages et à l'environnement ».

En conséquence il apparaît que le dossier instaure un risque non maîtrisé d'incidences négatives potentielles sur l'environnement : effets négatifs sur des milieux naturels remarquables, sur la qualité des milieux aquatiques, exposition de population à des nuisances sonores et à des risques naturels, et dégradation des qualités paysagères.

Aucune mesure de compensation n'est prévue.

#### Dispositif / Indicateur de suivi

Des indicateurs propres aux SDU ont été ajoutés au dispositif de suivi du SCoT<sup>6</sup>, de nature à permettre un suivi de l'urbanisation des hameaux.

### 3. Conclusion

La démarche d'évaluation environnementale n'a pas conduit à identifier suffisamment tous les éventuels enjeux environnementaux locaux, et ainsi ne permet pas une sélection optimale des hameaux, privilégiant la priorité à l'évitement des incidences environnementales. Ces faiblesses entraînent pour la modification simplifiée un risque d'incidences environnementales négatives. Le dossier ne prévoit pas de disposition à même de maîtriser ces incidences.

***L'Ae recommande à Concarneau Cornouaille Agglomération d'axer sa démarche sur l'identification complète des enjeux environnementaux locaux et la recherche de l'évitement des effets négatifs. Pour les hameaux identifiés comme SDU, des mesures d'encadrement de l'urbanisation sont à prévoir afin d'écartier toutes les incidences résiduelles.***

La présidente de la MRAe Bretagne,



Aline BAGUET

---

6 Nombre d'habitations nouvelles créées dans les SDU, densité nette des SDU, nombre d'assainissements non collectifs polluants dans les SDU.