



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
du Pays de Lorient (56)**

n° : 2020-008042

Avis délibéré n°2020AB48 du 20 août 2020

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe de Bretagne, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 20 août 2020 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de modification simplifiée du schéma de cohérence territoriale du Pays de Lorient (56).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Françoise Burel, Alain Even, Jean-Pierre Thibault, 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 le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par le syndicat du SCoT du Pays de Lorient pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 31 mars 2020.

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. 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 de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL de Bretagne a consulté par courriel du 14 avril 2020 l'agence régionale de santé.

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.

Synthèse de l'Avis

Le Pays de Lorient est un territoire regroupant deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI): Lorient Agglomération et la communauté de communes de Blavet Bellevue Océan. Constitué d'un total de 30 communes, il accueille 221 257 habitants (Insee, 2017) sur un territoire de 856 km².

Caractéristique historique morbihannaise, l'occupation humaine est très disséminée en bourgs, hameaux, « écarts ». 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, l'exposition de populations au risque d'inondation et de submersion marine, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Lorient approuvé en 2018, prévoit l'accueil de 30 000 nouveaux habitants à l'horizon 2037, notamment par le renforcement des centralités. La modification simplifiée du SCoT, faisant l'objet du présent avis, vise à intégrer les dispositions prévues par la loi du 23 novembre 2018 portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN)¹ concernant l'urbanisation élargit les possibilités d'urbanisation nouvelles dans les communes littorales aux « dents creuses » des « secteurs déjà urbanisés » (SDU), secteurs que le SCoT est désormais chargé d'identifier et de caractériser.

Cette évolution législative donne un délai assez bref aux intercommunalités pour bénéficier d'une modification simplifiée, ce qui explique que la modification du document intervienne très peu de temps après son approbation.

À l'issue d'un travail de définition de critères de sélection des secteurs ainsi potentiellement rendus urbanisables, le syndicat mixte pour le SCoT du Pays de Lorient a identifié 45 secteurs dans 14 communes. Il estime qu'environ 150 à 200 constructions nouvelles pourront être réalisées, uniquement en densification (conformément à la loi Elan).

Le dossier transmis à l'Autorité environnementale est clair et les informations qu'il contient sont utiles. L'évaluation environnementale, bien initiée mais n'ayant pas été menée à son terme, a permis l'identification des sensibilités environnementales des sites retenus, mais ne garantit pas l'absence de dégradation des milieux naturels ou des qualités paysagères. La question d'en retirer certains de la sélection opérée se pose et irait dans le sens d'un évitement prioritaire des incidences environnementales induites par la modification du plan. Les mesures de protection de l'environnement sont absentes ou trop faibles concernant certains hameaux pour permettre de garantir la maîtrise des incidences négatives du plan.

L'Ae recommande :

- **de renforcer la caractérisation de l'état initial de l'environnement des sites concernés par des zones de protection ou d'inventaire de biodiversité ;**
- **de compléter l'évaluation environnementale par la comparaison de solutions de substitution raisonnables concernant la sélection des hameaux et de les évaluer du point de vue de l'environnement ;**
- **de retirer certains hameaux de la modification simplifiée du SCoT, ou de justifier leur maintien et d'améliorer la prise en compte des sensibilités environnementales y ayant été identifiées.**

L'ensemble des observations et recommandations de l'autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé.

1 Voir précisions page 6 en note de bas de page n° 1.

Sommaire

1. Contexte du projet de modification simplifiée et enjeux environnementaux.....	5
1.1 Contexte et projet de modification simplifiée du SCoT.....	5
1.2 Enjeux environnementaux.....	6
2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation....	7
2.1 Qualité formelle.....	7
2.2 Qualité de l'analyse.....	7
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de modification simplifiée.....	9
3.1 Consommation foncière et développement de l'habitat diffus.....	9
3.2 Biodiversité.....	9
3.3 Sites, paysages et patrimoine.....	10
3.4 Risques naturels et technologiques.....	10
3.5 Déplacements.....	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.

1. Contexte du projet de modification simplifiée et enjeux environnementaux

1.1 Contexte et projet de modification simplifiée du SCoT

Le Pays de Lorient est un territoire regroupant deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : Lorient Agglomération et la communauté de communes de Blavet Bellevue Océan. Constitué d'un total de 30 communes, il accueille 221 257 habitants (Insee, 2017) sur un territoire de 856 km².

Caractéristique historique morbihannaise, l'occupation humaine est très disséminée en bourgs, hameaux, écarts. L'urbanisation depuis 1950 a renforcé ce fait, avec comme incidences environnementales l'atteinte aux milieux naturels, la banalisation des paysages, le renforcement des besoins de transports, l'exposition de populations au risque d'inondation et de submersion marine, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

Plusieurs communes littorales du Pays de Lorient ont des taux de résidences secondaires supérieurs à 20 %, contribuant à la hausse estivale des besoins en eau, assainissement, et pouvant constituer un enjeu en termes de déplacements et de surfréquentation.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Lorient a été approuvé en 2018 (objet de l'avis de la MRAe n°2017-005029 du 24 août 2017) prévoit l'accueil de 30 000 nouveaux habitants à l'horizon 2037, notamment par le renforcement des centralités. La modification simplifiée du SCoT, faisant l'objet du présent avis, vise à intégrer des dispositions ouvertes par la loi du 23 novembre 2018 portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN)². Ce dispositif élargit les possibilités d'urbanisation nouvelles, dans les communes littorales, aux « dents creuses » des « secteurs déjà urbanisés » (SDU), secteurs que le SCoT est désormais chargé d'identifier et de caractériser.

Cette évolution législative donnait un délai assez bref aux intercommunalités pour bénéficier d'une

² La loi du 23 novembre 2018, dite loi ELAN, étend, en commune littorale, à des « secteurs déjà urbanisés » (SDU) hors espaces proches du rivage, les possibilités d'urbanisation jusqu'alors réservée aux continuités des « agglomérations et villages ». D'autre part, des "villages" et "agglomérations", appelés dans le dossier « secteurs urbanisés caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions » (SUCNDSC), sont désormais identifiés par le SCoT (travail du ressort des PLU auparavant). Ces secteurs (villages, agglomérations, SDU) sont identifiés par des critères de « densité de l'urbanisation, continuité de l'urbanisation, 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 » (nouvel article L121-8 du Code de l'Urbanisme). La définition des critères d'identification et la localisation des agglomérations, villages, SDU revient au SCoT, mais pas leur délimitation précise, laissée aux PLU.

modification simplifiée, ce qui explique que la modification du document intervienne très peu de temps après son approbation. À l'issue d'un travail de définition de critères de sélection des secteurs déjà urbanisés (SDU) et des « villages et agglomérations » (ici définis comme SUCNDSC), le syndicat mixte pour le SCoT du Pays de Lorient a identifié 45 modifications au sein de 14 communes : 36 SDU et 9 SUCNDSC. Il estime qu'environ 150 à 200 constructions nouvelles pourront y être réalisées, uniquement en densification (conformément à la loi Elan).

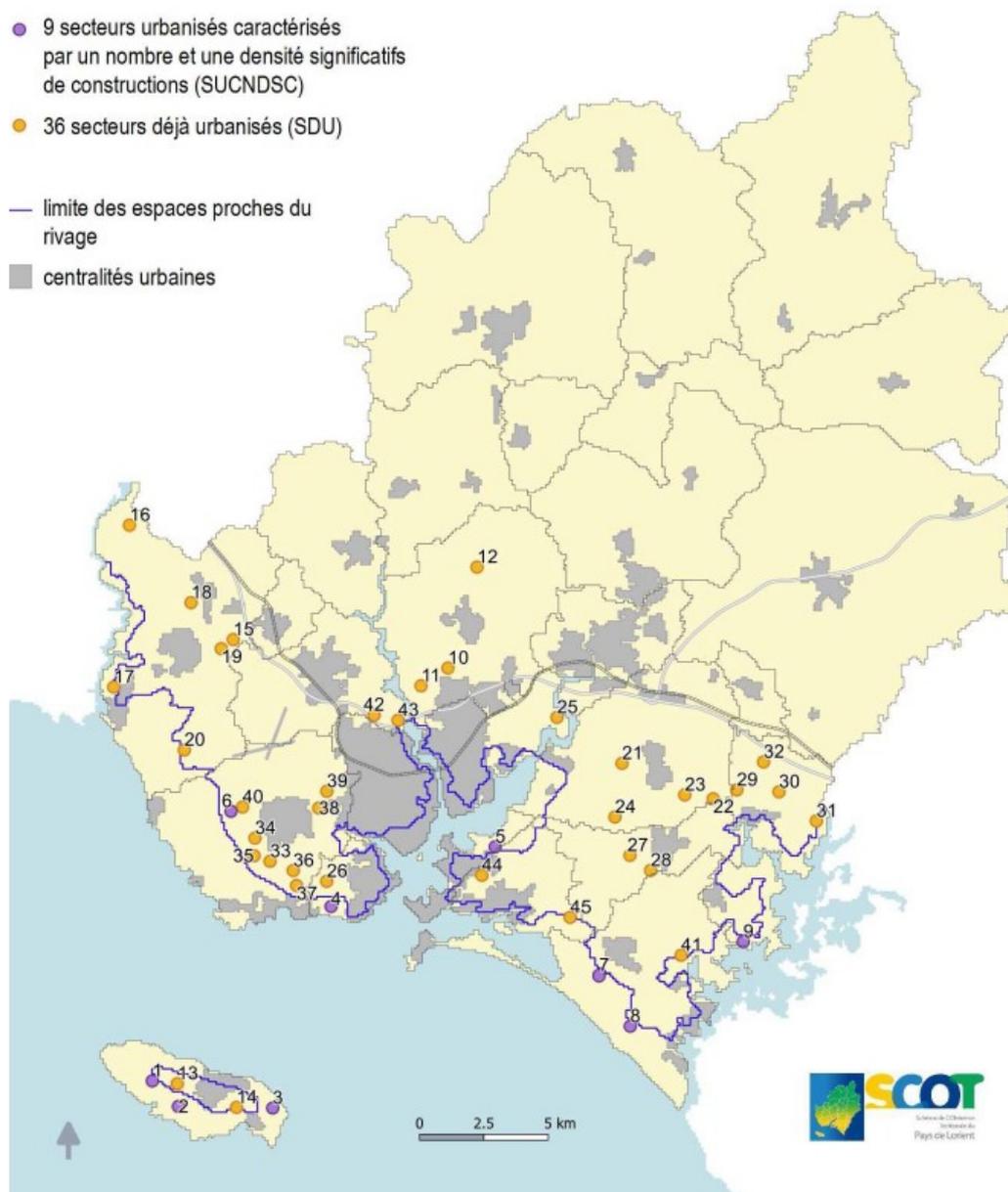


Figure 1: Pays de Lorient et hameaux rendus constructibles par la modification du SCoT.

1.2 Enjeux environnementaux

Au regard des effets attendus du fait de la modification du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les principaux enjeux environnementaux du projet de modification simplifiée du SCoT du Pays de Lorient identifiés par l'autorité environnementale sont :

- **la maîtrise de l'habitat diffus** : l'habitat diffus est très développé sur tout le territoire. L'intégration au SCoT du Pays de Lorient des possibilités permises par la loi Elan ne peut qu'être faite de manière

très cadrée pour éviter un renforcement de ce phénomène, dont les conséquences environnementales sont l'artificialisation des sols, la hausse des déplacements et des incidences au niveau local (cf. ci-après) ;

- **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. Plusieurs hameaux du territoire prennent place au sein de ces secteurs, dont la densification est susceptible de détruire des milieux remarquables (incidence directe). L'augmentation de la population de ces hameaux peut également avoir des effets (incidences indirectes comme la 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, de banaliser les paysages du territoire (constructions de type « lotissements périurbains » dépourvus de typicité et indifférents aux caractéristiques morphologiques ou végétales du territoire).
- **la maîtrise de l'exposition de la population à des risques** : plusieurs communes du territoire sont concernées par des risques naturels : inondation côtière (Locmiquélic, Plouhinec, Riantec), submersion marine (Plœmeur).

Il convient d'avoir également une attention aux enjeux de maîtrise des déplacements et de prévention des nuisances locales (potentiels bruits routiers ou industriels, nuisances olfactives, etc.).

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

2.1 Qualité formelle

Conformément à l'article L104-3 du code de l'urbanisme, le syndicat du Pays de Lorient a choisi de mettre à jour l'évaluation environnementale réalisée lors de l'élaboration du ScoT lui-même. Le dossier est constitué d'un tome exposant les évolutions réglementaires induites par la loi Elan et les motifs des choix des secteurs. En annexe est jointe l'analyse environnementale des secteurs, où sont étudiées la sensibilité environnementale de ces sites, les incidences probables de l'urbanisation et les mesures dédiées pour maîtriser ces incidences.

Le document est clair et lisible. Le résumé non technique remplit son rôle d'accès simplifié au dossier pour le lecteur.

2.2 Qualité de l'analyse

État initial de l'environnement

Pour chaque hameau sélectionné, un état initial de l'environnement local a été réalisé à l'aide de visites de terrain visant à renseigner huit indicateurs : milieux naturels, paysage, patrimoine, assainissement, nuisances et risques, déplacements, accès à la nature, conditions de vie. Les informations jointes au dossier sont utiles et permettent une bonne appréciation des sensibilités environnementales des secteurs. Pour certains secteurs cependant, il serait utile de renforcer la description des milieux naturels pour garantir la préservation de zones naturelles d'intérêt³. Certaines zones humides identifiées par Lorient Agglomération

3 Le Moustoir à Sainte-Hélène : zone Natura 2000 « Ria d'Étel » et Znieff de type 2 « Estuaire de la rivière d'Étel » ; Kerduel et Stang Kergolan à Quéven : Znieff de type 2 « Scorff / Forêt de Pont-Calleck » ; Kerostin à Riantec : Znieff de type 2 « Rade de Lorient » et Znieff de type 1 « La Croizetière ».

et par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Golfe du Morbihan Ria d'Étel n'ont pas été relevées dans le dossier⁴. Ces écarts demandent à être expliqués pour permettre la préservation des zones humides en question.

L'Ae recommande de compléter la description des milieux naturels au sein et en bordure des hameaux afin d'en améliorer la prise en compte..

Sélection des sites

Le choix des secteurs retenus s'est appuyé sur les caractéristiques des hameaux : densité, compacité, continuité du tissu urbain, structuration 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, présence d'équipements ou de lieux collectifs. Les critères utilisés sont issus du droit, article L121-8 du code de l'urbanisme complété par des jurisprudences définissant le nombre minimal d'habitations. Chaque secteur retenu fait l'objet d'une fiche décrivant ses caractéristiques et les raisons de sa sélection.

Or il est attendu de l'évaluation environnementale qu'elle examine la sélection des hameaux à partir de critères environnementaux étudiés quant à leur pertinence. Il conviendrait ainsi de mener une réflexion croisée quant aux enjeux d'accueil de population dans ces hameaux, de consommation d'espaces, de préservation et reconquête de la biodiversité et de la trame verte et bleue, de hausse des déplacements motorisés, de modification du cadre de vie et d'altération des paysages.

Le dossier n'étudie pas différentes hypothèses de définition et ne contient pas de solutions de substitution exigées par l'article R141-2 du code de l'urbanisme. Cet élément de l'évaluation environnementale est pourtant indispensable à la qualité finale de la démarche, en contribuant à mettre en évidence que la solution retenue est la meilleure du point de vue de l'environnement.

L'Ae recommande au pétitionnaire d'élaborer des solutions de substitution permettant la comparaison entre différents scénarios de sélection des sites, d'en montrer les atouts et inconvénients respectifs du point de vue de l'environnement, ceci afin de justifier du choix de la solution retenue.

Analyse des incidences et mise en œuvre de la séquence « éviter-réduire-compenser »

L'analyse des incidences est menée de manière qualitative et renseigne correctement le lecteur. Pour les mesures de la séquence « éviter-réduire-compenser »⁵ (ERC), la modification simplifiée du SCoT prévoit pour certains hameaux des règles utiles, comme c'est le cas pour le hameau de Quéhello à Groix, où le rapport de présentation prévoit la règle paysagère « aucune urbanisation en dents creuses au niveau de la rangée d'urbanisation la plus proche du littoral, ceci afin de préserver des vues sur les landes et la mer ».

Plus généralement, les mesures de la séquence ERC sont toutefois trop faibles pour permettre l'atteinte des objectifs de préservation assignés (par exemple recommandations générales, conseils aux pétitionnaires des futurs projets, renvoi aux PLU).

De ce point de vue, l'évaluation environnementale ne semble pas avoir joué le rôle attendu. Les mesures ERC n'assurent pas toujours la bonne prise en compte des enjeux environnementaux. Dans ce cas, il convient de les renforcer ou de retirer les hameaux de la sélection pour garantir la préservation de l'environnement du territoire. Ce point est développé dans la partie 3 qui suit.

4 Kerguelen à Larmor-Plage et Poulezant à Guidel.

5 La séquence « ERC » est un principe de maîtrise des incidences environnementale construite sur la recherche prioritaire de l'évitement des effets négatifs sur l'environnement. En cas d'impossibilité de l'évitement, c'est la réduction qui sera recherchée. Enfin, en cas d'incidence résiduelle notable, le pétitionnaire doit prévoir des mesures destinées à la compenser. Elle a été réaffirmée par la loi du 8 août 2016 de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de modification simplifiée

3.1 Consommation foncière et développement de l'habitat diffus

Certains critères retenus sont solidement établis par des jurisprudences⁶. Du point de vue de l'environnement, l'analyse environnementale ne semble pas avoir amené le syndicat à introduire des ambitions environnementales et faire évoluer les choix ainsi faits. .

Le rapport de présentation pointe, pour 39 des 45 hameaux, l'absence d'alternatives crédibles⁷ aux modes de déplacements motorisés, et la difficulté de réalisation d'aménagements destinés aux modes actifs. Ce nombre élevé de hameaux concernés montre que l'enjeu de développement de l'habitat diffus ne semble que partiellement maîtrisé dans le projet.

Le dossier ne fournit qu'une estimation totale des constructions permises (150 à 200 logements) et ne fournit aucune estimation des espaces potentiellement consommés. En appliquant une densité allant de 5 à 10 logements à l'hectare (densités typiques des hameaux considérés), ce sont 15 à 40 ha dont la consommation est permise par la modification simplifiée du SCoT du Pays de Lorient. **La modification ne prévoit pas de règles d'aménagement, et ne traduit aucune maîtrise de la consommation foncière vis-à-vis de la production de logements.**

Le hameau Le Mahouëro à Plouhinec est situé dans une coupure d'urbanisation définie par le SCoT et ne répond ainsi pas à la définition de SDU de l'article L121-8 du Code de l'Urbanisme. Il conviendrait donc de le retirer des hameaux sélectionnés pour éviter le renforcement de l'urbanisation dans ce secteur.

L'Ae recommande de ne pas retenir comme surface déjà urbanisée « Le Mahouëro » à Plouhinec dès lors qu'il figure dans une coupure d'urbanisation identifiée par le SCoT, ce qui serait contradictoire.

3.2 Biodiversité

L'enjeu de préservation des milieux naturels semble bien analysé dans le rapport de présentation. Selon le dossier, les visites de terrain ont permis de mettre en lumière une faible biodiversité au sein des hameaux. Toutefois, pour certains, l'analyse mérite d'être renforcée pour s'assurer de la bonne identification et préservation de milieux naturels (voir les notes de bas de page 3 et 4 de la partie 2 de l'avis).

Lorsque des sensibilités environnementales liées à la présence d'une biodiversité remarquable ont été identifiées, le dossier prévoit des mesures de protection, dont le caractère opérationnel et prescriptif est inégal. La « protection stricte » du bocage et des bois et l'interdiction de clôtures dans certains secteurs pour permettre des déplacements libres de la faune sont des mesures favorables à la biodiversité. Pour certains hameaux⁸ à fort enjeu, le dossier renvoie à « l'application stricte des règles du PLU relatives aux clôtures, à la biodiversité, à la limitation des surfaces imperméabilisées... », ou recommande un « accompagnement pédagogique des projets ». Ces dispositions renvoient aux différents PLU la responsabilité de protection alors que des mesures sont envisageables au sein du SCoT.

Dans un souci d'évitement prioritaire des incidences environnementales, et en l'état des connaissances et pour ces secteurs, il serait logique de les retirer du champ de la modification simplifiée du SCoT, ou de renforcer la justification de leur maintien et de prévoir des mesures renforcées assurant la préservation des milieux naturels et de la biodiversité des sites en question.

6 Densités minimales, nombre de constructions minimales.

7 Pour 20 hameaux, le pétitionnaire note que les conditions de déplacements à vélo sont moyennes en termes de distances, mais médiocres quant à la sécurité.

8 Saint-Thomin à Nostang ; Kerdurand, Kerlard, Kerliet, Kerohet à Groix.

L'Ae recommande de retirer des secteurs dont l'urbanisation risque d'avoir des incidences notables sur les milieux naturels et la biodiversité, ou à défaut de renforcer l'argumentaire justifiant leur inclusion. Il en est ainsi notamment pour ceux qui sont situés en sites Natura 2000, en zones humides, ou en ZNIEFF de type 1 (voir notes en page 7 et 8).

Pour les éléments ne disposant pas de l'assainissement collectif, il paraît judicieux de s'interroger sur les possibilités d'infiltration des sols et les risques d'atteinte aux milieux.

3.3 Sites, paysages et patrimoine

Le dossier montre l'intérêt patrimonial de plusieurs des hameaux. Plusieurs d'entre eux sont situés dans le périmètre de 500 m d'un monument historique classé ou inscrit, ce qui nécessite un avis conforme de l'architecte des bâtiments de France pour leur altération. Concernant ces derniers, le dossier permet une bonne appréciation de l'enjeu par la présentation de photographies.

Le dossier dispose que le développement de ces hameaux devrait se faire dans « *le cadre d'un projet global permettant d'étudier finement l'insertion de chaque nouvelle construction dans son environnement construit et paysager* », et ajoute « *à défaut, l'adjonction de constructions au coup-par-coup risque de dénaturer définitivement la cohérence du bâti ancien* », pointant ainsi le risque sans prévoir de mesures adéquates à sa maîtrise.

Les mesures mises en place pour maîtriser les évolutions paysagères varient selon les secteurs considérés, et sont assez inégales. La préservation des vues depuis les hameaux est bien traitée. Cependant, l'altération des points de vue vers les hameaux et leur perception ne semblent pas avoir été analysées.

L'Ae recommande de renforcer les dispositions relatives aux paysages et au patrimoine bâti dans les hameaux où l'enjeu est identifié comme fort, et de joindre au dossier des éléments concernant les paysages et vues vers les hameaux afin de pouvoir apprécier la possible altération de leur caractère ou de leur qualité.

3.4 Risques naturels et technologiques

Le dossier ne contient pas d'élément permettant de juger de la bonne prise en compte du risque d'inondation et submersion marine. **Il semble qu'aucun hameau ne soit compris dans une zone à risque, néanmoins cette précision et les éléments permettant d'en juger devraient être apportée dans le dossier, pour la bonne information du public. Une cartographie croisant les zones à risque naturel et les SDU et les « villages ou agglomérations » serait une référence utile.**

3.5 Déplacements

L'enjeu des déplacements est évalué selon la distance des hameaux aux bourgs. Pour la plupart des secteurs, celle-ci est estimée trop grande ou peu sécurisée pour permettre des déplacements non motorisés. Lorsque la distance est raisonnable, le dossier préconise la réalisation d'un aménagement cyclable.

Pour l'Ae, la facilité de déplacements non motorisés aurait dû être étudiée comme critère de sélection des hameaux.

La présidente de la MRAe Bretagne,

Signé

Aline BAGUET