



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale de Bretagne
sur le projet de modification simplifiée n°1 du
Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)
de Quimperlé Communauté (29)**

n° : 2021-008878

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 29 juin 2021, à 9h30 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de modification simplifiée n°1 du schéma de cohérence territoriale de Quimperlé Communauté (29).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Françoise Burel, Alain Even, Antoine Pichon, Jean-Pierre Thibault et Philippe Viroulaud.

En application du règlement intérieur de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne adopté le 24 septembre 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 Quimperlé Communauté pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 30 mars 2021.

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 agissant pour le compte de la MRAe a consulté par courriel du 3 mars 2021 l'agence régionale de santé, qui a transmis une contribution en date du 30 mars 2021.

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

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

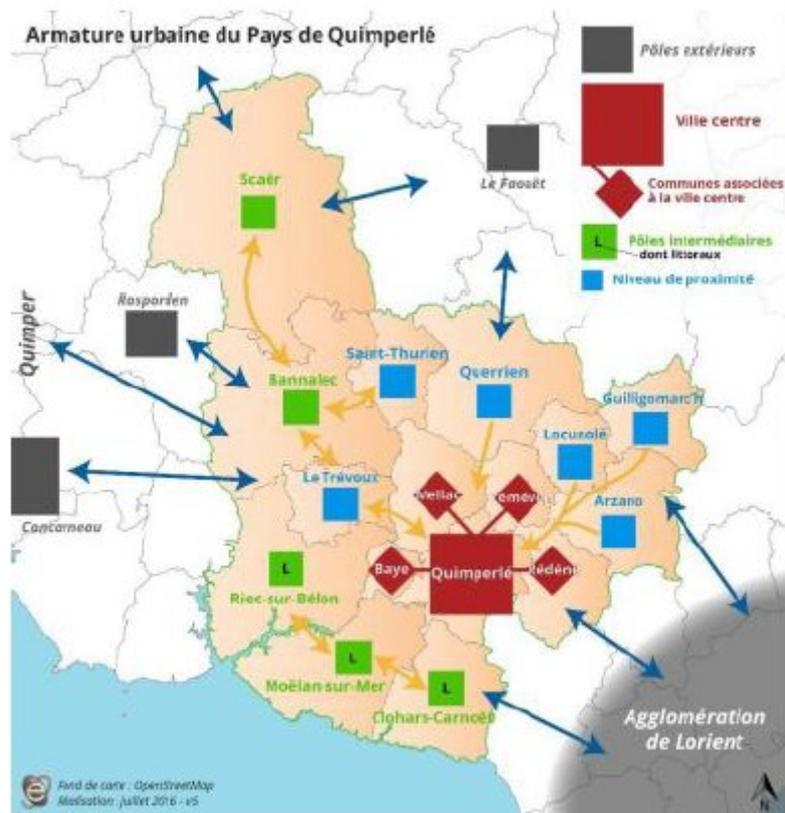
Quimperlé Communauté, établissement public de coopération intercommunale (EPCI), procède à la modification simplifiée de son schéma de cohérence territoriale (SCoT), approuvé en 2017, pour permettre la prise en compte de la loi portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi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

La version en vigueur du SCoT **définit** les agglomérations et villages. Elle renvoie aux PLU la définition des « espaces urbanisés densifiables », entités trop petites ou insuffisamment denses pour être qualifiées de villages. De plus, elle **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 consiste en :

- la définition des critères d'identification des « autres secteurs déjà urbanisés » (SDU), 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.

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 d'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 définir les critères d'identification et de localiser les secteurs désormais susceptibles d'urbanisation sur le littoral.



L'extrait ci-dessus de l'évaluation environnementale situe ces 3 communes littorales, pôles urbains intermédiaires et les liens extraterritoriaux susceptibles de jouer sur l'évolution de l'urbanisation à long terme. Le classement retenu pour les entités urbaines de ce sous-territoire, littoral est présenté par le dossier (cf. extrait ci-dessous) :

N	COMMUNE	NOM	CATEGORIE dans le SCoT modifié
1	Riec-sur-Bélon	Kerandréo	Agglomération dite centralité secondaire
1	Clohars-Carnoët	Kerguelen	Village dit espace bâti périphérique
2	Clohars-Carnoët	Kerharo	
3	Clohars-Carnoët	Forsmoric	
4	Moëlan-sur-Mer	Chef du bols	
5	Moëlan-sur-Mer	Kerampellan	
6	Moëlan-sur-Mer	Kerglouanou	
7	Moëlan-sur-Mer	Kergolaër	
8	Moëlan-sur-Mer	Kergoulouët	
9	Moëlan-sur-Mer	Kerhéroù-kerroc'h-kerhuel	
10	Moëlan-sur-Mer	Kermeurzac'h	
11	Moëlan-sur-Mer	Kernon armor	
12	Moëlan-sur-Mer	Kersaux	
13	Moëlan-sur-Mer	Kersolf	
14	Moëlan-sur-Mer	La villeneuve	
15	Riec-sur-Bélon	Croissant-Loctudy	
1	Clohars-Carnoët	Croaz an ster	Secteur déjà urbanisé
2	Clohars-Carnoët	Kergariou	
3	Clohars-Carnoët	Kernous	
4	Clohars-Carnoët	Quéon	
5	Moëlan-sur-Mer	Kergostiou-Kerhulten-Keryoualen	
6	Moëlan-sur-Mer	Kermoulin	
7	Moëlan-sur-Mer	Kerouer	
8	Moëlan-sur-Mer	Langroës	
9	Moëlan-sur-Mer	Pont Men	
10	Riec-sur-Bélon	Land Julien	
11	Riec-sur-Bélon	Land Lothan	
12	Moëlan-sur-Mer	Kervégant	
13	Clohars-Carnoët/Moëlan-sur-Mer	Kerviglou/Kermenguy	

Le dossier correspond à une seconde version de la modification n°1 du SCoT, déjà présentée le 27 décembre 2019 et ayant fait l'objet d'un avis de la MRAe². Le nouveau projet diffère du précédent sur différents aspects, avec :

- des ajouts : la zone d'activités de Kerandréo à Riec sur Belon, attenante à la RN 165, identifiée comme la plus importante de l'intercommunalité, est définie en tant qu'agglomération (elle peut donc être étendue), l'espace densifié urbanisable de Kerviglous (sur la commune de Clohars-Carnoët) devient celui de Kerviglous-Kermigny (sur les communes de Clohars-Carnoët et Moëlan-sur-Mer) ,
- des suppressions : les hameaux de Kerancalvez, Kervignac et Landuc, proches du bourg de Moëlan-sur-Mer ne sont plus classés en Espaces Déjà Urbanisés compte-tenu de leur sensibilité et de densités « limites » selon la méthodologie retenue. Il en est de même pour Penhars au Nord de Clohars-Carnoët,
- des changements de statuts : la méthodologie employée³ a modifié la liste des espaces bâtis périphériques (les ajouts proviennent pour l'essentiel d'espaces densifiés urbanisables de la version précédente).

L'Ae relève l'effort d'évitement mené (suppression d'espaces déjà urbanisés). L'avis se centre dans la suite sur les méthodologies employées, sur la question de l'évolution des droits à construire en comparaison à la situation actuelle et sur leurs incidences environnementales possibles, en prenant en compte :

- les ajouts au projet (zone d'activités Kerandréo notamment),
- l'évolution du droit à construire, conservée par cette seconde version de dossier, et qui concerne :
 - Kerfany-Kersell (par l'incorporation de Kermen et Kerdoualen, zones d'habitat diffus de Moëlan-sur-Mer, espaces proches du rivage, à l'enveloppe urbaine de cette agglomération secondaire dont l'extension est permise),
 - Lanmeur (ancien espace densifié urbanisable, au nord-est du bourg de Clohars-Carnoët, à présent rattaché à celui-ci, agglomération principale dont l'extension est permise),
 - Pont-Men (localité non densifiable de Moëlan-sur-Mer, au nord de Kergroes devenant un espace densifié urbanisable),
 - Saint-Maudet (espace densifié urbanisable devenant un village centralité secondaire, extensible de manière « mesurée », proche du Pouldu, agglomération secondaire en espace proche du rivage⁴, dont l'extension est aussi permise).

1.2 Contexte et enjeux de la modification simplifiée n°1 du SCoT de Quimperlé Communauté

Le dossier fournit des éléments suffisants pour démontrer l'absence d'enjeu quant à la ressource en eau du

2 Avis délibéré n° 2019-007809 rendu le 20 mars 2020.

3 Ce document aurait mérité d'être incorporé à l'évaluation environnementale plutôt que figurer dans le fichier intitulé « Exposé des motifs », tout comme le tableau de l'évolution des droits à construire que ce document contient aussi.

4 Notion développée par la loi « littoral » (du 3 janvier 1986), combinant des critères de proximité au rivage, de covisibilité (entre un projet et le bord de mer), les caractéristiques de l'urbanisation du territoire ainsi que la localisation de ses infrastructures (une coupure « naturelle », un axe routier ou ferroviaire peuvent définir la limite de l'espace proche du rivage) : la délimitation de ces espaces implique donc aussi une appréciation « sur le terrain ».

territoire concerné et quant au risque de pollution que peut représenter l'assainissement⁵. Il en va de même pour la sécurité au sens de la protection des personnes et des biens vis-à-vis des risques naturels, les secteurs concernés par le projet n'étant notamment pas exposés aux risques d'inondation et de submersion.

Le PLUi de Quimperlé Communauté a été élaboré récemment ; il a fait l'objet d'un avis de la MRAe⁶. Celui-ci indique que la trame verte et bleue de l'EPCI y reprend les données établies par le SCoT⁷ sans les affiner et compléter et sans identifier non plus des enjeux de conservation ou restauration des continuités écologiques. Ainsi, la modification du SCoT porte un enjeu de préservation de la biodiversité.

Les communes littorales de l'EPCI, riches de bois, bocages, landes et de cours d'eau côtiers sont aussi particulièrement concernées par la préservation d'un cadre de vie agréable largement porté par la richesse de la biodiversité et la qualité du paysage. 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 désignations d'espaces littoraux en site inscrit et en site patrimonial remarquable reflètent aussi l'ampleur de l'enjeu de la préservation des paysages naturels et urbains.

La suite de l'avis statue, pour l'enjeu conjugué de la biodiversité et du cadre de vie, sur la qualité de l'analyse et la prise en compte de l'environnement.

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 a estimé que le potentiel de densification induit par les changements de statuts représente un nombre d'habitations limité par rapport à l'existant, de l'ordre de 1 000 unités. Ce point constitue une précision importante en comparaison à la première version du dossier **mais ce résultat, clé pour juger de la proportionnalité de l'évaluation environnementale, est livré sans que soit expliqué son calcul. Par ailleurs, il aurait été pertinent de comparer ces 1000 unités supplémentaires à l'importance de l'habitat diffus du territoire littoral du SCoT, pour en apprécier l'importance sur le long terme.**

À l'échelle de l'ensemble des communes littorales, la méthode de classification des espaces urbanisés retenus par le projet permet de constater un évitement des espaces proches du rivage, point positif du projet.

Les contextes locaux 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 remarquable).

Si ces données peuvent effectivement servir de points d'attention pour une révision 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 commenté ni justifié à une échelle appropriée⁸ et la lecture de leur évitement, quand bien même le SCoT se réfère à la notion d'espaces tampons, peut être difficile, notamment quand l'observation des vues aériennes semble indiquer que la densification ne pourra se faire qu'au détriment d'espaces agricoles ou

5 Stations d'épuration disposant de capacité résiduelles satisfaisantes, fort taux de dispositifs d'assainissement individuels conformes

6 N° 2019-007808 du 20 mars 2020

7 Les modalités de préservation de la trame verte et bleue n'avaient pas été précisées par le SCoT

8 La prise en compte complète des coupures d'urbanisation n'est pas lisible. Les éléments de continuités écologiques ne sont pas figurés à une échelle qui dépasse le cadre de la localité concernée (cf. Fiches relatives à chacune d'entre elles).

naturels. Ces aspects limitent aussi la possibilité d'apprécier l'impact d'une évolution du bâti, par densification ou extension, sur l'environnement, notamment sur le plan du paysage et du cadre de vie.

Les situations de cumul de sensibilités devraient être mieux travaillées, à l'exemple de Kergoaler⁹. Dans le même ordre d'idée, le projet qui regroupe parfois des urbanisations linéaires ne semble pas traduire une appréciation suffisante de la valeur paysagère des localités ainsi caractérisées (à l'instar de Chef du Bois ou de Kerhérou-Kerroc'h-Kerhuel) : un découpage plus fin aurait permis de ne pas constituer des ensembles fortement linéaires, appelés à le rester longtemps... Le SCoT doit donc trouver aussi le moyen d'attirer l'attention sur une qualification plus fine de la trame verte et de la valeur paysagère des sites à l'occasion de la révision future du PLUi.

L'Ae recommande de qualifier les contextes environnementaux concernés à une échelle appropriée, notamment la valeur paysagère des sites concernés afin que le PLUi puisse traduire ces enjeux à une échelle parcellaire adéquate.

Le dossier ne contient pas véritablement de solutions de substitution raisonnables. Or, l'étude de ces différentes solutions est un outil nécessaire à la comparaison de différents projets de modification sur les parties de territoires concernés. Celle-ci vise à s'interroger sur la pertinence du projet retenu du point de vue de ses incidences sur l'environnement, notamment par le moyen d'itérations successives et au travers de la mise en œuvre de la séquence Eviter-Réduire-Compenser.

Cette étape ne mentionne que les motifs de retrait de certains sites urbanisés (cités plus haut), qui ne pourront ainsi être densifiés. Sans le déploiement de critères d'appréciation des enjeux plus complets (comme suggéré ci-avant), la construction d'alternatives ne peut exister.

Il aurait pu être pertinent de considérer le potentiel maximal de densification comme une première alternative, et de proposer différents niveaux d'urbanisation, selon les sensibilités de sous-territoires communaux (importance globale des réservoirs de biodiversité, prise en compte du manque de « respiration » le long des routes fortement urbanisées...).

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 reste partielle.

En l'état du dossier, le renvoi de l'évaluation environnementale sur le PLUi, document de rang inférieur, n'est pas acceptable. Si le SCoT ne peut effectivement délimiter une agglomération à l'échelle parcellaire, il a la possibilité de définir de nouvelles coupures d'urbanisation ainsi que des éléments-cadres pour la révision du PLUi afin d'en configurer les OAP¹⁰ nouvelles ; il peut aussi ajuster certains aspects du règlement écrit, comme la nature des limites séparatives, par exemple.

Enfin et surtout, la méthodologie employée ne tient pas ou ne rend pas compte **des situations géographiques relatives** entre secteurs urbanisés. La proximité d'un espace urbanisé densifiable (qu'il soit espace bâti périphérique ou espace densifié urbanisable) avec une entité dont l'extension est permise (agglomérations et villages) pourra se traduire, à terme, par une connexion des urbanisations (ou conurbation) préjudiciable au paysage et au cadre de vie, car la plupart de ces « noyaux » sont en fait peu compacts, présentant des formes étirées par le réseau routier¹¹. Cette situation peut aussi advenir en cas de forte proximité d'espaces seulement densifiables comme c'est le cas pour les 3 hameaux de Kerharo

9 Espace bâti périphérique concerné par un site inscrit, un site patrimonial remarquable, un espace boisé classé, une zone humide, un réseau hydrographique dense...

10 Orientations d'aménagement et de programmation.

11 Cf. Situations énumérées à la fin du paragraphe 1.1

(espaces bâtis périphériques), de Kerganou-Pouldu et de Kernous (ces 2 derniers étant des espaces densifiés urbanisables). **Cette dimension prospective fait défaut à l'évaluation des incidences. Elle est d'autant plus importante que les possibilités de densification ouvrent aussi à la mise en place d'équipements publics, critère susceptible de faire évoluer, sur le long terme, la qualification juridique de la localité au titre de la loi littoral et ses droits à construire.**

Localement et pour les aspects probablement les plus impactants, les extensions des bourgs et centralités secondaires ne sont pas traitées. De même le changement de statut de la zone d'activités de Kerandréo (Riec sur Belon) attenante à la RN165, obstacle majeur de la trame verte et bleue du territoire, aurait pu appeler une évaluation particulière et constituer une opportunité de réduire cette contrainte majeure aux déplacements de la faune sauvage.

Ces différents aspects sont nécessaires à une priorisation de l'évitement des impacts, mais ils ont aussi vocation à faciliter le travail des commissions départementales de la nature, du paysage et des sites, qui seront amenées à instruire une part de la densification urbaine à venir.

L'Ae recommande que le SCoT :

- **réduise les effets négatifs possibles des conurbations sur le long terme¹² en définissant par exemple des coupures d'urbanisation supplémentaires et des dispositions-cadre (OAP de densification, aspects du règlement écrit), afin que les dispositions du SCoT soient applicables au PLUi dans sa forme révisée,**
- **proportionne ses dispositions à l'évolution urbaine qui pourra concerner les agglomérations et centralités.**

2.3 Conclusion

Le projet de modification du SCoT permet la réalisation d'aménagements aux incidences environnementales notables mais ne justifie pas cette réalisation. Il ne propose pas un encadrement suffisamment précis et proportionné pour en éviter et réduire les effets, principalement en matière de biodiversité et de paysage.

La seconde version du dossier a clarifié un certain nombre de points par comparaison à sa première version (méthode de classement des zones urbanisées suivie, sensibilité des contextes locaux, évolution des droits à construire...) mais elle ne traduit pas une vision sur le long terme du territoire littoral, alors qu'elle contribuera à une orientation durable de l'urbanisation dans un contexte riche d'enjeux et attractif.

Il convient, pour Quimperlé Communauté, de compléter son dossier afin de répondre aux lacunes et interrogations évoquées ci-dessus.

Fait à Rennes, le 29 juin 2021

Le Président de la MRAe de la région Bretagne



Philippe VIROULAUD

12 Conurbations : agglomérations formées par plusieurs secteurs urbanisés dont les extensions se sont rejointes.