



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Bretagne sur
le projet d'élaboration
du schéma de cohérence territoriale (SCoT)
du Pays du Centre Ouest Bretagne (22-29-56)**

n° MRAe : 2023-011164

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 22 février 2024. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays du Centre Ouest Bretagne (22-29-56).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Françoise Burel, Alain Even, Isabelle Griffé, Jean-Pierre Guellec, Laurence Hubert-Moy, Audrey Joly et Sylvie Pastol.

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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par le pays Centre Ouest Bretagne pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 21 novembre 2023.

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. Selon 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 code de l'urbanisme, la DREAL de Bretagne, agissant pour le compte de la MRAe, a consulté l'agence régionale de santé (ARS) le 21 novembre 2023.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL Bretagne, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique 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 la conception de celui-ci, 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 au dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'avis

Localisé aux confins des trois départements des Côtes d'Armor, du Finistère et du Morbihan, le pays du Centre Ouest Bretagne (COB) comptait 80 543 habitants en 2020 (source Insee) répartis sur cinq communautés de communes (CC) : Roi Morvan Communauté, CC du Kreiz-Breizh, Poher Communauté, CC de Haute-Cornouaille et Monts d'Arrée Communauté. Son territoire présente une biodiversité riche, identifiée notamment par des zones protégées ou inventoriées.

Le pays connaît une baisse constante de sa population depuis plusieurs décennies (dont – 2 505 habitants entre 2014 et 2020) et a enregistré une baisse importante des ménages avec familles (– 600). Dans le même temps, le nombre de logements est passé de 53 840 à 54 678, se traduisant principalement par l'augmentation des logements vacants (13,2 % sur le territoire en 2020, soit 7 238 logements vacants).

Le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) porte sur 20 ans (2023-2043¹) et se fonde sur une croissance démographique de + 0,18 % par an, soit environ 3 000 habitants supplémentaires. Pour permettre ce développement, le dossier prévoit la production de 4 800 logements, dont 1 200 en résorption de la vacance, 2 200 logements en densification ou renouvellement urbain et 1 400 en extension des enveloppes urbaines. Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) intègre une cartographie des composantes écologiques à préserver.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'autorité environnementale (Ae) sont :

- la limitation de la consommation de sols et d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- la préservation de la biodiversité et de ses habitats ;
- la préservation de la qualité paysagère.

Les enjeux relatifs à la préservation de la qualité des milieux aquatiques et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre méritent également d'être étudiés.

Une véritable analyse détaillée des incidences pour chaque axe et, le cas échéant, une présentation des mesures de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) à mettre en œuvre font défaut, le porteur de projet se contentant d'indiquer généralement une absence d'incidence en considérant qu'en l'absence du SCoT, elles auraient été plus importantes.

La projection démographique retenue de + 0,18 % par an est en décalage avec le taux annuel de – 0,5 % enregistré entre 2014 et 2020 et table sur l'arrivée de nouvelles familles sur le territoire. Ce choix amplifiant la production de logements et la consommation des sols (288 ha d'ici 2043 dont 147 ha uniquement pour le logement), il convient donc de le justifier par un travail socio-démographique prospectif ou, le cas échéant, de revoir cette hypothèse.

L'Ae recommande, afin d'améliorer le projet et l'évaluation qui en est présentée, de :

- **compléter le dossier avec une véritable analyse détaillée des incidences pour chaque axe et, le cas échéant, de présenter les mesures éviter – réduire – compenser (ERC) qu'il convient de mettre en œuvre ;**
- **présenter des scénarios alternatifs, en cohérence avec la tendance démographique actuelle constatée, afin d'identifier et de retenir le projet constituant la solution optimale du point de vue de l'environnement ;**
- **renforcer l'effort de sobriété foncière et la préservation des sols agricoles et naturels, en mobilisant tous les leviers possibles, dont la priorisation de la résorption de la vacance et l'augmentation de la densité prévue.**

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

1 Certains éléments du dossier sont à échéance 2040.

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux associés.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet.....	7
1.3. Enjeux environnementaux associés.....	8
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	9
2.1. Observations générales.....	9
2.2. Diagnostic et état initial de l'environnement.....	9
2.3. Justification des choix, solutions de substitution.....	10
2.4. Analyse des incidences et définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées.....	11
2.5. Dispositif de suivi.....	11
3. Prise en compte de l'environnement par le projet.....	12
3.1. Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers et préservation des sols.....	12
3.1.1. Démographie et production de logements.....	12
3.1.2. Activités, équipements et infrastructures.....	13
3.1.3. Consommation des sols et réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	13
3.2. Préservation du patrimoine naturel.....	14
3.3. Paysages et patrimoine bâti.....	15
3.4. Préservation des milieux aquatiques.....	15
3.5. Changement climatique, énergie et mobilité.....	16
3.5.1. Réduction de la consommation énergétique et production d'énergies renouvelables.....	16
3.5.2. Mobilité.....	16

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux associés

1.1. Contexte et présentation du territoire

Localisé sur trois départements (Côtes d'Armor, Finistère et Morbihan), le pays du Centre ouest Bretagne (COB) comptait 80 543 habitants en 2020² répartis sur cinq communautés de communes (CC), à savoir :

- Roi Morvan Communauté (CCRMCM – 24 533 hab.)
- CC du Kreiz-Breizh (CCKB – 18 170 hab.)
- Poher Communauté (CCPC – 15 317 hab.)
- CC de Haute-Cornouaille (CCHC – 14 891 hab.)
- Monts d'Arrée Communauté (CCMAC – 7 632 hab.)



Figure 1 : Localisation du pays COB en Bretagne (Source : GéoBretagne)

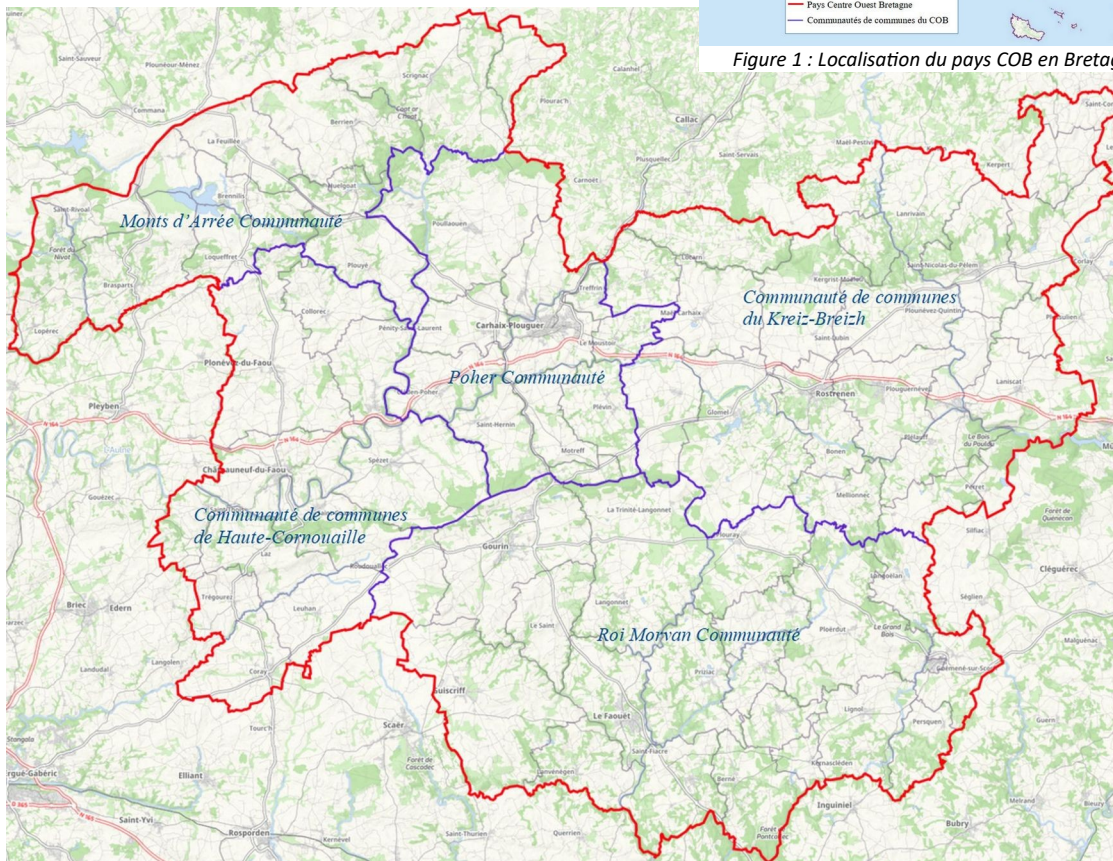


Figure 2 : Pays Centre Ouest Bretagne (Source : GéoBretagne)

2 Sauf mention contraire, les chiffres présentés dans cette partie sont des données Insee 2020.

Le pays COB regroupe ainsi 78 communes, dont la plus importante est Carhaix-Plouguer avec 7 135 habitants.

L'intégralité des cinq communautés de communes connaît une baisse constante de la population depuis plusieurs décennies (entre 2014 et 2020, cette baisse était de - 0,5 % par an pour l'ensemble du pays soit - 2 505 habitants au total), due à un solde naturel négatif depuis la fin des années 90 (- 0,8 % entre 2014 et 2020). Selon l'Insee, le territoire a perdu plus de 600 ménages avec famille entre 2014 et 2020 (- 3 %).

En parallèle de cette baisse de population, le nombre de logements est passé de 53 840 à 54 678 entre 2014 et 2020, se traduisant uniquement par l'augmentation des résidences secondaires et des logements vacants. La part des résidences principales a diminué de plus de 1 % (- 53 logements). L'intégralité des communautés de communes a un taux de logements vacants de plus de 11 % (13,2 % en moyenne sur l'ensemble du territoire, soit 7 238 logements vacants). Pour son développement entre 2011 et 2020, le territoire a consommé 580 ha³.

Le territoire de 2 568 km² est riche en patrimoine naturel et est couvert par de nombreuses protections ou inventaires⁴, concentrés en particulier au nord, dans le parc naturel régional d'Armorique (PNRA)⁵, ainsi qu'au sud. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne⁶ a identifié une grande partie du territoire en tant que réservoirs de biodiversité et continuités écologiques à préserver. La réserve naturelle nationale du Vénez sur la commune de Brennilis a été étendue de 47 ha à 334 ha en mai 2023 et elle fait partie d'un vaste ensemble de milieux fragiles dont des tourbières et des marais, en plein cœur des Monts d'Arrée.

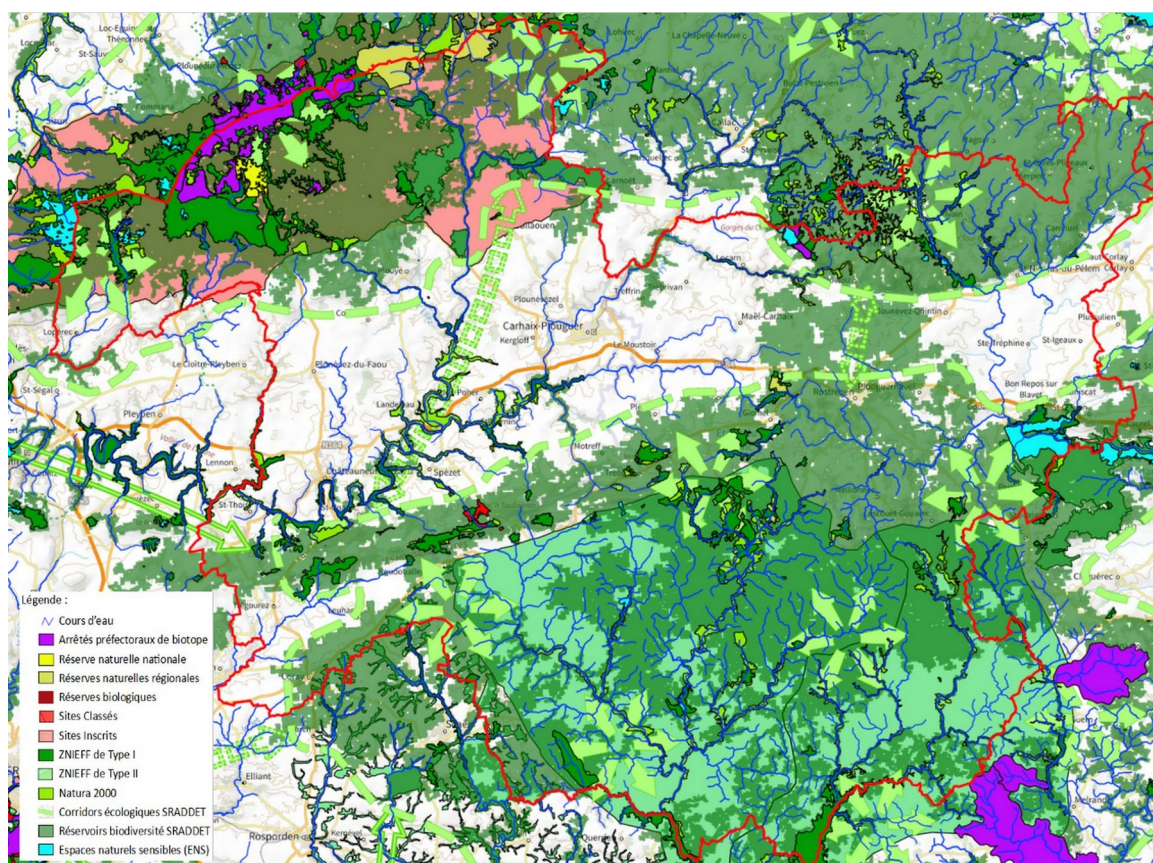


Figure 3 : Patrimoine naturel : protections et inventaires (source : GéoBretagne)

3 Source : <https://mondiagnosticartificialisation.beta.gouv.fr/>. Le dossier présente une évaluation très inférieure (430,5 ha) issue de l'outil de calcul du mode d'occupation du sol « MOS » créé par l'Adeupa (Agence d'urbanisme de Brest-Bretagne).

4 1 réserve naturelle nationale, 2 réserves naturelles régionales, 112 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) de type I, 8 Znieff de type II, 10 sites Natura 2000, 12 arrêtés préfectoraux de protection de biotopes.

5 La charte 2009-2024 du PNRA, créé en 1969, a été approuvée en 2010 et est actuellement en révision.

6 Le SRADDET de Bretagne a été approuvé le 16 mars 2021.

En matière de gestion de l'eau, le territoire doit répondre aux dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne (SDAGE Loire-Bretagne)⁷ et à celles de sept schémas d'aménagement et de gestion des eaux : bassin versant de l'Aulne (SAGE Aulne), bassin versant du Blavet (SAGE Blavet), bassin du Scorff (SAGE Scorff), bassin versant de l'Ellé, Isole et Laïta (SAGE Ellé-Isole-Laïta), Argoat-Trégor-Goëlo (SAGE Argoat-Trégor-Goëlo), bassin versant de l'Odet (SAGE Odet) et celui de Sud Cornouaille (SAGE Sud Cornouaille).

Le pays COB compte plus de 2 000 km de cours d'eau, principalement en tête de bassins versants, mais aussi de nombreux plans d'eau. Les masses d'eau sont globalement en bon état, exceptées la Douffine (FRGR0074) en état médiocre, le Sulon (FRGR0096) en état moyen et une partie du canal de Nantes à Brest (FRGR0937b) en état moyen aussi. En dehors du canal pour lequel le SDAGE ne fixe aucun objectif, les deux autres masses d'eau doivent atteindre un bon état écologique d'ici 2027.

En matière de mobilités et d'infrastructures, le territoire est traversé par l'axe central breton, la route nationale (RN) 164 qui relie Châteaulin à Rennes et est en cours d'aménagement progressif à 2x2 voies. De par son relatif enclavement, le territoire satisfait plus des trois quarts des besoins en emploi, mais la voiture reste le moyen de déplacement privilégié, la population ayant peu d'alternatives.

Avec un fort potentiel, les énergies renouvelables produites, principalement l'éolien et le bois, représentent actuellement 30 % de l'énergie totale consommée du pays COB.

1.2. Présentation du projet

Le projet d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) est porté par le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du pays COB.

Le projet d'aménagement stratégique (PAS) du SCoT s'articule autour de trois axes et 98 dispositions :

- Axe 1 : une structuration du territoire qui remet le centre-bourg/centre-ville au cœur du développement ;
- Axe 2 : accélérer le développement économique pour nourrir l'emploi ;
- Axe 3 : protéger et valoriser un patrimoine naturel et historique exceptionnel.

L'armature territoriale du SCoT définit quatre types de pôles :

- Un pôle majeur : Carhaix-Plouguer (7 240 hab.), « qui concentre des fonctions de centralité importantes sans pour autant polariser sur tout le territoire » ;
- Six pôles d'équilibre : Châteauneuf-du-Faou (3 648 hab.), Guémené-sur-Scorff (1 097 hab.), Gourin (3 823 hab.), Huelgoat (1 398 hab.), Le Faouët (2 808 hab.) et le pôle constitué par les communes de Rostrenen (3 207 hab.) et de Plouguernevel (1 605 hab.), « qui jouent le rôle de pôles principaux pour leur bassin de vie respectif tout en équilibrant leurs relations avec Carhaix-Plouguer d'une part, et avec le pôle extérieur dont elles sont respectivement le plus proche » ;
- Sept pôles relais : Coray (1 882), Spézet (1 748), Plonévez-du-Faou (2 152), Saint-Nicolas-du-Pélem (1 548), Gouarec (957), Brasparts (1 043) et Maël-Carhaix (1 463) ;
- 63 pôles de proximité : toutes les autres communes.

Pour les activités économiques, le SCoT fixe quatre secteurs types de développement :

- Les centralités des bourgs et villes ;
- Les zones d'activités économiques (ZAE) de développement ;
- Les ZAE de proximité ;
- Les autres ZAE et sites isolés.

⁷ Le SDAGE Loire Bretagne 2022-2027 a été approuvé le 18 mars 2022.

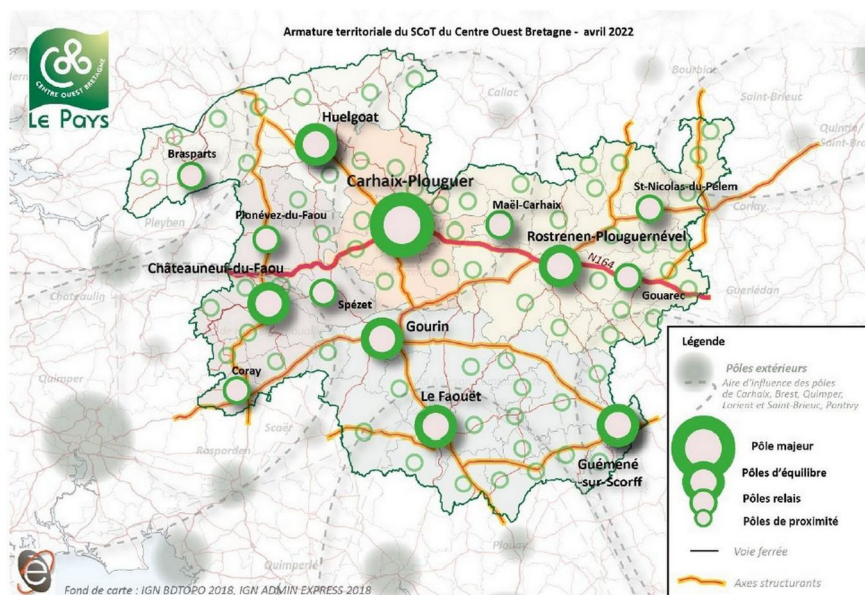


Figure 4 : Armature territoriale prévue par le SCoT COB (Source : dossier)

Le pays COB prévoit une croissance démographique de + 0,18 % sur 20 ans, selon le scénario central de projection de l'Insee (voir discussion au 2.3 sur le sujet), conduisant à une population de 83 493 habitants en 2040 (environ + 3 000 habitants) et la production de 4 800 logements, dont 1 200 via la remobilisation des logements vacants et 2 200 logements en densification et renouvellement urbain, le reste en extension d'urbanisation.

Selon le document d'orientation et d'objectifs (DOO), le SCoT va permettre l'ouverture à l'urbanisation d'environ 288 ha d'espaces naturels ou agricoles (ENAF) d'ici 2043⁸, dont 147 ha pour l'habitat, 98 ha pour les activités et 43 ha pour les équipements et les infrastructures.

Le DOO présente aussi un « atlas » cartographique des composantes écologiques du SCoT (trame verte et bleue (TVB)), décliné à l'échelle de chaque communauté de communes.

1.3. Enjeux environnementaux associés

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 principaux enjeux environnementaux du projet d'élaboration du SCoT Centre Ouest Bretagne identifiés par l'autorité environnementale sont :

- la **limitation de la consommation de sols et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers**, au regard de la consommation foncière projetée par le SCoT et afin de s'inscrire dans l'objectif de « zéro artificialisation nette » fixé aux niveaux national et régional⁹ ;
- la **préservation de la biodiversité et de ses habitats**, dans le cadre d'extensions de l'urbanisation validées par le SCoT qui se feront essentiellement sur des parcelles occupées par des milieux agricoles ou naturels ;
- la **préservation de la qualité paysagère**, en lien avec les nombreux paysages remarquables du territoire.

Les enjeux de préservation des milieux aquatiques, aux sens qualitatif et quantitatif, la contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en particulier au travers de la réduction des consommations énergétiques et de la mobilité, méritent d'être également traités.

⁸ La date de fin d'application du SCoT varie entre 2040 et 2043 selon les thématiques du dossier.

⁹ La loi « climat et résilience » du 22 août 2021 et le SRADDET de Bretagne, approuvé le 16 mars 2021, fixent un objectif de « zéro artificialisation nette » des sols à horizon 2050.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Observations générales

Le dossier est bien structuré, mais incomplet, ne comportant ni l'annexe relative à « l'analyse de la consommation d'ENAF au cours des dix années précédant le projet de schéma », ni « la justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation définis dans le document d'orientation et d'objectifs » prévues par l'article L. 141-15 du code de l'urbanisme. Certains éléments attendus dans cette annexe se trouvent dans les annexes 1 et 2 du dossier fourni, mais ils n'apportent pas une analyse fine de la consommation des sols telle qu'elle peut être attendue.

Les cartes sont de bonne facture, mais compte tenu de la superficie du territoire, nombre d'entre elles auraient mérité d'être réalisées à une plus grande échelle pour garantir leur lisibilité. Pour celles relatives aux composantes écologiques du SCoT, présentées au format A3, il conviendrait de clarifier la légende et de mieux faire apparaître les limites des réservoirs réglementaires, ces derniers semblant parfois tronqués du fait de la superposition avec les réservoirs complémentaires identifiés par le SCoT.

Certaines indications ne sont pas cohérentes entre les différents documents ou peuvent prêter à confusion. Ainsi, le nombre de logements prévus¹⁰ est de 4 800 dans le PAS et de 3 600 dans le DOO et l'annexe n°3-justifications, ou encore, dans cette même annexe, en page 42, la prescription n°33 du DOO est présentée comme étant de portée globale pour le SCoT alors qu'elle n'est dédiée qu'aux commerces.

Enfin, il conviendra d'éclairer le lecteur sur les définitions de « village » et de « hameaux » en page 7 du DOO, qui indiquent pour l'une « construction » et pour l'autre « habitation ». Ces deux termes n'ont pas le même sens.

2.2. Diagnostic et état initial de l'environnement

En page 6 de l'annexe n°1 relative au diagnostic, le porteur de projet détermine comme enjeu d'« être attractif pour maintenir les migrations de nouvelles familles ». Il semble que le diagnostic à ce titre n'ait pas été mené jusqu'à son terme, puisque depuis 2014, selon les données Insee, le territoire a perdu 600 ménages avec famille (ménage de plus d'une personne).

Le dossier devrait être complété par des éléments relatifs à la trame noire¹¹ qui n'est pas abordée, alors que le territoire est riche en chiroptères et autres animaux nocturnes. De même, le diagnostic présente très succinctement les capacités épuratoires du territoire en précisant pour les stations de traitement des eaux usées (STEU) : « Leurs capacités sont globalement suffisantes bien que certaines stations d'épuration soient dépassées par les besoins (notamment sur les communes de Carhaix-Plouguer, Guiscriff, Landeleau, Laz, Locmalo et Saint-Tugdual). » Mais cette simple liste n'a pas fait l'objet d'une analyse plus approfondie permettant de dégager les enjeux et incidences potentielles sur les milieux aquatiques¹².

L'Ae recommande :

- **de compléter le diagnostic avec une étude socio-démographique permettant de confirmer ou d'infirmar la migration de ménages avec famille au sein du territoire,**
- **de réaliser un véritable inventaire des systèmes d'assainissement,**
- **et de compléter l'état initial de l'environnement avec les données relatives à la trame noire.**

10 Ce point fait l'objet d'un avis plus détaillé au 3.1.1 Démographie et production de logements.

11 Prise en compte de la faune sauvage nocturne (rapaces, chauves-souris) et identification des perturbations apportées à la faune diurne (activité anormalement prolongée par un excès de lumière).

12 Ce point fait l'objet d'un avis plus détaillé au 3.4 Préservation des milieux aquatiques.

2.3. Justification des choix, solutions de substitution

Le choix d'un scénario de démographie à +0,18 % est qualifié par le porteur de projet comme « réaliste » mais « ambitieux ». **Aucune autre projection n'est présentée** et le PETR se contente de le justifier par la cohérence de son choix avec le scénario central OMPHALE¹³ de l'Insee de 2015 (recalé avec la population de 2018). Le solde migratoire positif n'est actuellement pas assez important pour compenser le solde naturel négatif, du fait d'un vieillissement de la population. Le pays COB estime, en s'appuyant sur les prévisions OMPHALE de l'Insee, que le solde naturel devrait reprendre du fait de l'accueil de nouveaux ménages.

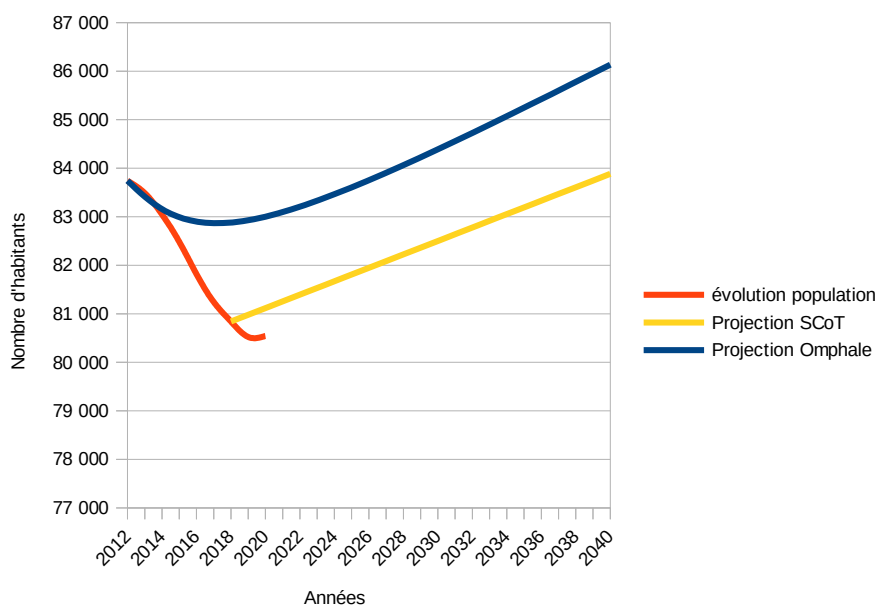


Figure 5 : Reproduction de la projection Omphale de l'Insee présentée dans le dossier, superposée à l'évolution réelle de population entre 2012 et 2020 et la projection du SCoT (source DREAL)

Mais cette analyse n'est pas menée à son terme, puisque le dossier ne présente aucune analyse de la typologie des ménages ayant trouvé résidence sur le territoire au cours des 10 dernières années. Comme indiqué précédemment, selon les chiffres de l'Insee, le territoire perd des ménages avec famille au profit de ménages sans famille¹⁴ (- 1 015 ménages avec famille et + 984 ménages sans famille depuis 2009, phénomène par ailleurs accentué entre 2014 et 2020). Il semble donc que le scénario d'une reprise du solde naturel du fait d'une natalité croissante, sur lequel s'appuie la projection démographique de + 0,18 %, ne soit pas pleinement justifié.

En page 17 de l'annexe n°3, le dossier présente aussi une reprise due à la crise COVID et au développement du télétravail (visible sur la figure 5 ci-dessus avec une légère remontée des habitants pour le Pays avec 21 nouveaux habitants en 2020). L'effet de cette reprise reste à démontrer sur le long terme : par exemple, entre 2007 et 2009, le territoire a connu une légère augmentation de la population qui n'a pas duré. Avant de conclure à une reprise, il conviendrait que la démonstration soit fondée sur une réelle étude socio-démographique, incluant la typologie des ménages entrant sur le territoire.

L'Ae souligne que des études de l'Insee sur l'évolution de la population en Bretagne, plus récentes (Omphale 2017) que celles figurant dans le dossier, sont d'ailleurs disponibles. Aucun des scénarios étudiés n'envisage une croissance de la population pour le Centre ouest Bretagne.

13 Omphale (outil méthodologique de projection d'habitants, d'actifs, de logements et d'élèves) est une application qui comprend un modèle théorique de projection de la population, des bases de données démographiques, des techniques d'analyse démographique et des outils de construction de scénarios pour le futur.

14 Principalement des personnes seules.

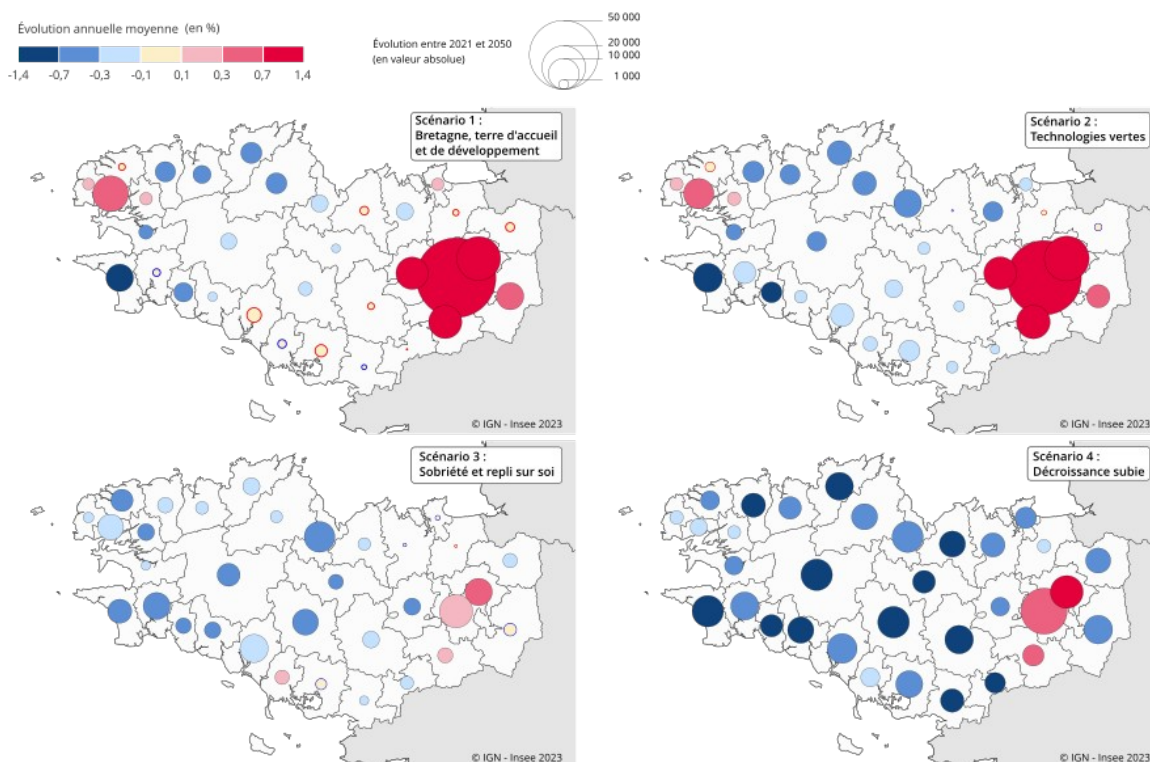


Figure 6 : Evolution projetée des 25-64 ans entre 2021 et 2050 dans les territoires bretons selon le scénario (source : Insee, projections démographiques Omphale 2018-2050)

L'Ae recommande de présenter des scénarios alternatifs, en cohérence avec la tendance démographique actuelle constatée ou celles projetées par l'Insee, afin d'identifier et de retenir le projet constituant la solution optimale du point de vue de l'environnement, après comparaison de leurs incidences sur celui-ci.

2.4. Analyse des incidences et définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées

L'analyse des incidences n'est présentée que partiellement, via des résumés, et le porteur de projet se contente d'affirmer l'absence ou non d'incidence sur tel ou tel enjeu, sans en apporter la démonstration. Il affirme qu'« aucun axe n'apporte d'incidences négatives sur les thématiques environnementales ». Ce raccourci conduit à supposer que l'accueil de nouvelles populations est sans incidence sur le territoire, quand bien même le document autorise l'extension de l'urbanisation sur des secteurs agricoles et naturels. Si l'on peut considérer que l'élaboration d'un SCoT permet de diminuer les incidences sur un territoire par rapport à celles en son absence, il ne peut être avancé que le projet de SCoT amène une « forte plus-value environnementale globale »¹⁵, sans plus de justification.

L'Ae recommande de compléter le dossier avec une véritable analyse détaillée des incidences pour chaque axe et, le cas échéant, de présenter les mesures ERC nécessaires qu'il convient de mettre en œuvre.

2.5. Dispositif de suivi

Le dispositif de suivi est intéressant avec le principe de niveau d'indicateurs. Mais **il conviendra de démontrer la pertinence des critères choisis pour la détection d'incidences négatives.**

En outre, l'exploitation du dispositif de suivi devra être précisée et complétée, notamment pour définir les mesures correctives qui seraient appliquées au SCoT en cas de constat d'incidences négatives sur l'environnement, non traitées par les mesures actuellement retenues.

15 Annexe 5 – Incidences – page 19 « Les incidences cumulées du projet ».

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

3.1. Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers et préservation des sols

3.1.1. Démographie et production de logements

Avec la projection démographique de + 0,18 % par an, le territoire accueillerait d'ici 2040 environ 3 000 habitants supplémentaires. Le SCoT prévoit la production de 4 800 logements, dont la remise sur le marché de 1 200 logements vacants, 2 200 logements en densification ou renouvellement urbain et 1 400 logements en extension de l'urbanisation. Dans le DOO, le nombre de 4 800 logements n'est pas repris et le document cite régulièrement 3 600 logements, ne considérant pas la remise sur le marché de logements vacants comme de la production de logement. En dehors du fait que cela ne permet pas d'avoir une vision claire du projet à ce titre, les 4 800 logements, cités par le PAS, ne sont pas justifiés.

Les besoins en logements sont calculés en annexe 3 sur la base du point mort¹⁶ et de l'accueil de nouveaux habitants. Pour le point mort, le porteur de projet estime le besoin à environ 2 160 logements, en tenant compte du desserrement des ménages¹⁷ (environ 1 900 logements) et de l'augmentation potentielle des résidences secondaires (environ 260 logements). Pour l'accueil de nouveaux habitants, le besoin est estimé à environ 1 400 logements, soit au total 3 560 logements.

<i>Objectifs de production fixés par le DOO :</i>	<i>Besoins estimés dans l'annexe n°3 :</i>
$1200 + 2200 + 1400 = 4800$	$1900 + 260 + 1400 = 3560$
<small>logements vacants densification extension</small>	<small>desserrement résidences secondaires accueil</small>

Soit une différence de 1 240 logements

Ainsi, ce ne sont pas 4 800 logements, mais moins de 3 600 logements que le pays COB devra produire s'il y a une réelle reprise démographique.

Les objectifs fixés pour la production de logements en extension, sans programmation ni conditionnement à l'ouverture par rapport à la remise sur le marché des logements vacants ou encore à la densification et au renouvellement, s'apparentent à un « droit de tirage ». Le besoin est surestimé d'environ 1 200 logements si les objectifs de remise sur le marché des logements vacants et de la densification sont atteints. Ainsi, en prenant les chiffres bruts présentés par le dossier, il ne serait nécessaire de produire en extension qu'uniquement 200 logements.

Les logements prévus par le SCoT sont répartis à la fois par communauté de communes et par type de pôle définis dans l'armature territoriale du SCoT, à charge pour chaque document d'urbanisme local de s'inscrire dans l'objectif fixé de sa communauté de communes. Les raisons de cette répartition ne sont pas expliquées clairement dans le dossier, ce qui ne permet pas de s'assurer de la cohérence de ces objectifs selon chaque communauté de communes.

L'Ae recommande, au-delà de la dynamique démographique projetée qui doit être justifiée comme précisé au 2.3, de compléter le dossier avec une présentation claire des objectifs de production de logements en cohérence avec les besoins réels du territoire, et conditionnés à l'atteinte prioritaire des objectifs planifiés de remise sur le marché de logements vacants, de densification et de renouvellement urbain.

16 Le « point mort » est la mesure a posteriori de la production de logements, qui correspond à la stabilité démographique au cours d'une période révolue. Il correspond au nombre de logements nécessaires pour accueillir le nombre de ménages issus du seul desserrement.

17 Diminution du nombre moyen de personnes par logement.

3.1.2. Activités, équipements et infrastructures

Pour relancer la dynamique démographique, le Pays compte aussi sur le développement de l'économie du fait de l'achèvement de la mise à 2 x 2 voies de la RN 164, passant par Carhaix-Plouguer. Mais aucune démonstration n'est apportée sur la réalité de cette ambition, aucune étude prospective sur les besoins de développement économique n'étant fournie à l'appui du présent dossier

Ainsi, le dossier définit 69 zones d'activités économiques (ZAE), dont certaines pourront faire l'objet d'extension ou de création. Le DOO fixe des prescriptions comme la délimitation des centralités où devront s'implanter en priorité les commerces mais aussi les activités compatibles avec l'habitat, la remobilisation ou la renaturation des friches, une obligation d'étude du potentiel de densification des ZAE existantes avant toute ouverture à l'urbanisation, qui vont toutes dans le sens de la préservation des sols.

Pour les infrastructures, le SCoT ouvre la possibilité de les développer via une enveloppe de foncier mise à disposition de chaque intercommunalité. Le dossier ne présente aucune analyse des besoins ni justification ayant conduit à cette enveloppe. À ce titre, le dossier doit être complété, d'autant que certaines communautés de communes comme Roi Morvan communauté¹⁸ bénéficieraient d'enveloppes foncières non cohérentes avec le foncier consommé à ce titre entre 2009 et 2020 selon le [portail de l'artificialisation](#)¹⁹.

L'Ae recommande de compléter le dossier par une démonstration que le projet correspond effectivement à des besoins justifiés pour les activités économiques, les équipements et les infrastructures, et d'analyser les effets sur l'environnement de ces besoins.

3.1.3. Consommation des sols et réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Dans l'annexe 3 – justification, le dossier indique que le besoin en foncier au total est de 215 ha en densification et extension, avec des densités d'habitat entre 14 et 24 logements par hectare.

Les densités travaillées sont les suivantes :

	Densités minimales (lgts/ha)	
	en densification	en extension
Pôle majeur	24	20
Pôles d'équilibre	21	17
Pôles relais	18	15
Pôle de proximité	18	14

Ces densités ne figurent pas au DOO dans la mesure où, avec la Loi Climat et résilience, les objectifs portent sur la réduction de la consommation et de l'artificialisation ainsi que sur le nombre de logements à produire induisant une augmentation de la densité. Ainsi, le SCoT laisse la marge aux intercommunalités ou communes pour définir leur projet propre. Cependant, ces densités ont servi à calibrer le projet et donc les surfaces.

Figure 7 : Densités ayant servi au calcul des besoins en foncier pour l'habitat
(Source : dossier - Annexe 3 - page 33)

Le dossier indique ne pas imposer de densités en ne les reprenant pas dans le DOO, à charge pour chaque document d'urbanisme de les déterminer. À ce titre, il ne répond pas aux obligations du SRADDET qui précise dans sa règle I-8 « les SCoT fixent une densité brute minimale de logements à l'hectare, déclinée en fonction de l'armature territoriale ». **De plus, les densités retenues pour calculer l'enveloppe foncière restent peu élevées au regard des orientations en matière de consommation foncière. Il est ainsi rappelé que le SRADDET fixe un objectif de densité minimale nette de 20 logements par hectare à l'échelle de la région²⁰.**

Aux 215 ha calculés sont retirés 74 ha de surfaces de moins de 700 m² en secteurs urbanisés, considérées comme ne consommant pas d'ENAF. Ainsi l'enveloppe foncière totale pour la production de logements dans le DOO permet l'artificialisation de 142 ha maximum.

18 14 ha soit plus de trois fois les 4,6 ha consommés entre 2009 et 2020.

19 Selon l'article R.101-2 du code de l'urbanisme, [l'observatoire de l'artificialisation](#) est l'outil officiel pour la fixation et le suivi des objectifs prévus dans les documents de planification et d'urbanisme.

20 Objectif 31.1 (repris à l'objectif 31.5 du projet de modification du SRADDET).

Le dossier additionne à ces 142 ha pour l'habitat, 98 ha dédiés aux nouvelles surfaces aménagées pour le développement économique et 43 ha d'infrastructures et d'équipements, pour atteindre un total d'enveloppe foncière autorisée de 283 ha d'ici fin 2043, avec 129 ha d'ici 2031 et 154 ha d'ici 2043.

Le dossier estime à 86 ha les surfaces consommées entre 2021 et 2023. Ainsi, d'ici 2031, première échéance de la loi « climat et résilience », il peut être estimé, avec l'application du SCoT, une consommation des sols de 215 ha. Pour information, le projet de modification du SRADDET, arrêté à la date de rédaction de cet avis, fixe un objectif maximal de 199 ha pour le SCoT COB.

Compte tenu de densités affichées trop faibles et d'une surestimation du besoin en logements, le territoire ne répond pas pleinement aux objectifs qu'il s'est fixés dans le sous-axe 3.4 relatif à la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Le diagnostic agricole préalable à l'élaboration des documents d'urbanisme locaux, dont l'élaboration est prévue à la recommandation R5, serait un véritable gain pour répondre aux objectifs de préservation des fonctions agronomiques et écologiques des sols s'il était obligatoire. Dans un souci de cohérence avec les objectifs de préservation de l'agriculture du PAS (axe 2 et sous-axe 3.4), il aurait été plus cohérent que cette recommandation soit une prescription.

L'Ae recommande de renforcer l'effort de sobriété foncière et la préservation des sols agricoles et naturels, en mobilisant tous les leviers possibles, dont la priorisation effective à la densification et la résorption de la vacance, ainsi que l'augmentation de la densité prévue, en particulier pour les secteurs en extension, en s'inscrivant dans les objectifs du SRADDET Bretagne.

3.2. Préservation du patrimoine naturel

Cette thématique est dans l'ensemble bien traitée, avec des prescriptions intéressantes et pertinentes²¹. Elle conduit à une bonne identification des composantes écologiques qui devront être reprises dans les documents d'urbanisme. Elle devra être complétée avec les éléments relatifs à la trame noire, pour prendre en compte les besoins de la faune sauvage nocturne (rapaces, chauves-souris) et les perturbations apportées à la faune diurne (activité anormalement prolongée par un excès de lumière), afin d'identifier des points d'amélioration.

La recommandation R8 « Intégration des réservoirs de biodiversité, des corridors écologiques, et des espaces de perméabilité bocagère » devrait être une prescription, ces éléments étant incontournables dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme.

Le DOO prévoit l'intégration des zones humides inventoriées par les SAGE. Ces inventaires n'étant pas exhaustifs, l'intégralité des zones humides, identifiées ou non par les SAGE, doivent faire l'objet d'une protection et d'une intégration dans les réservoirs de trame humide dans les documents d'urbanisme ; la prescription n°49 devra être corrigée en ce sens. Cette prescription prévoit aussi l'interdiction d'atteinte, même partielle, à l'intégrité des zones humides, tout en indiquant de possibles mesures de compensation en cas de destruction. **Ces deux éléments sont contradictoires et doivent être clarifiés au regard des dispositions prévues par le SDAGE Loire-Bretagne et par chacun des SAGE.**

Le SCoT prescrit la mise en place de zones tampon pour certains des corridors et réservoirs²² qu'il identifie, permettant ainsi une bonne gestion de ces espaces. Il aurait été pertinent d'étendre ces prescriptions à d'autres espaces de biodiversité comme les boisements et les zones humides pour assurer à la fois leur fonctionnement (préservation des systèmes racinaires pour les boisements et de l'alimentation en eau pour les zones humides) et l'effet de lisière pour la faune, mais aussi, pour les boisements, pour préserver les zones urbanisées des risques de chute d'arbres, en particulier lors de tempêtes.

21 *Obligation pour les documents d'urbanisme d'identifier les corridors dégradés et de déterminer leurs conditions de remise en état, maintien des connexions avec les territoires voisins, maintien des continuités urbaines, zones préférentielles de renaturation.*

22 *Cours d'eau, landes, tourbières et réservoirs de biodiversité dits « réglementaires » (Znieff de type i, réserves naturelles, etc.).*

La limite de 10 ha, fixée pour l'identification des boisements dans le cadre de la TVB du SCoT, n'est pas pertinente²³. En plus de leur superficie, il serait nécessaire d'identifier les boisements en fonction de leur qualité et de leur connexion aux autres éléments de la trame.

L'Ae recommande de compléter le dossier avec les éléments de la trame noire, de clarifier la protection à mettre en œuvre pour les zones humides et les boisements et d'intégrer des zones de transition en lisière des réservoirs de biodiversité complémentaires définis par le SCoT.

3.3. Paysages et patrimoine bâti

Le territoire présente de nombreux paysages remarquables qui contribuent à son attractivité et à sa qualité de vie. C'est pourquoi il convient de les préserver et d'éviter leur banalisation du fait par exemple d'aménagements stéréotypés.

Le SCoT prévoit à ce titre plusieurs prescriptions et recommandations à intégrer dans les documents d'urbanisme, comme la prise en compte des limites naturelles pour cadrer les nouveaux secteurs d'urbanisation, la prise en considération de la topographie et des éléments naturels pour adapter les nouvelles constructions et garantir une qualité architecturale, la préservation des coupures d'urbanisation et des points de vue, ou encore la valorisation du patrimoine bâti.

Ces prescriptions, une fois intégrées aux documents d'urbanisme, devraient permettre d'assurer la préservation de la richesse paysagère du territoire.

3.4. Préservation des milieux aquatiques

Plusieurs considérations relatives à la gestion des eaux dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme sont présentes dans le dossier mais restent des éléments de gestion sans prise en compte réelle des milieux récepteurs et d'une éventuelle amélioration de ces derniers. Le SCoT doit pourtant intégrer les objectifs du SDAGE et des SAGE et, à ce titre, établir des prescriptions territorialisées permettant d'y répondre.

Pour les eaux pluviales, l'obligation de leur récupération et de leur utilisation est restreinte aux aménagements commerciaux, sans qu'il y ait une véritable explication de cette limitation. Il conviendrait d'étendre l'obligation à l'ensemble des aménagements, y compris pour les ZAE et les secteurs d'habitat.

Pour l'assainissement, l'identification de stations de traitement des eaux usées (STEU) non conformes a conduit le PETR à rédiger la prescription P74 qui conditionne le développement de l'urbanisation à une « mise en conformité des installations le cas échéant », mais cette prescription ne tient pas compte des milieux récepteurs et d'un éventuel objectif d'amélioration ou de reconquête de ces milieux qui serait fixé par le SDAGE ou le SAGE concerné.

L'Ae recommande de réellement intégrer les objectifs de préservation et de restauration des milieux aquatiques fixés par le SDAGE Loire-Bretagne et les SAGE, en approfondissant les thématiques relatives à la gestion des eaux pluviales et usées et en les territorialisant.

23 Certains boisements de feuillus de plus petite taille sont des réservoirs de biodiversité plus importants que des boisements de résineux de grande superficie.

3.5. Changement climatique, énergie et mobilité

3.5.1. Réduction de la consommation énergétique et production d'énergies renouvelables

Le DOO comporte plusieurs prescriptions et recommandations concourant au renforcement des performances énergétiques des bâtiments (habitat et constructions publiques en particulier) ou encore pour le développement des énergies renouvelables, avec une priorité donnée aux installations photovoltaïques intégrées dans les secteurs urbanisés (toitures, parkings, etc.).

La prescription n°38 est une obligation réglementaire posée par la loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021 et la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables (EnR) du 10 mars 2023. Il conviendrait donc soit de retirer cette prescription et de préciser que ce sont les seuils de la loi qui s'appliquent, soit, pour une meilleure prise en compte de la problématique, de prescrire des seuils plus ambitieux.

3.5.2. Mobilité

Le territoire étant relativement enclavé, la problématique de la mobilité doit être au cœur de son aménagement.

Plusieurs prescriptions sont prévues lors de la mise en place des documents d'urbanisme, comme le développement des mobilités actives²⁴, l'obligation d'études pour le développement de l'usage partagé de la voiture (covoiturage), l'intermodalité avec les arrêts de transport en commun ou encore l'accessibilité et le stationnement sur les ZAE pour tous les modes de déplacement.

La mutualisation des aires de stationnement au niveau des aménagements commerciaux aurait gagné à être mise en œuvre aussi au niveau des ZAE.

Pour aller plus loin, le SCoT aurait pu inciter les collectivités à la réalisation de schémas d'aménagement relatifs à la mobilité active afin d'avoir une véritable réflexion territorialisée sur les modes de déplacements alternatifs.

Pour la MRAe de Bretagne,
le président,

Signé

Jean-Pierre GUELLEC

24 Modes de déplacement utilisant l'énergie musculaire tels que la marche ou le vélo.