



Mission régionale d'autorité environnementale

BRETAGNE

**Avis délibéré de la Mission régionale
d'autorité environnementale de BRETAGNE
sur le projet de Schéma de Cohérence Territoriale révisé,
SCoT du Pays de Lorient (56)**

n°MRAe 2017-005029

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Lorient doit faire l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion de sa révision¹ (articles L104-1 et R104-7 du code de l'urbanisme).

Conformément aux articles R104-21 à R104-25 du même code, le Président du Syndicat Mixte pour le Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Lorient a sollicité l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de SCoT révisé, arrêté par délibération du comité syndical du 23 mai 2017.

L'Autorité administrative (Ae) compétente en matière d'environnement est la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) (article R104-21).

L'Ae a accusé réception du dossier reçu le 30 mai 2017 (article R104-23). À compter de cette date de réception, l'Ae dispose d'un délai de 3 mois pour fournir son avis (R104-25). Consultée sur le projet arrêté, l'agence régionale de santé, délégation territoriale d'Ille-et-Vilaine, a transmis à l'Ae son avis daté du 10 mai 2017.

La MRAe s'est réunie le 24 août 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet susvisé.

Étaient présents et ont délibéré : Françoise Burel, Alain Even et Françoise Gadbin.

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

Était excusée : Agnès Mouchard.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

* * *

Il est rappelé ici que, pour tous les projets de document d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la collectivité territoriale, de l'autorité administrative et du public. Cet avis est inclus dans le dossier d'enquête publique.

L'avis de l'Autorité environnementale porte à la fois sur l'évaluation environnementale contenue dans le dossier et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document. L'Ae n'intervient pas dans le processus même de décision liée au document et son avis ne préjuge pas du respect des autres réglementations applicables à ce document.

L'Ae s'assure que les incidences éventuelles du projet sur l'environnement ont bien été évaluées, pour tenir compte des préoccupations visant à contribuer à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement, à la protection de la santé des personnes et à l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.

Conformément à l'article 9 de la Directive européenne 2001/42/CE du 27/06/2001, le Pays de Lorient informera l'Ae de la façon dont son avis a été pris en considération dans le projet adopté.

¹ « Un premier SCoT à 24 communes a été adopté en 2006. En 2018, c'est un nouveau SCoT à 30 communes qui sera adopté. » (Cf Synthèse du Diagnostic page 2).

Synthèse de l'avis

Le territoire du Pays de Lorient, en Bretagne Sud, constitue un pôle dont la dynamique urbaine et économique dépasse ses frontières. Fortement influencé par son caractère maritime et portuaire, il s'est élargi depuis le SCoT approuvé en décembre 2006, regroupant aujourd'hui les intercommunalités de Lorient Agglomération et de Blavet Bellevue Océan.

Son projet à l'horizon 2037 consiste à renforcer son attractivité afin de pouvoir accueillir de nouveaux emplois, dans une économie relevant très majoritairement du secteur présentiel. Son développement démographique est organisé et modulé selon une structuration du territoire autour du pôle de centralité d'agglomération Lorient-Lanester et de trois pôles relais Hennebont, Plouay, Port-Louis/Riantec/Locmiquélic, l'ensemble visant à accueillir 30 000 habitants.

Son développement urbain prévoit une consommation foncière, en forte baisse, d'environ 775 hectares pour l'habitat et l'activité, avec l'ambition forte et affichée de préserver la trame agro-naturelle riche en biodiversité, en paysages de qualité, en ressources naturelles et en aménités pour le cadre de vie.

Le Pays de Lorient n'a pas fourni à l'Autorité environnementale d'informations sur le bilan du précédent SCoT. Cette situation est contraire à la réglementation en vigueur. Au cas où ce bilan n'existerait pas, le Pays se prive d'éléments d'appréciation sur les orientations et les moyens mis en œuvre précédemment.

Pour ce qui est du présent projet, la démarche d'évaluation environnementale suivie par le Pays de Lorient et retranscrite dans les documents peut également être améliorée.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Lorient de parfaire le document du SCoT arrêté en :

- ➔ **illustrant le PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable) par un ou plusieurs schémas plus explicites ;**
- ➔ **modifiant les références réglementaires sur l'évaluation environnementale ;**
- ➔ **complétant de manière significative le résumé non technique ;**
- ➔ **intégrant dans le dossier qui sera mis à l'enquête publique un document bilan complet du SCoT de décembre 2006 ;**
- ➔ **précisant l'ensemble des modalités qu'il compte mettre en œuvre pour suivre le SCoT et ses effets sur l'environnement ;**
- ➔ **confrontant son projet de croissance démographique et économique, et plus globalement sa capacité d'accueil, aux stratégies et aux fonctionnements en cours sur les territoires voisins, dans une démarche inter-SCoT ;**
- ➔ **comblant les insuffisances de l'évaluation du projet d'implantation des zones d'activités sur les continuités écologiques de la trame verte et bleue.**

Malgré un diagnostic et un état initial de l'environnement très complet, le projet de SCoT ne permet pas au Pays de Lorient de retranscrire en orientations du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) toutes les intentions contenues dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Ainsi, la mise en évidence de plusieurs atteintes à la trame verte et bleue par les projets de zones d'activité du territoire n'a pas amené, semble-t-il, le Pays à s'interroger sur les évolutions nécessaires à apporter à son projet de développement durable.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Lorient de renforcer les dispositions relatives au bon fonctionnement écologique de son territoire et, en particulier de :

- ➔ **renforcer les modalités contenues dans le SCoT : prescriptions, préconisations,**

recommandations à destination des documents d'urbanisme locaux, afin d'assurer une protection efficace et pérenne de la TVB (trame verte et bleue) vis-à-vis des projets d'aménagement urbain ;

- ➔ proposer aux PLU d'appliquer un zonage agricole A inconstructible dans certains endroits sensibles du fait de la présence de continuités écologiques, de la proximité de l'urbanisation ou d'une sensibilité paysagère particulière ; Il serait possible de s'appuyer sur un zonage « A corridor » qui est mieux adapté à l'objectif.**
- ➔ veiller à ne pas multiplier les secteurs d'extension urbaine.**

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Lorient :

- ➔ de renforcer dès à présent les orientations visant à la transition énergétique : études préalables aux opérations d'aménagement urbain, élaboration d'un PCAET... ;**
- ➔ de préconiser les plans communaux de déplacements ;**
- ➔ d'affirmer le caractère indispensable des schémas directeurs d'assainissement ;**
- ➔ de renforcer les mesures de lutte et de prévention vis-à-vis des pollutions des sols, lumineuses et électromagnétiques.**

Avis détaillé

I - Présentation du projet et de son contexte

Le territoire du SCoT du Pays de Lorient est composé de *Lorient Agglomération* et la Communauté de communes *Blavet Bellevue Océan*, soit 30 communes². Son périmètre a évolué depuis le premier SCoT approuvé en décembre 2006, par l'intégration des six communes de la *communauté de communes de la région de Plouay* dans *Lorient Agglomération* en janvier 2014. Situé en Morbihan, il s'étend sur 856 km² (85 560 hectares) et accueille 218 830 habitants³.

La population globale du Pays est en hausse constante depuis 1999, à raison d'environ 0,46 % par an. Cette croissance, en ralentissement, est variable au sein du Pays et de plus en plus dépendante du solde migratoire. On constate une forte attractivité du pôle de centralité d'agglomération, composé de Lorient et Lanester⁴, notamment pour les nouveaux arrivants de 15 à 29 ans. Cependant, un phénomène de redistribution de la population interne au Pays est profitable aux communes périphériques, notamment sur le secteur Est de la Rade (Brandérion, Kervignac, Nostang). Au final, le pôle de centralité d'agglomération ainsi que les communes littorales (Gâvres, Groix, Larmor-Plage, Ploemeur, Port-Louis) sont en décroissance démographique.

Lorient, la ville centre, concentre 42 % des emplois pour 27 % de la population. Le centre-ville de Lorient est même le premier pôle d'emploi du territoire, avec des équipements qui sont d'importants générateurs de déplacements : l'Université de Bretagne Sud, le Centre Hospitalier de Bretagne Sud, la base aéronavale de Lann Bihoué, la DCNS ou la Ville de Lorient. En 2012, 75,1 % des 85 500 emplois⁵ recensés dans le Pays de Lorient relèvent du secteur tertiaire et plus précisément présentiel⁶. L'économie du Pays de Lorient est aussi productive (agroalimentaire, électronique...), maritime (construction navale, produits de la mer...). Elle est également touristique, même si la part des résidences secondaires est de 8,7 % seulement.

Le Pays de Lorient dispose de 140 km de littoral. Sa partie continentale est située entre la Ria d'Étel à l'Est et la rivière Laïta à l'Ouest et comporte les vallées du Scorff et du Blavet, ainsi que la rade de Lorient et la petite mer de Gâvres. Avec l'île de Groix, ces éléments constituent le socle d'un patrimoine naturel et paysager de grande qualité.

Identifié au-delà de ses « frontières » comme un territoire maritime et industriel, bénéficiant d'un patrimoine agro-naturel et touristique riche, « tourné vers l'avenir et les innovations grâce à ses entreprises et son Université », le Pays de Lorient a engagé la révision de son SCoT en octobre 2013. Les deux objectifs principaux étaient d'étendre la portée du SCoT à son nouveau périmètre élargi à 30 communes et de prendre en compte les dispositions de loi de juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle II.

Le projet d'aménagement et de développement durables, débattu au sein du comité syndical du SCoT en juin 2016, conforte l'organisation du territoire telle qu'elle est constatée aujourd'hui :

– Le pôle de centralité d'agglomération est composé de Lorient et Lanester, principal pôle d'emplois et d'équipements, conservant d'importantes capacités d'accueil et de production de logements à travers divers projets de renouvellement urbain ;

² Le Pays de Lorient est composé de 30 communes : Brandérion, Bubry, Calan, Caudan, Cléguer, Gâvres, Gestel, Groix, Guidel, Hennebont, Inguiniel, Inzinzac-Lochrist, Kervignac, Lanester, Languidic, Lanvaudan, Larmor-Plage, Locmiquélic, Lorient, Merlevenez, Nostang, Ploemeur, Plouay, Plouhinec, Pont-Scorff, Port-Louis, Quéven, Quistinic, Riantec et Sainte-Hélène.

³ Au 1^{er} janvier 2014.

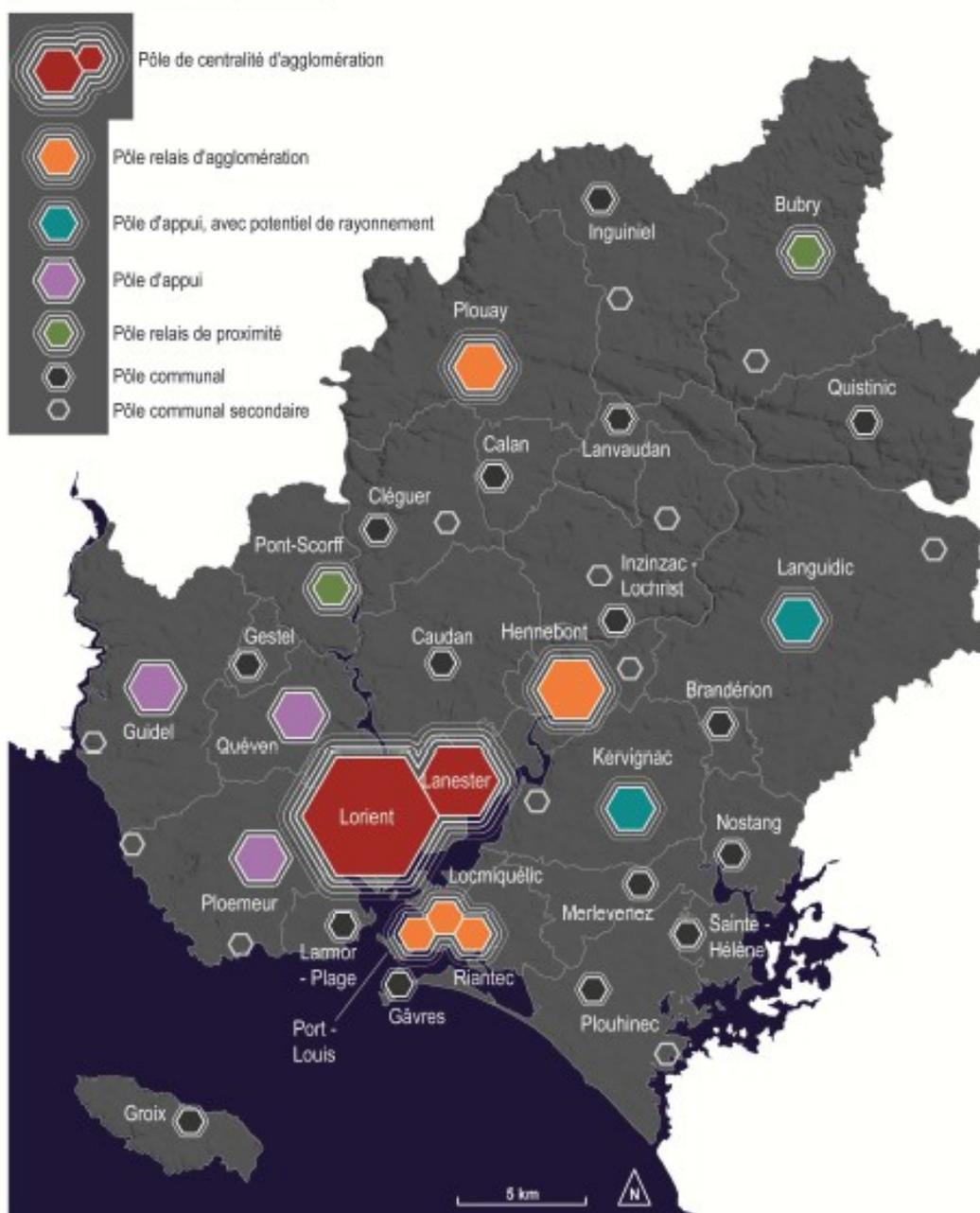
⁴ La centralité d'agglomération est formée par Lorient et Lanester. Le pôle urbain est, lui, composé des 5 communes de l'unité urbaine : Lorient, Lanester, Ploemeur, Quéven, Larmor-Plage, Caudan.

⁵ Sur la période de septembre 2007 à septembre 2015, l'évolution de la création d'emploi est moins favorable et l'emploi salarié n'est plus en croissance (-0,1%). Cette stagnation du nombre d'emplois conjuguée à une croissance (même ralentie) de la population active entraîne une augmentation de la demande d'emploi.

⁶ Le secteur présentiel regroupe le commerce, les services aux particuliers, l'hôtellerie-restauration, l'éducation, la santé, la construction. Il ne regroupe pas l'ensemble du tertiaire, car les services aux entreprises ou le transport de marchandises sont dans le secteur productif.

- Trois pôles relais d'agglomération ou pôles historiques : Hennebont, Plouay et l'ensemble Port-Louis-Riantec-Locmiquélic, ont conservé un rayonnement sur les communes qui les entourent et peuvent jouer un rôle d'équilibre complémentaire au cœur d'agglomération en termes d'attractivité économique ;
- Cinq pôles d'appui : Guidel, Ploemeur, Quéven, Kervignac et Languidic, sont fortement peuplés et bénéficient d'un haut niveau d'équipements et de services ;
- Bubry et Pont-Scorff sont des pôles relais de proximité pour les communes moins bien équipées ;
- Les seize autres communes accueillent les services de proximité.

Armature urbaine et pôlarités



Ci-dessus la carte de l'armature du Pays de Lorient tirée du PADD du projet de SCoT arrêté

Le projet, à l'horizon 2037, souhaite principalement mettre cette organisation au service de l'attractivité du territoire. L'objectif principal est d'accueillir 30 000 habitants supplémentaires sur les 20 années à venir, soit une croissance démographique de +0,5 % par an, ainsi que de nouveaux emplois, en créant les conditions d'accueil pour les entreprises.

Avis délibéré n° 2017-005029 adopté lors de la séance du 24 août 2017

Les besoins fonciers sont ainsi calés : une enveloppe de 475 hectares maximum en extension urbaine pour les logements (+ 25 600 logements), les équipements, les services, les commerces et les activités locales, à laquelle il convient d'ajouter entre 181 et 213 ha cessibles, ce qui correspond à environ 300 ha aménagés, pour les espaces d'activité.

Sa volonté d'attractivité passe aussi par son identité et la mise en valeur de son patrimoine naturel et paysager, ainsi que par le renforcement de son accessibilité, via l'arrivée de Bretagne Grande Vitesse (BGV) et la desserte de l'Aéroport de Lorient-Bretagne Sud.

Le Pays de Lorient entend également s'appuyer sur sa capacité d'adaptation et d'innovation, qu'il a déjà dû exercer par le passé, lors des mutations économiques qui ont touché ses activités maritimes et portuaires. Le territoire vise notamment à se positionner sur les énergies marines renouvelables (éolien offshore flottant) et à valoriser ses investissements sur la filière nautisme et la course au large.

II - Qualité de l'évaluation environnementale

■ Qualité formelle du dossier

Les études nécessaires à l'élaboration du SCoT ont été confiées à Audélor (*Agence d'Urbanisme, de Développement Économique et Technopole du Pays de Lorient*) par délibération du 24 octobre 2013. L'ensemble des documents porte sa signature, avec celle d'ARTELIA pour le document « Évaluation environnementale ».

Le dossier transmis à l'Ae comporte :

- le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), document politique et stratégique du SCoT : il fixe les orientations générales du document de planification ;
- le document d'orientations et d'objectifs (DOO) qui intègre le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) ;
- le rapport de présentation (RP) du SCoT avec :
 - un diagnostic du territoire,
 - un état initial de l'environnement,
 - une évaluation environnementale,
 - une synthèse du diagnostic et la justification des choix,
 - un bilan de la concertation.

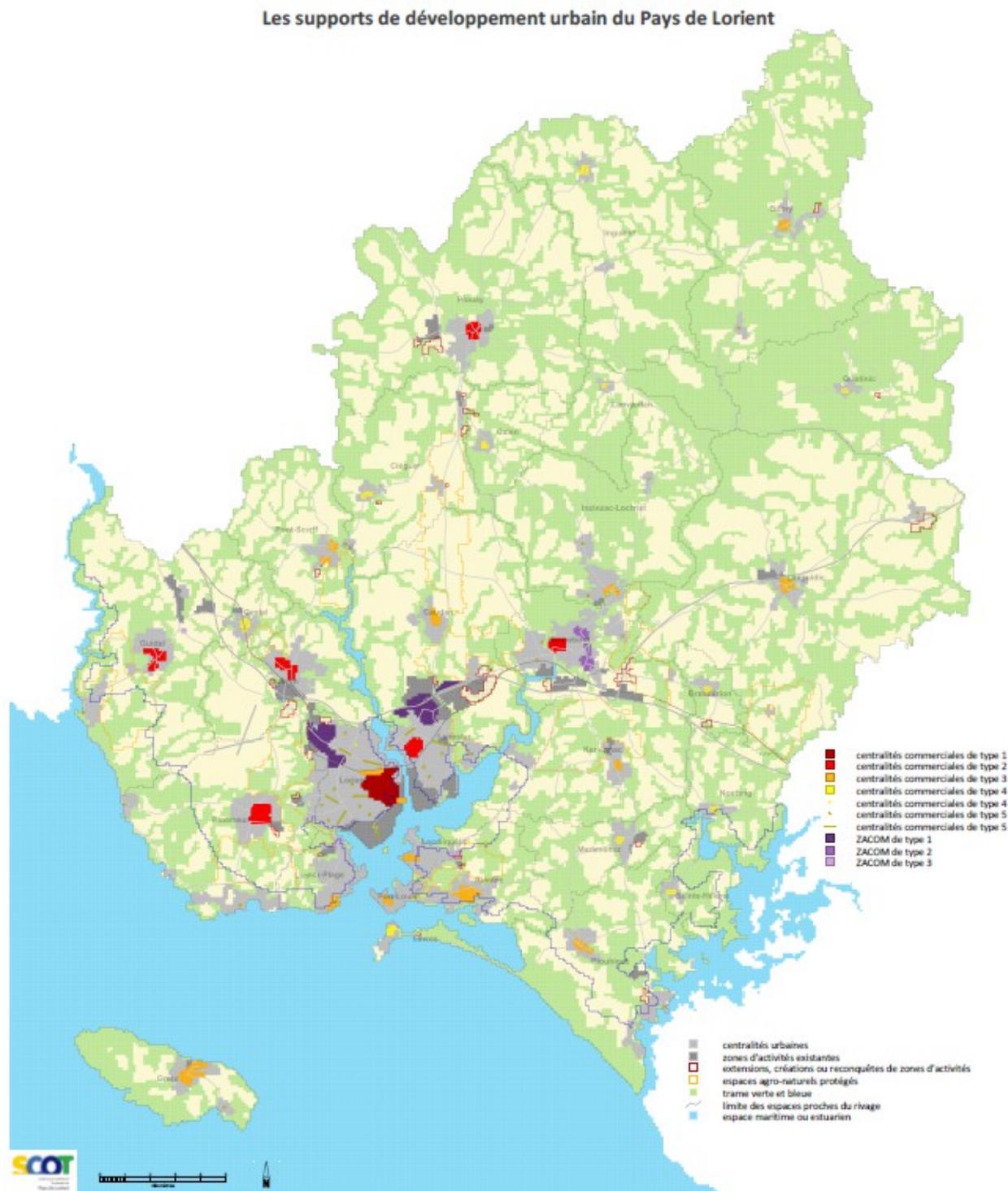
L'ensemble des documents est présenté de façon claire et lisible.

Le PADD présente l'ensemble des grandes orientations du Pays. Il est accompagné d'une « carte de synthèse », composée en fait de trois schémas illustrant le projet à trois échelles territoriales différentes : le Pays au sein de la Bretagne sud, la cohésion interne du Pays, les communes. Leur caractère très synthétique, voire un peu éloigné des réalités, en réduit la compréhension et l'intérêt.

L'un des éléments du RP (rapport de présentation) est intitulé « Évaluation environnementale ». En début de ce document, il est fait référence au code de l'environnement pour définir le contenu du rapport environnemental du SCoT. Cette mention est erronée, dans la mesure où l'article R122-17-VII du code de l'environnement stipule que, par dérogation, les règles relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, dont les SCoT, sont régies par les dispositions du chapitre IV du titre préliminaire du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, ces règles précisent que les éléments requis au titre de l'évaluation environnementale, mentionnés à l'article R141-2 du code de l'urbanisme, sont intégrés et structurent le rapport de présentation. Il est par conséquent inapproprié d'intituler ce document « Évaluation environnementale » dans la mesure où il n'en restitue que les trois dernières étapes⁷, alors que l'évaluation environnementale englobe l'ensemble de la démarche, du diagnostic environnemental au suivi du projet.

Le résumé non technique est par ailleurs très succinct et contient trop peu d'éléments pour être d'un véritable apport dans la compréhension du territoire et du projet.



Carte des supports de développement urbain du Pays de Lorient – DOO page 195

⁷ Cf. Document « Évaluation environnementale », page 3.

Le DOO comprend :

- des prescriptions (environ 210) dont la mise en œuvre est obligatoire par les documents de rang inférieur,
- des préconisations (environ 185) dont la mise en œuvre est souhaitable par ces mêmes documents,
- des recommandations (environ 150) qui sont des propositions dont la mise en œuvre est souhaitable par tout autre type de document non soumis aux règles de compatibilité avec le SCoT ;

Le DOO comprend également une carte de la trame verte et bleue et une carte des supports de développement urbain. Elles sont éditées à l'échelle du 1/50 000° et ont une valeur prescriptive à cette échelle. Le choix d'une représentation graphique carroyée (1 carreau = 1 hectare = 100 mètres X 100 mètres) n'empêche pas ces deux cartes d'être de véritables outils de représentation spatiale à la fois de la réalité géographique du Pays de Lorient et des principaux éléments de son projet de SCoT. Elles contribuent à faire du SCoT un document de référence très complet pour les documents d'urbanisme locaux et constituent une réponse adaptée à la demande récurrente de l'Autorité environnementale sur ce point.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Lorient de parfaire le document du SCoT arrêté, en :

- ➔ ***illustrant le PADD par un ou plusieurs schémas plus explicites ;***
- ➔ ***modifiant les références réglementaires sur l'évaluation environnementale ;***
- ➔ ***complétant de manière significative le résumé non technique.***

■ Qualité de l'analyse

Bilan du SCoT de décembre 2006

L'élaboration du SCoT du Pays de Lorient a fait l'objet d'un « travail important de diagnostic et de concertation avec l'ensemble des élus et les acteurs socio-économiques mené à partir de janvier 2015, mis progressivement en débat avec le public après une phase de sensibilisation dès août 2014 ». Diverses actions ont été menées, expositions, forums, visites, jeux... relatées dans le document « Bilan de la concertation ». Des postulats ont été fixés, « des invariants de cadrage » portant sur quatre points : une enveloppe foncière maximum (1 000 ha), un pourcentage minimum de logements en renouvellement urbain (35%), la réduction des consommations d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre, ainsi que la préservation de la trame verte et bleue. Des hypothèses d'évolution démographique ont été formulées, pour retenir le rythme de progression annuel moyen de 0,5 %.

Dès le départ, ce projet de SCoT a été élaboré comme un nouveau SCoT, le bilan de celui approuvé en décembre 2006 n'ayant pas servi dans la définition des orientations. Seul le document « Évaluation environnementale » y fait référence, en mentionnant que le Premier Vice-Président du comité syndical a rencontré en 2013 les communes pour « dresser le bilan du SCoT de 2006 ». Un premier bilan de la charte d'urbanisme commercial est également évoqué sans plus de précisions.

Même si le périmètre du SCoT a évolué, une analyse de la pertinence et/ou de l'efficacité des mesures prises dans le SCoT de 2006 en lien avec un état des lieux de la mise en compatibilité des PLU avec le précédent DOO aurait permis de mieux apprécier les orientations et les objectifs projetés. Par ailleurs, cette absence pourrait signifier que le comité syndical du SCoT du Pays de Lorient n'a pas respecté les dispositions du code de l'urbanisme en matière d'évaluation du SCoT, le bilan n'ayant pas fait l'objet d'une délibération du Comité syndical, qui n'a pas été transmise à l'Autorité environnementale⁸.

⁸ Depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, le code de l'urbanisme stipule (article L143-28, anciennement article L122-14) que, « six ans au plus après la délibération portant approbation du schéma de cohérence

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Lorient de prendre toutes les mesures nécessaires pour se mettre en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires du code de l'urbanisme :

- ➔ **en intégrant dans le dossier qui sera mis à l'enquête publique un document bilan complet du SCoT de décembre 2006 ;**
- ➔ **en rappelant dans les prescriptions du DOO l'obligation pour les collectivités de mettre en compatibilité, avec le SCoT approuvé, les PLU et autres documents d'urbanisme locaux dans le délai de 3 ans.**

Gouvernance du SCoT

Le principal élément de gouvernance du SCoT en projet est constitué des indicateurs de suivi. Ils sont présentés de façon très synthétique – leur intitulé ne permettant pas d'en deviner toute la richesse – parfois redondante – un même indicateur pouvant être mentionné en relation avec plusieurs enjeux. Le document ne mentionne ni les auteurs, ni les fréquences de renseignement, ni les modalités de réalisation.

D'une manière générale, hormis cette liste d'indicateurs, aucune précision n'est apportée sur le dispositif de suivi de la mise en œuvre du SCoT.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Lorient de préciser l'ensemble des modalités qu'il compte mettre en œuvre pour suivre la mise en œuvre du SCoT et ses effets sur l'environnement.

Parmi ces modalités de gouvernance, les indicateurs de suivi proposés seront enrichis d'informations relatives à leur finalité et leur gestion.

Capacité d'accueil

Le Pays de Lorient se situe dans une dynamique urbaine impliquant l'ensemble des villes du Sud-Bretagne, avec une influence très prégnante de l'agglomération lorientaise et de sa zone d'emploi. Dès lors, le projet de développement démographique et spatial soutenu par le SCoT, basé sur des perspectives démographiques supérieures au scénario central de l'INSEE à 2040 (+ 5 000 habitants) nécessite d'être analysé au regard des projets des territoires voisins. Plus globalement, c'est l'ensemble des aspects de la capacité d'accueil du Pays de Lorient qui doit être regardé à une échelle plus large ; une analyse inter-SCoT en particulier avec ceux des Pays de Quimperlé et d'Auray paraît indispensable.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Lorient de confronter son projet de croissance démographique et économique, et plus globalement sa capacité d'accueil, aux stratégies et aux fonctionnements en cours sur les territoires voisins, dans une démarche inter-SCoT.

Analyse des incidences environnementales du projet

L'analyse des incidences du SCoT est traitée sous plusieurs aspects. Elle est d'abord menée au regard de quatre grandes thématiques environnementales : les milieux naturels et la biodiversité, les ressources naturelles et le cadre de vie, les risques et les changements climatiques, les paysages. Puis un focus est réalisé sur les secteurs susceptibles d'être impactés par les créations/extensions de zones d'activité. Enfin, le document procède à une analyse des incidences sur les sites Natura 2000.

Le rapport conclut « à la définition d'un projet ambitieux et durable pour le SCoT du Pays de Lorient ». Pourtant certains aspects de la démonstration apparaissent fragiles.

territoriale... l'établissement public ... procède à une analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantations commerciales et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète. Cette analyse est communiquée au public et à l'autorité environnementale. À défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc ».

Ainsi, pour Natura 2000, l'analyse se contente de vérifier qu'il n'y a pas d'empiétements des zones d'activités prévues sur les périmètres des sites Natura 2000, sans prendre en compte leurs caractéristiques biologiques impactées par des effets indirects, tels que le type de rejets d'eaux pluviales, la fragmentation du paysage créée par les zones d'activités, le trafic routier... Il faudrait éventuellement prévoir des mesures de compensation pour limiter ces effets négatifs

Sur les 21 secteurs identifiés, qui assurent la disponibilité des 200 ha cessibles prévus, le document constate que 14 d'entre eux (soit les 2/3) sont partiellement situés au sein d'un corridor écologique. Ce simple constat aurait dû inciter le Pays de Lorient à questionner son projet. Celui-ci se limite à utiliser à plusieurs reprises l'objectif de préservation de la trame verte et bleue comme mesure pour éviter ou réduire les effets indésirables sur les milieux naturels. Ce renvoi à une mesure générale face à des incidences localisées ne peut répondre à la nécessité d'une meilleure prise en compte des continuités écologiques dans les choix d'implantation de ces zones d'activité. Il faudra vraisemblablement mettre en place des mesures de compensation.

L'Autorité environnementale considère que l'évaluation des incidences des secteurs d'activité prévus empiétant sur la trame verte et bleue ne répond pas aux exigences formelles et aux enjeux de l'évaluation environnementale.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Lorient de renforcer la démarche d'évaluation environnementale afin qu'elle puisse véritablement accompagner le SCoT dans son ambition de placer l'environnement au cœur du processus de décision et du projet de territoire.

Cela nécessite en particulier de combler les insuffisances de l'évaluation du projet d'implantation des zones d'activités empiétant sur les continuités écologiques de la trame verte et bleue. Cela impliquera aussi d'étendre cette analyse complémentaire à l'ensemble des zones susceptibles d'accueillir les 470 hectares d'extension urbaine prévus dans le SCoT.

III - Prise en compte des enjeux environnementaux

■ La préservation de la trame agro-naturelle

L'inventaire des milieux naturels constitutifs de la trame verte et bleue (TVB) reprend la nomenclature du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) : milieux forestiers – landes, pelouses et tourbières (milieux ouverts – zones humides – bocage – cours d'eau – littoral). Il est retranscrit sur les deux cartes au 1/50 000° du DOO, avec une identification des ruptures de continuité écologique, dues principalement aux infrastructures de transport. L'inventaire est complété par une analyse des espaces de nature en ville : espaces verts aménagés, jardins familiaux, allées plantées... qui constituent ce que le document appelle la trame verte urbaine (TVU). Les franges urbaines en contact avec la TVB sont identifiées.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Lorient de renforcer les modalités contenues dans le SCoT : prescriptions, préconisations, recommandations à destination des documents d'urbanisme locaux, afin d'assurer une protection efficace et pérenne de la TVB, voire de restaurer les continuités quand c'est nécessaire, vis-à-vis des projets d'aménagement urbain.

Le diagnostic fait état d'un secteur agricole encore bien présent sur près de 50 % de sa superficie, avec des surfaces agricoles qui restent denses et concentrées au Nord du territoire, plus morcelées dans la partie Sud suite au développement urbain. En réponse, le DOO a identifié et cartographié 13 secteurs qualifiés d'*espaces agro-naturels protégés*, afin de sécuriser à long terme leur vocation agricole.

En complément de cette mesure créant des espaces agro-naturels protégés,

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Lorient de renforcer le bon fonctionnement écologique du territoire en :

- ➔ **faisant des processus écologiques un atout pour une double performance économique et environnementale de l'agriculture, en lien avec les objectifs de préservation de la TVB ou l'accueil des habitants dans un cadre de qualité ;**
- ➔ **proposant aux PLU d'appliquer un zonage agricole A inconstructible dans certains endroits sensibles du fait de la présence de continuités écologiques, de la proximité de l'urbanisation ou d'une sensibilité paysagère particulière. Il serait possible de s'appuyer sur un zonage « A corridor » qui est mieux adapté à l'objectif.**

■ Une urbanisation compacte et de qualité

Le SCoT s'appuie sur l'armature territoriale que le Pays a choisi de privilégier pour accueillir 30 000 nouveaux habitants d'ici 2037 et construire 25 600 logements. Une enveloppe foncière maximum de 475 ha en extension urbaine est arrêtée, ce qui correspond à une diminution de la consommation d'espace d'environ 30 % par rapport à la période 2006-2013. Pour y parvenir, des densités sont fixées par commune, en densification et en extension urbaines.

Ces objectifs sont de nature à répondre aux ambitions affichées en matière de maîtrise du développement démographique et d'économie de l'espace. Ils s'appliquent sur les centralités urbaines existantes à partir desquelles le Pays de Lorient a choisi d'organiser le développement urbain. Le DOO liste et cartographie ces centralités urbaines. Outre les espaces urbanisés habituels agglomérés autour des centres-villes et des centres-bourgs, figurent dans cette liste une quinzaine de zones d'activités et une vingtaine de secteurs habités.

Pour plusieurs secteurs listés, la qualification de centralité n'est pas avérée, sinon abusive : *Poulgroix* à Inguiniel, *Saint-Antoine*, *Trévidel*, *Saint-Strelin* à Kervignac, *Kerchopine* à Calan et Cléguers. Pour d'autres, elle est synonyme d'une conurbation à venir beaucoup plus vaste qui peut modifier sensiblement les enveloppes urbaines actuelles : *Le Pont-Lorois*, *Locquénin*, *Le Magouër* sur Plouhinec, *Le Courégant*, *Kerroc'h-Lomener-Kerpape* sur Ploemeur, *Soye-Kerdirect-Keraude* sur Ploemeur également.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Lorient :

- ➔ **de retirer de la liste les centralités celles qui n'en ont pas pleinement les caractéristiques ;**
- ➔ **d'évaluer les incidences à moyen et long termes, sur le paysage, la conurbation et l'ensemble des enjeux environnementaux urbains, de l'intégration dans cette liste de plusieurs secteurs urbains, en particulier ceux situés en bordure de la Ria d'Etel sur Plouhinec et de l'océan sur Ploemeur.**

Outre ces secteurs constructibles, le DOO autorise, dans les communes littorales, la création de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement », qui seront la forme urbaine des STECAL (secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées) ainsi que des terrains de camping/caravaning en dehors des espaces urbanisés. Enfin, le DOO autorise la densification de « secteurs urbanisés caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions » qui seront identifiés ultérieurement dans les PLU.

Ces dispositions conduisent à autoriser le développement urbain, sous des formes et en des endroits divers, y compris hors de toute continuité urbaine. Ces dispositions ne prennent pas en compte la présence actuelle d'un habitat diffus très important sur l'ensemble du territoire, générateur de nombreux dysfonctionnements, environnementaux en particulier, contre lesquels de nouveaux principes d'aménagement doivent s'ériger. Elles vont d'ailleurs à l'encontre des grandes orientations du PADD sur le renforcement des pôles et des centralités commerciales, la qualité des paysages ou l'efficacité énergétique par la compacité.

Le SCoT ne répond pas aux exigences de définition de critères suffisamment directifs pour garantir que les PLU respecteront les dispositions de la loi littoral et, par, son évaluation ne fait pas la démonstration que la mise en œuvre du SCoT n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Lorient :

- ➔ **d'évaluer de manière rigoureuse l'ensemble des incidences potentielles des orientations relatives aux STECAL et aux « hameaux nouveaux » ;**
- ➔ **de renforcer ces orientations et de préciser le niveau d'exigence qui s'y attache avec, comme objectifs, la cohérence de son projet vis-à-vis de ses choix initiaux en termes de maîtrise du développement urbain et la prise en compte des enjeux environnementaux comme la qualité des paysages ou l'efficacité énergétique par la compacité.**

■ La transition énergétique

Le diagnostic fait un bilan assez complet de la situation énergétique du Pays de Lorient, tant des consommations que des productions. Le DOO fixe des objectifs à long terme en matière de maîtrise de la demande d'énergie (diviser par 2 les consommations d'énergie pour 2050), de réduction de gaz à effet de serre (tendre vers le facteur 4⁹ en 2050) et de production locale en énergie renouvelable (horizon 2030). Il confie aux PCAET (plan climat air énergie territorial) le soin de décliner ces objectifs en plan d'actions.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Lorient :

- ➔ **de renforcer dès à présent les orientations dirigées vers les PLU, en transformant par exemple certaines préconisations ou recommandations en prescriptions, pour ce qui concerne en particulier les études énergétiques préalables aux opérations d'aménagement urbain ;**
- ➔ **d'exiger de la communauté de communes Blavet-BelleVue-Océan, en l'absence de PCAET, ce plan n'étant pas une obligation réglementaire, une évaluation spécifique de la compatibilité des documents d'urbanisme en projet avec les objectifs du SCoT dans le champ de la transition énergétique ;**
- ➔ **de préciser, notamment sur la carte des secteurs identifiés pour le développement des énergies renouvelables (DOO page 172), ceux retenus pour l'éolien terrestre.**

L'aire d'influence du pôle urbain s'étend au-delà du Pays et même en partie au-delà de la zone d'emploi de Lorient. Cette situation génère des déplacements qu'il conviendra d'analyser dans le cadre d'une réflexion inter-SCoT évoquée supra.

À l'intérieur du Pays, le périmètre du réseau de transports urbains ne couvre pas la communauté de communes Blavet-BelleVue-Océan, uniquement desservie par le réseau de transports interurbains du Morbihan. Dès lors, la recommandation du SCoT encourageant l'autorité organisatrice de la mobilité à mettre en place un réseau structuré sur l'ensemble du territoire du SCoT (DOO page 150) revêt une extrême importance.

D'autres mesures, en faveur des mobilités actives ou des pôles d'échanges multimodaux, concourent à promouvoir des déplacements alternatifs à la voiture individuelle.

L'Ae recommande au Pays de Lorient de préconiser aux communes de s'engager à leur échelle dans cette réflexion sur la mobilité et les déplacements, en élaborant un plan communal de déplacements qui permettra de renforcer l'action et la cohérence de l'ensemble des orientations en matière de déplacements, tant au niveau communal qu'intercommunal.

⁹ En référence aux engagements pris par la France de diviser par un facteur 4 les émissions de gaz à effet de serre du niveau de 1990 à 2050.

■ Une gestion durable de l'eau

Le SCoT identifie la préservation de la ressource en eau comme un enjeu fort du territoire, notamment en raison de la pression urbaine et touristique que subissent les communes littorales. En effet, les prélèvements d'eau destinés à l'alimentation en eau potable sont en hausse de 30 % entre 1999 et 2012, à hauteur de 12 millions de m³. Les unités de potabilisation possèdent une certaine marge de progression, qui pourrait être réduite en cas d'indisponibilité de la ressource pour cause de sécheresse ou de problème de qualité (vulnérabilité des eaux d'origine superficielle aux pollutions), par exemple.

Les orientations du DOO¹⁰ visent à pérenniser un approvisionnement en eau potable de qualité par la protection des captages ou l'amélioration du rendement des réseaux de distribution.

Par ailleurs, le DOO indique clairement aux communes, par une prescription, qu'elles doivent élaborer des zonages d'assainissement des eaux pluviales dans une démarche conjointe à l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme. Il recommande également l'élaboration des schémas directeurs d'assainissement des eaux pluviales ainsi que des eaux usées aux communes qui n'en ont pas l'obligation par leur schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Lorient :

- ➔ ***d'affirmer les principes prioritaires de l'infiltration et de la récupération des eaux pluviales avant toute autre forme d'évacuation des eaux pluviales ;***
- ➔ ***de transformer la recommandation aux communes à élaborer des schémas directeurs d'assainissement en prescription.***

■ Risque et santé

L'ensemble des communes du littoral du Pays de Lorient est concerné par le risque inondation et submersion marine. Des plans de prévention des risques ont été élaborés et ont défini des secteurs sur lesquels s'appliquent des règles de prévention. Le DOO prescrit plusieurs mesures visant à réduire la vulnérabilité du territoire au risque inondation par débordement ou submersion.

L'état initial de l'environnement comprend un bilan exhaustif des sites et sols pollués recensés sur le Pays de Lorient (661 sites industriels susceptibles d'être à l'origine d'une pollution de l'environnement dont 106 sont en activité). Le DOO ne prescrit l'évitement des extensions urbaines que sur les zones impactées par des risques technologiques.

La qualité de l'air extérieur et sa préservation sont considérés comme un thème prégnant sur le territoire du pays de Lorient. Ceci est justifié, car la pollution atmosphérique n'épargne pas la région Bretagne. Des concentrations limites admissibles de certains polluants : les particules fines (PM10), le dioxyde d'azote (NO₂) et l'ozone (O₃) sont parfois approchées ou même dépassées. Les communes de Caudan, Gestel, Guidel, Hennebont, Lanester, Larmor-Plage, Lorient et Quéven sont classées en zone sensible pour la qualité de l'air dans le Schéma régional du Climat, de l'air et de l'énergie 2013-2018 (SRCAE). La déclinaison des dispositions du DOO, visant à préserver la trame verte et bleue, à favoriser la mobilité alternative à la voiture, à économiser l'énergie, devrait contribuer à améliorer la qualité de l'air extérieur.

Outre l'aéroport de Lann-Bihoué au travers de son plan d'exposition au bruit (PEB) et les principaux axes de circulation concernés par les mesures réglementaires destinées à protéger la population riveraine des nuisances sonores, le DOO élargit son action à toutes les activités bruyantes qui sont, de fait, considérées comme incompatibles avec l'habitat, que ce soit dans l'agglomération de Lorient ou les autres communes du Pays.

¹⁰ DOO, page 181 ;

La notion de pollution lumineuse a été introduite de façon détaillée dans l'état initial de l'environnement. Le DOO ne comporte pas de mesures directement susceptibles de lutter contre cette pollution fortement impactante pour la faune comme pour la santé humaine.

Le document arrêté évoque l'exposition aux champs électromagnétiques émis par les réseaux de transport et de distribution d'électricité. Il préconise d'anticiper les recommandations de l'ANSES¹¹ en la matière.

L'Ae recommande au Pays de Lorient de compléter le volet santé-environnement du SCoT.

Fait à Rennes, le 24 août 2017
La présidente de la MRAe de Bretagne,



Françoise GADBIN

¹¹ ANSES : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ;
Avis délibéré n° 2017-005029 adopté lors de la séance du 24 août 2017