



PRÉFET DE LA REGION BRETAGNE

**Direction régionale de l'environnement,  
de l'aménagement et du logement  
de Bretagne**

**23 OCT. 2012**

Autorité environnementale

AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE  
portant sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCOT)  
de CONCARNEAU CORNOUAILLE AGGLOMERATION  
arrêté le 31 mai 2012

### **Objet de la demande - Contexte réglementaire**

Par courrier reçu le 23 juillet 2012, monsieur le président de Concarneau Cornouaille Agglomération – CCA – a sollicité l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de schéma de cohérence territoriale arrêté par le conseil communautaire le 31 mai 2012.

Le projet est soumis aux dispositions du décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement, prévue aux articles L.121-10 à L.121-15 du code de l'urbanisme.

En application de l'arrêté préfectoral du 5 décembre 2011 portant évocation de l'évaluation environnementale des schémas de cohérence territoriale, l'Autorité environnementale est le préfet de la région Bretagne. Son avis porte à la fois sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet.

C'est l'objet du présent avis, qui sera transmis au pétitionnaire, porté à la connaissance du public et inclus dans le dossier d'enquête publique.

## Résumé de l'avis de l'Autorité environnementale

Le territoire de Concarneau Cornouaille Agglomération subit la forte influence des pôles de Quimper et de Lorient. Sa petite taille – neuf communes – le rend encore plus sensible et, par certains aspects, dépendant des dynamiques et des projets de ses voisins. Ainsi, les habitants de CCA effectuent de nombreux déplacements pendulaires hors territoire. Cette particularité, ainsi que ses incidences sur la circulation automobile et, au-delà, sur les choix de développement urbain, méritent une réflexion plus approfondie et sur un périmètre élargi au bassin d'emploi.

Le territoire du présent SCoT est néanmoins pertinent sur de nombreux aspects et la qualité du diagnostic et de l'état initial de l'environnement, malgré l'absence de représentation cartographique à une échelle plus précise que celle utilisée tout au long du document, témoigne d'une volonté d'aborder l'ensemble des enjeux environnementaux présents sur le territoire.

Ainsi, la trame verte et bleue est identifiée. Le SCoT prescrit aux communes sa retranscription et sa préservation dans les documents d'urbanisme. L'articulation harmonieuse de la trame naturelle du territoire et du développement urbain est probablement, d'ailleurs, l'enjeu majeur de CCA. Le constat est fait, sans complaisance, d'une absence de projet dans de nombreuses extensions urbaines, ayant provoqué une réelle dégradation des qualités écologiques et paysagères de plusieurs sites.

Le SCoT prend certaines mesures pour changer son mode de développement. Celles-ci mériteraient d'être précisées et renforcées dans leur ambition, en terme de densité notamment.

L'Autorité environnementale recommande à la collectivité qu'elle poursuive ses investigations sur ces deux aspects, méthodes et objectifs, afin d'aboutir à un véritable projet de développement durable. Ce n'est qu'à cette condition qu'un projet comme la réalisation d'un pôle urbain Concarneau-Trégunc, dont le principe est séduisant mais qui ne peut s'affranchir de fortes contraintes environnementales et paysagères, trouvera toute sa légitimité.

## Avis de l'Autorité environnementale

L'élaboration d'un Schéma de Cohérence Territoriale doit permettre à toute collectivité qui s'y engage d'élaborer un projet fédérant ou suscitant des dynamiques de développement durable susceptibles de faire de son espace un territoire cohérent. Pour cela, elle dispose d'objectifs généraux fixés par le code de l'urbanisme, à savoir l'équilibre entre le développement urbain et la préservation des espaces agro-naturels, la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat, la préservation de l'environnement.

Au-delà de cet aspect réglementaire, la collectivité doit aborder la construction de son projet avec suffisamment de méthode et des moyens adaptés pour qu'elle puisse connaître son territoire, débattre des enjeux qu'elle aura identifiés et définir des orientations ambitieuses.

L'évaluation environnementale est à la croisée des aspects fonctionnels et réglementaires. Elle détermine le contenu du document d'urbanisme, tout en aidant la collectivité à gérer les enjeux environnementaux. Le rôle de l'Autorité environnementale est d'aider la collectivité dans cette démarche.

C'est ainsi qu'en juillet 2009, elle a présenté aux personnes responsables du SCoT de Concarneau Cornouaille Agglomération un cadrage préalable portant sur l'identification de la trame verte et bleue et le mode de développement urbain.

Aujourd'hui, le présent avis est destiné à évaluer la qualité de la démarche et la manière dont l'environnement est pris en compte dans les orientations du SCoT. Il analyse le projet au regard de deux **enjeux transversaux**, la mise en place d'une gouvernance structurée et performante d'une part, la détermination de la capacité d'accueil du territoire d'autre part. Ils constituent des conditions nécessaires à la bonne intégration des **enjeux thématiques**, rassemblés autour de quelques thèmes : l'identification et la préservation de la trame naturelle du territoire, la mise en oeuvre d'une urbanisation de qualité, économe de l'espace, le maintien de la spécificité maritime et littorale du territoire, la nécessité d'une approche durable des flux.

### ■ Développer une gouvernance structurée et performante

L'élaboration du SCoT est l'occasion de recueillir de nombreuses informations. De fait, le diagnostic et l'état initial de l'environnement comportent de nombreux éléments de connaissance du territoire. Dans certains domaines, comme les zones humides ou la trame verte et bleue, Concarneau Cornouaille Agglomération a utilisé des inventaires départementaux, ou réalisés à une échelle qui génère une représentation graphique peu précise. Des investigations plus fines à l'échelle du territoire de CCA auraient permis d'élaborer une cartographie plus précise et plus utile à la fois pour l'agglomération et pour les communes.

A partir d'un SCoT qui doit être un véritable document de référence pour les documents d'urbanisme locaux, l'enjeu pour CCA est de se doter d'une capacité d'expertise permanente pour la mise en oeuvre au quotidien du projet, afin d'assurer la cohérence du SCoT avec les schémas régionaux à venir (climat-air-énergie ou cohérence écologique, par exemple), mais également de veiller à ce que les PLU ou les projets d'aménagement respectent ses orientations. C'est là un second aspect de cette recherche de gouvernance. En effet, si une telle capacité d'expertise existe déjà au sein des services de CCA, il est utile de le préciser dans le

document, comme garant de son efficacité. Dans le cas contraire, la collectivité aura grand intérêt à s'en doter.

Car ainsi, la collectivité pourra développer les outils, à la fois pour aider à la sensibilisation des élus et de la population aux enjeux environnementaux, et pour suivre et évaluer son projet de développement durable. Plusieurs indicateurs sont proposés dans le cadre de l'évaluation environnementale. La collectivité souligne d'ailleurs qu'ils nécessiteront une bonne maîtrise d'un système d'Information Géographique au sein même de CCA.

Il conviendra donc que CCA précise ses intentions dans ce domaine, et en particulier la façon dont elle entend valoriser les éléments de connaissance, de suivi et d'évaluation qu'elle souhaite développer. Cela pourra prendre la forme de publications périodiques aux communes, à la population, de séminaires particuliers du conseil communautaire, voire de la création d'une structure spécifique, type conseil de développement, qui permet d'associer élus et personnes qualifiées, éventualité esquissée par le biais d'une participation des écoles et des habitants à la réalisation des suivis.

### ■ Préciser et Veiller à la capacité d'accueil du territoire

Cette notion est obligatoire pour les communes littorales. Elle peut être généralisée à l'ensemble du territoire et, surtout, là où les enjeux touristiques et démographiques sont importants, comme c'est le cas sur Concarneau Cornouaille Agglomération. Elle permet en effet d'engager le processus d'évaluation, en posant la question du rapport entre le projet politique, d'une part, et les caractéristiques naturelles, sociales, financières du territoire, d'autre part.

De fait, CCA a fixé dans son Projet d'Aménagement et de Développement Durable des objectifs démographiques basés sur les capacités d'accueil respectives de chaque commune. La proposition peut être qualifiée de réaliste, puisqu'elle prévoit d'accueillir 7 450 habitants supplémentaires pour atteindre 57 000 habitants en 2030, ce qui correspond à une croissance de 0,75% par an, légèrement supérieure à celle observée dans les dix dernières années. Elle est répartie de manière proportionnée selon les communes, celles-ci étant classées en 4 familles, ce qui répond au souci de structurer le territoire autour de deux pôles principaux : Concarneau-Trégunc d'une part, Rosporden d'autre part.

Cette volonté d'un développement adapté est tout à fait louable. La méthode retenue comporte néanmoins une faiblesse, celle de s'appuyer d'abord sur une réalité communale avant d'examiner l'ensemble du territoire dans un contexte plus large, celui du pays de Cornouaille par exemple. Certes, la capacité des ressources naturelles a été analysée, ainsi que celle d'équipements indispensables comme les stations d'épuration. Mais les mouvements pendulaires importants, vers Quimper notamment, ont été également mis en évidence sans qu'ils ne soient pour autant intégrés dans la réflexion initiale.

La petitesse du territoire – 9 communes seulement – rend indispensable, plus encore qu'ailleurs, une approche conjointe avec les projets des territoires voisins. La cohérence et la pertinence des orientations du SCoT de CCA méritent d'être évaluées au regard des dispositions du SCoT du pays de Quimperlé et de celui de l'Odet.

## ■ Identifier et préserver la trame naturelle du territoire

L'enjeu est d'identifier la structure naturelle du territoire : les milieux naturels (zones humides, boisements...), les éléments de paysage identifiants, les coupures d'urbanisation nécessaires (zones inondables, submersibles, littorales) et souhaitées (lignes de crêtes...). Ce travail est nécessaire pour comprendre et respecter l'environnement naturel dans lequel se sont implantés et développés les sites urbains.

Cet exercice a été initié par la Direction Régionale de l'Environnement – DIREN – en son temps et repris par CCA dans les orientations du SCoT. Nonobstant les remarques formulées supra sur l'échelle d'étude et de représentation, la carte intégrée dans le document d'orientations et d'objectifs – DOO – montre bien, à l'échelle du SCoT, comment certains aménagements, comme la RN 165, ou certaines extensions urbaines ont provoqué des ruptures dans ces continuités naturelles, au risque de compromettre ses qualités écologiques. Le constat paysager général du territoire est que la variété des paysages ruraux et littoraux est altérée par l'urbanisation diffuse des trente dernières années. Seules les protections des milieux naturels permettent la sauvegarde de certains secteurs, caractéristiques du territoire de Concarneau Agglomération et constitutifs de son attrait.

Il y a donc urgence à ce que les documents d'urbanisme communaux reprennent à leur compte le concept de trame verte et bleue et le développent, conformément à l'orientation IV.12 du présent projet de SCoT. Par un classement en zone naturelle, les PLU contribueront ainsi à protéger durablement la trame naturelle de l'agglomération.

L'inscription de la trame dans la traversée de Rosporden constitue une action originale qui pourra se traduire par des interventions sur tous les espaces publics, comme indiqué dans le DOO, mais également sur les espaces privés, en adaptant par exemple le règlement des zones concernées. Cette initiative ne doit cependant pas se substituer à la recherche d'une continuité biologique contournant le périmètre urbain de la commune, aux fonctions complémentaires à la trame verte urbaine.

## ■ Concevoir une urbanisation de qualité, économe de l'espace

Après avoir identifié l'espace agro-naturel du territoire, il s'agit de concevoir une urbanisation compacte et de qualité, favorable à la mixité sociale et générationnelle, organisant la ville des proximités. Cet aspect vaut pour tous les territoires, aucune collectivité ne devant se sentir exemptée de l'effort régional. Cela constitue pour la plupart des collectivités locales une véritable rupture avec les modes d'aménagement en cours jusqu'à aujourd'hui.

C'est aussi particulièrement vrai pour CCA. Le rapporteur conclut en effet, après l'analyse de l'état existant, que les organisations urbaines de son territoire, comme les paysages naturels, sont déstructurées par l'étalement urbain. Cette absence d'organisation urbaine est la résultante de choix (ou d'absence de choix) dont les motivations sont souvent basées sur la satisfaction des intérêts particuliers, au détriment de considérations plus collectives comme un urbanisme de proximité ou l'économie d'espace.

Le projet de SCoT de CCA montre une prise de conscience de l'intérêt collectif. Il est en effet demandé à chaque commune d'identifier et d'étudier toutes les possibilités de renouvellement urbain (dents creuses, bâti à restructurer), après avoir fixé un pourcentage de production de logements en « réinvestissement urbain ».

Il est dommage que cet effort ne soit pas aussi significatif quand il s'agit de définir les prescriptions relatives aux densités moyennes de logements à respecter pour l'ensemble des opérations. En effet, les chiffres annoncés sont trompeurs puisqu'il s'agit de densité qui exclut les surfaces connexes aux logements (voiries, espaces publics...), ce qui a pour effet immédiat de ramener les objectifs de 25, 20 et 12 logements par hectare affichés dans le SCoT, à respectivement 19, 15 et 9 logements par hectare, selon la famille de communes. Ces règles ne paraissent pas suffisamment ambitieuses pour réellement et rapidement modifier les pratiques dommageables passées.

Quel que soit l'objectif retenu, chaque commune devra veiller, en s'appuyant sur un PLU rénové, à ce qu'il soit mis en œuvre dans l'urbanisme opérationnel. Elles devront donc redéfinir le niveau d'intervention publique nécessaire, et utiliser tous les outils administratifs et juridiques à leur disposition, afin de maîtriser le foncier et de développer des formes urbaines plus variées, mixant habitat collectif, intermédiaire, pavillonnaire, réduisant la taille des lots et des voiries, organisant l'aménagement urbain autour d'espaces publics de qualité. C'est une attitude que le SCoT devrait encourager de façon explicite dans ses orientations.

### ■ Cultiver la spécificité maritime et littorale du territoire

Le SCoT a défini, dans les communes littorales (Concarneau, Trégunc, Névez et Pont-Aven) les agglomérations et villages susceptibles d'être étendus, dans une application stricte des dispositions de la loi Littoral. En les examinant selon ce critère juridique, ces choix ne sont probablement pas discutables. Mais ce faisant, le SCoT a pris appui sur une situation existante guère avantageuse, à savoir l'existence de très nombreuses « agglomérations » dont le nombre d'habitations ne cache pas, au contraire, l'absence de toute organisation urbaine.

Un véritable objectif ambitieux aurait pu consister à choisir, parmi tous ces villages et agglomérations (au nombre de six sur la seule commune de Trégunc en plus du centre-ville, par exemple), ceux dont l'extension future contribuerait à véritablement structurer le territoire, et ceux qu'il conviendrait de limiter et de renforcer avec l'aide d'orientations d'aménagement élaborées. La communauté d'agglomération de Concarneau Cornouaille n'a pas choisi cette voie. Par conséquent, son projet comporte le risque de voir se prolonger l'étalement urbain dans des endroits inadéquats.

Ce risque est accru par le fait que ces extensions ne sont pas limitées dans l'espace. Certes, les coupures d'urbanisation voulues par la loi Littoral ont été définies et représentées de façon satisfaisante si l'on excepte le risque créé par l'autorisation d'y installer des « structures d'accueil légères » dont la « légèreté » n'est pas définie. En l'absence de ce type de coupure d'urbanisation dans l'espace arrière-littoral, de frange urbaine délimitée, s'appuyant sur des réalités géographiques ou paysagères, le développement urbain sera difficile à maintenir dans des limites justifiées. Quant à la délimitation des espaces proches du rivage, qui constitue un autre outil de préservation de l'espace littoral, elle est très certainement trop restrictive dans quelques endroits particulièrement sensibles comme l'anse du Moulin à mer sur Concarneau.

Nonobstant l'urbanisation de la frange littorale terrestre, le SCoT ne s'est pas beaucoup penché sur les activités générées par la présence d'une importante façade maritime. Le port de Concarneau est uniquement mentionné à propos du projet de pôle d'échange multimodal. En particulier, l'avenir de la plaisance et de ses infrastructures nécessiterait une réflexion qui pourrait peut-être se dérouler à l'échelle d'un bassin de navigation dépassant les limites administratives de CCA, mais qui serait reprise dans le SCoT pour ce qui le concerne.

### ■ Avoir une approche durable des flux

Il s'agit de gérer les différents flux, nécessaires ou générés par la présence humaine, de façon à préserver et économiser les ressources naturelles. CCA y consacre le dernier chapitre de son document d'orientations et d'objectifs, en insistant particulièrement sur l'habitat économe en énergie, sur la compatibilité des PLU avec l'implantation d'équipements pour les énergies renouvelables, et sur la réalisation d'un SAGE, qu'il préconise pour les communes situées en dehors du bassin versant de l'Odet.

Mais l'enjeu le plus important est probablement celui qui touche aux déplacements. Le diagnostic met en évidence un niveau de flux important entre Quimper et Vannes, traversant le territoire de CCA, avec un différentiel marqué dans le sens CCA-Quimper. Cela reflète l'imbrication voire la dépendance de CCA vis à vis du bassin d'emploi de Quimper. Cette notion n'a pas influé sur les perspectives de développement démographique de CCA.

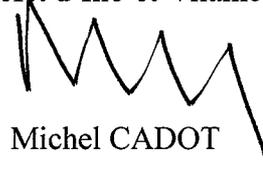
Le SCoT tente néanmoins d'en tempérer les effets négatifs en prescrivant quelques orientations destinées à améliorer la sécurité du réseau routier structurant et à renforcer l'usage des transports collectifs. La prescription visant à réaliser un schéma intercommunal et des plans communaux de circulations douces devrait permettre, à terme, le développement des modes de déplacement « doux ».

Les principales orientations visant à maîtriser les déplacements en offrant des alternatives à la voiture consistent en la création de deux pôles d'échange multimodal, l'un près de la gare de Rospenden, l'autre sur le port de Concarneau. Les différents documents du SCoT apportent peu de précisions sur ces projets importants. Il sera indispensable que les indicateurs traitant des déplacements soient rapidement opérationnels, si ce n'est déjà le cas, afin de contribuer à les définir et à suivre leurs effets.

### ■ Disposer d'indicateurs d'évaluation du SCoT en matière d'environnement

Le SCoT prévoit de nombreux indicateurs classés en deux groupes - principaux (une quinzaine) et secondaires (une dizaine) - qui couvrent de façon satisfaisante les principales thématiques à suivre.

Le Préfet de Région  
Préfet d'Ille-et-Vilaine



Michel CADOT