



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Bretagne
sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme
intercommunal de la communauté de communes
Bretagne Romantique (35)**

n° MRAe : 2024-011384

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 30 mai 2024 à Rennes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes Bretagne Romantique (35).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Françoise Burel, Alain Even, Isabelle Griffe, 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 la communauté de communes Bretagne Romantique pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 1^{er} mars 2024.

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).

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

Le territoire de la communauté de communes Bretagne Romantique (CCBR), formée de 27 communes et accueillant 35 872 habitants permanents en 2020, s'insère entre le littoral nord de l'Ille-et-Vilaine et la métropole rennaise.

Les espaces à statut de protection au titre de la biodiversité remarquable sont peu nombreux (un seul site Natura 2000) mais le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays de Saint-Malo et le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ont acté l'importance, pour la biodiversité ordinaire du territoire, de la trame verte et bleue et de ses différentes sous-trames (forêt, bocage, zones humides...). Reposant sur le massif armoricain, la CCBR s'étend sur quatre grands bassins versants.

Le projet de PLUi de la CCBR est prévu sur la période allant de 2023 à 2035. Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) est porteur de l'ambition d'un territoire attractif conservant toutefois son identité rurale et un cadre de vie qualitatif et équilibré. De manière plus détaillée, il entend développer les mixités fonctionnelles, générationnelles, sociales avec notamment la mise en place d'une offre de petits logements et l'essor du logement social.

Le projet de PLUi est construit sur l'hypothèse d'une croissance annuelle de la population de l'ordre de 1,15 %, inférieure à l'hypothèse de 1,4 % prévue par le SCoT mais supérieure à celle observée ces cinq dernières années (+ 1%). Le besoin est évalué à 2 750 nouveaux logements sur la période du PLUi, dont 56 % seront construits en densification des enveloppes urbaines actuelles. Avec les activités et les équipements, le projet urbanisera 117,2 hectares au total de 2023 à 2035.

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

- **la limitation de la consommation de sols et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers**, afin de s'inscrire dans l'objectif de « zéro artificialisation nette » ;
- **la préservation de la biodiversité** ;
- **la préservation du paysage et du cadre de vie** ;
- **la préservation de la ressource en eau**.

La limitation de l'impact des déplacements, de la consommation d'énergie et de la production de gaz à effet de serre constitue aussi un enjeu important.

Dans l'ensemble, la démarche d'évaluation environnementale pâtit d'une insuffisance de l'état initial et du choix d'une hypothèse de croissance annuelle de la population dite « intermédiaire », sans justification étayée ni présentation d'alternative au projet d'aménagement.

Si le projet de la CCBR a identifié les enjeux environnementaux clés de son territoire et diminué la consommation foncière par rapport au passé, il ne s'inscrit pas pleinement dans la trajectoire d'une réduction suffisante de l'impact sur les sols et la biodiversité. L'objectif de réduction de l'artificialisation des sols n'atteint pas le seuil minimal de 50 % attendu aux niveaux régional et national en 2030, et encore moins celui de 75 % visé au niveau régional en 2035.

L'évaluation des incidences et les mesures Eviter-Réduire-Compenser (ERC) présentées sont souvent très génériques et il est difficile de connaître leur efficacité. Le dossier ne permet pas de statuer sur l'adéquation du projet avec les ambitions, les contraintes et les sensibilités environnementales du territoire comme le cadre de vie ou la ressource en eau. Il ne s'approprie pas les objectifs définis par le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la CCBR.

Il convient de reprendre la démarche de l'évaluation environnementale, avec une approche qui gagne significativement en expertise et en concision, et aboutisse à la proposition de mesures exhaustives et efficaces.

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

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 de PLUi..... | 7 |
| 1.3. Enjeux environnementaux associés..... | 8 |
| 2. Qualité de l'évaluation environnementale..... | 9 |
| 2.1. Observations générales..... | 9 |
| 2.2. État initial de l'environnement..... | 9 |
| 2.3. Justification des choix, solutions de substitution..... | 9 |
| 2.4. Analyse des incidences et définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées..... | 10 |
| 2.5. Dispositif de suivi..... | 10 |
| 3. Prise en compte de l'environnement..... | 11 |
| 3.1. Consommation des sols et préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers..... | 11 |
| 3.2. Préservation de la biodiversité..... | 12 |
| 3.2.1. Espèces et milieux..... | 12 |
| 3.2.2. Continuités écologiques..... | 13 |
| 3.3. Préservation du paysage et du cadre de vie..... | 13 |
| 3.4. Préservation de la ressource en eau..... | 14 |
| 3.5. Limitation de l'impact des déplacements, de la consommation d'énergie et de la production de gaz à effet de serre..... | 15 |
| 3.5.1. Déplacements - aménagement du territoire..... | 15 |
| 3.5.2. Climat – Air – Énergie..... | 16 |

Avis

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un moment où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Le rapport de présentation rend compte de cette démarche.

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

1.1. Contexte et présentation du territoire

Le territoire de la communauté de communes Bretagne Romantique (CCBR), formée de 27 communes et accueillant 35 872 habitants permanents en 2020¹, s'insère entre le littoral nord de l'Ille-et-Vilaine et la métropole rennaise. Il est rattaché au schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Saint-Malo, qui intègre en particulier l'intercommunalité de Saint-Malo agglomération. Sa population active travaille toutefois principalement sur la métropole rennaise. La CCBR conserve un caractère rural, son pôle urbain principal (Combourg) accueillant 6 203 habitants permanents.



Figure 1 : Localisation de la CCBR (Source : Géobretagne)

1 Données Insee de 2020

L'importance relative des bourgs a fortement évolué dans les années 90 avec la transformation de la route départementale (RD) 137, seule 2x2 voies du territoire, reliant Saint-Malo à Rennes et favorisant le développement des communes proches de cet axe. Le second axe majeur de déplacement est la voie ferrée Rennes/Saint-Malo, qui dessert Dingé, Combourg et Bonnemain. Les communes distantes de ces axes de déplacement ont une importance démographique moindre. Les transports par car, axés vers Rennes, Saint-Malo et Dinard sont chronophages et les lignes ne permettent pas de parcourir le territoire de la CCBR de manière simple. La voiture constitue donc le moyen de déplacement dominant, pour les trajets personnels comme pour les trajets professionnels (convergences vers Combourg, flux de Combourg vers Tinténiac)².

Les trois pôles urbains principaux correspondent à deux communes à la limite ouest du territoire proches de la RD 137 (Mesnil Roc'h, commune nouvelle, et Tinténiac), ainsi qu'à la ville de Combourg à la position centrale et historiquement structurante. Les autres communes sont définies comme bourgs de proximité, bourgs d'hyper-proximité ou communes rurales en fonction de leur importance démographique. La vacance des logements³ est particulièrement concentrée dans les centres-bourgs anciens et concerne des habitations antérieures au vingtième siècle. La construction neuve entraîne une forme de désintérêt pour cet habitat ancien d'un territoire qui, bien que vieillissant, attire de jeunes ménages en partie motivés par l'accessibilité financière de l'immobilier.

Reposant sur le massif armoricain, la CCBR s'étend sur quatre grands bassins versants, rattachés aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Vilaine, de Frémur-Rance-Baie de Beussais, et des bassins côtiers de la région de Dol de Bretagne et du Couesnon. Les paysages variés ont orienté la répartition et l'importance des usages agricoles et forestiers du territoire. Le bocage et, à l'inverse, les arasements liés aux remembrements agricoles sont tous deux importants mais distribués de manière hétérogène sur le territoire. La forêt occupe une superficie de l'ordre du double de la moyenne régionale.

Les espaces à statut de protection au titre de la biodiversité remarquable sont peu nombreux : un seul site Natura 2000 est présent, celui des « Etangs de la Vilaine » au sud-est de la CCBR. Le SCoT et le PLUi ont acté, pour la biodiversité ordinaire du territoire, l'importance de la trame verte et bleue et de ses différentes sous-trames (forêt, bocage, zones humides...) ainsi que leurs enjeux propres (objectifs de conservation ou de renforcement).

La qualité de la trame bleue (absence d'obstacles à la circulation des espèces, qualité des cours d'eau) constitue un point d'attention compte tenu de la dégradation des eaux (état écologique) et du manque de performance de l'assainissement collectif, en partie non conforme à la réglementation.

La communauté de communes comporte également de nombreux sites d'intérêt patrimonial ou touristique (canal d'Ille-et-Rance et ses chemins de halage, site patrimonial remarquable⁴ défini pour le centre historique de Combourg, châteaux, manoirs, parc animalier de la Bourbansais...).

2 C'est, à 85 %, le moyen de transport domicile-travail pour les actifs travaillant sur le territoire (2020, source : dossier)

3 Taux de 7,3 % (En 2018)

4 <https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/les-sites-patrimoniaux-remarquables-spr>

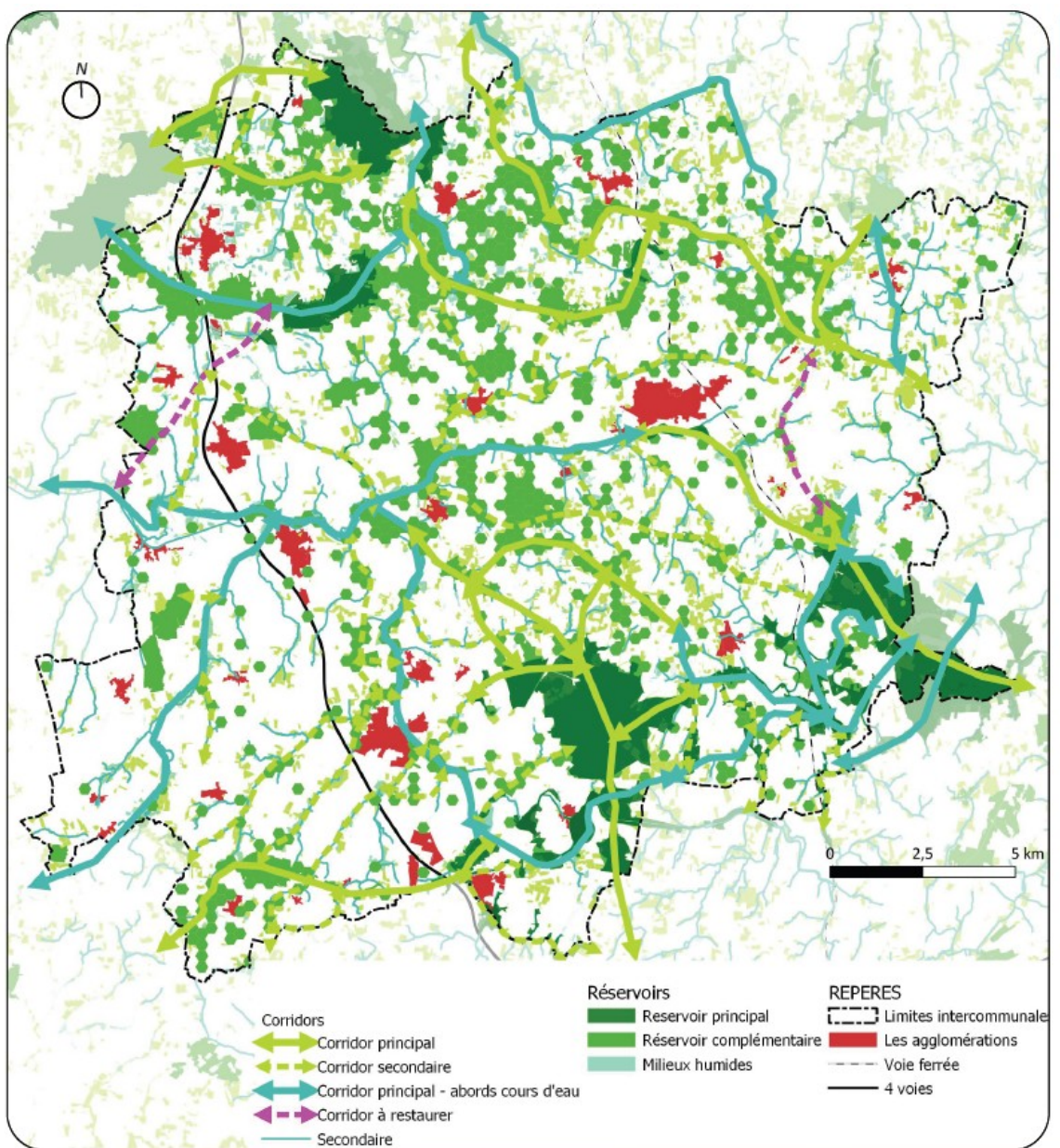


Figure 2 : Continuités écologiques du territoire intercommunal (source : dossier)

1.2. Présentation du projet de PLUi

Le PLUi de la CCBR est prévu sur la période 2023-2035. Il doit prendre le relais de 19 plans locaux d'urbanisme (PLU), de trois cartes communales, cinq communes ne disposant pas de document d'urbanisme étant actuellement soumises au règlement national d'urbanisme.

Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) est porteur de la double ambition d'un territoire attractif conservant toutefois son identité rurale, et d'un cadre de vie qualitatif et équilibré. De manière plus détaillée, il entend développer les mixités fonctionnelles, générationnelles, sociales avec notamment la mise en place d'une offre de petits logements et l'essor du logement social.

Le projet de PLUi est construit sur l'hypothèse d'une croissance annuelle de la population de l'ordre de 1,15 %. Le besoin en nouveaux logements est décrit dans le tableau ci-dessous :

| Objet des constructions nouvelles | Nombre de constructions nouvelles | Observations |
|--|-----------------------------------|---|
| Maintien de la population actuelle | 343 | 298 pour le desserrement ⁵ des ménages, 45 pour les résidences secondaires (besoin de 185 dont est déduite une baisse de vacance de 140) |
| Accueil d'une population nouvelle | 2385 | Pour 5 543 habitants (<i>le taux d'occupation de 2,34 figurant dans le dossier conduit plutôt à 2 368 constructions</i>) |
| Total sans correction | 2750 | Source dossier (<i>écart sur l'addition des 2 termes, non expliqué</i>) |
| Correction liée à la prise en compte des logements produits et non produits entre 2018 et 2022 | 177 | Prise en compte justifiée par une projection construite sur des données démographiques 2018 (cf. page 82 du volume « Justifications » du dossier) |
| Total corrigé | 2927 | Dont 1 661 logements en densification |

56 % des nouveaux logements seront construits en densification des enveloppes urbaines actuelles⁶. Ce mode d'urbanisation consommera 19,1 hectares (ha), à ajouter aux extensions urbaines pour l'habitat, évaluées à 50,2 ha. Les activités consommeront 33,9 ha. Les équipements, les secteurs de taille et capacité d'accueil limitées (STECAL) et les emplacements réservés utiliseront respectivement 4,4, 8,6 et 1 ha.

En résumé, le projet urbanisera un total de 117,2 hectares de 2023 à 2035, soit une réduction de 33 % par rapport à la consommation foncière observée de 2013 à 2023, qui était de 174,2 hectares. À défaut de distinguer les nouvelles urbanisations immédiates des urbanisations différées, un échéancier bâti en quatre phases prévoit une progression régulière de l'urbanisation.

1.3. Enjeux environnementaux associés

Au regard des effets attendus de la mise en œuvre du plan et des sensibilités environnementales du territoire, l'autorité environnementale identifie les principaux enjeux environnementaux suivants pour le projet de révision du PLUi de la CCBR :

- **la limitation de la consommation de sols et la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers**, afin de s'inscrire dans l'objectif de « zéro artificialisation nette » fixé aux niveaux national et régional ;
- **la préservation de la biodiversité ;**
- **la préservation du paysage et du cadre de vie ;**
- **la préservation de la ressource en eau**, du point de vue de l'approvisionnement en eau potable et de la restauration de la qualité des milieux aquatiques.

La limitation de l'impact des déplacements, de la consommation d'énergie et de la production de gaz à effet de serre constitue aussi un enjeu important.

5 *Le desserrement est la prise en compte de l'évolution de la taille moyenne des ménages. À population constante, une diminution de la taille moyenne des ménages induit une augmentation du nombre de ménages et donc un besoin en nouveaux logements.*

6 *L'estimation du potentiel est de 80 % de 771 logements (du fait de la rétention foncière), soit 617 unités auxquelles s'ajoutent 720 logements « commencés », 260 logements pris en compte par des OAP de densification et 64 changements de destination.*

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Observations générales

Le choix d'élaborer un PLUi permet une approche intercommunale qui mérite d'être saluée, en ce qu'elle permet d'appréhender certains aspects à une échelle plus pertinente qu'à la seule échelle communale.

Le dossier, et en particulier son évaluation environnementale, montre que le pétitionnaire a compris la nécessité d'un passage en revue exhaustif des différentes thématiques pour évaluer de manière satisfaisante les incidences du PLUi présenté. Le dossier dépasse toutefois le millier de pages, hors documents graphiques. Ce volume est en grande partie dû à des répétitions dans le PADD dont les axes se recoupent largement. De même, la partie du dossier relative à la méthodologie de l'évaluation environnementale est proche du contenu du résumé non technique et le volume « Justification des choix » comprend de nombreuses redondances concernant le projet d'urbanisation futur.

Le résumé non technique reprend de manière claire le descriptif du projet ainsi que l'essentiel de ses enjeux (présence d'encadrés) et de ses incidences.

2.2. État initial de l'environnement

L'état initial du dossier présente des insuffisances :

- L'état initial doit identifier l'ensemble des prélèvements (forages, réseau public) ainsi que le niveau des pertes sur le réseau d'eau potable ;
- La qualité des cours d'eau se limite aux données publiques. Or il est important de disposer d'informations plus précises sur les réseaux d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales et leurs dysfonctionnements éventuels ;
- La caractérisation des sols, notamment vis-à-vis de leur sensibilité à l'érosion, apparaît comme sommaire (avec une représentation à l'échelle nationale). Le dossier la qualifie globalement d'« importante » sur l'ensemble du territoire alors que les données publiques disponibles montrent une forte hétérogénéité. Ce point génère un doute sur la teneur du travail effectué pour la qualification du bocage et de sa fonction « anti-érosion » ;
- La trame bocagère est localement affectée par le remembrement. Les données de la trame verte et bleue ne présentent pas clairement cette composante des continuités écologiques ;
- La qualification des paysages urbains et ruraux n'atteint pas un niveau qui permette l'appréciation des incidences des urbanisations nouvelles.

L'état initial de l'environnement apparaît fragile pour construire une appréciation suffisante des incidences du projet d'urbanisation.

L'Ae recommande de consolider l'état initial (notamment la qualité des eaux, des sols et celle des continuités écologiques).

2.3. Justification des choix, solutions de substitution

Le dossier étudie trois hypothèses de croissance annuelle de la population :

- une tendance « au fil de l'eau » s'appuyant sur les évolutions des 5 dernières années (2013-2018) correspondant à un taux de variation de + 1 %/an, un accueil de 4 700 habitants supplémentaires et une production moyenne de 190 logements/an ;
- une tendance « modérée » prenant le parti d'un accueil présenté comme raisonné au regard du développement récent du territoire (+ 1,6 % entre 2007 et 2017) correspondant à un taux de variation de + 1,15 %/an, un accueil de 5 500 habitants supplémentaires et une production moyenne de 230 logements/an ;

- une tendance « haute » portée par le SCoT du Pays de Saint-Malo avec un taux de variation de + 1,4 %/an, un accueil de 7 000 habitants supplémentaires et une production moyenne de 300 logements/an.

La collectivité indique seulement avoir choisi de retenir la tendance « modérée » afin d’avoir une application modulée de l’accroissement de la population et de ne pas engendrer une suroccupation des équipements et services. Aucune solution alternative n’est réellement présentée.

Même si le scénario découlant de l’hypothèse retenue présente un taux de variation inférieur à celui retenu par le SCoT, l’Ae considère qu’il aurait dû être comparé au scénario découlant de l’hypothèse « au fil de l’eau », afin de justifier le choix retenu au regard des incidences environnementales⁷.

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

L’évaluation des incidences des différentes composantes du projet est constituée d’évidences et de généralités. Elle prend le plus souvent la forme d’une démonstration par l’exemple, ce qui ne permet pas de s’assurer de sa valeur générale effective.

Il peut également être noté l’absence de prise en compte des effets de cumul (consommation de sols, assainissement des eaux pluviales, modifications du cadre de vie, influence sur la biodiversité...).

Les mesures Eviter-Réduire-Compenser (ERC) ne sont pas récapitulées de manière systématique. Leur coût et leur efficacité ne sont pas estimés. Certaines dispositions, comme les principes présentés dans le cadre des objectifs d’aménagement et de programmation (OAP) sectorielles, ne peuvent pas avoir de portée puisqu’elles sont génériques⁸.

L’Ae recommande de réviser la méthodologie relative à l’évaluation des incidences, afin de pouvoir proposer des mesures ERC efficaces pour la maîtrise des incidences résiduelles.

2.5. Dispositif de suivi

Les indicateurs de suivi proposés sont nombreux et souvent pertinents, mais ils sont surtout orientés pour apprécier les effets positifs du document d’urbanisme. Certaines thématiques, comme la qualité des milieux naturels et aquatiques, s’avèrent trop succinctement encadrées. En outre, il n’apparaît pas de valeurs seuils susceptibles de déclencher la mise en œuvre de mesures correctives en cas d’incidences imprévues en cours de réalisation du PLUi.

Les indicateurs de suivi doivent donc être complétés, et comporter davantage d’indicateurs de résultat que d’indicateurs de moyens.

⁷ Conformément à l’article R 151-3 4° du code de l’urbanisme.

⁸ « L’implantation du bâti devra s’adapter à l’environnement (gabarit des constructions, intégration) et limiter les vis-à-vis. Les nouvelles constructions devront veiller à respecter les codes architecturaux locaux afin de permettre une bonne intégration au tissu urbain existant... L’aménagement devra intégrer la gestion des eaux pluviales et de ruissellement à l’échelle de la parcelle... Les espaces de stationnement devront être gérés au sein même des parcelles et/ ou par le biais d’espaces de stationnement mutualisés...»

3. Prise en compte de l'environnement

3.1. Consommation des sols et préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

L'Ae constate que l'intercommunalité s'inscrit dans une trajectoire de réduction de l'artificialisation de seulement 33 % de la consommation de sols et qui n'atteint donc pas le seuil de 50 % attendu aux niveaux régional et national en 2030 et encore moins celui de 75 % à l'horizon 2035 fixé au niveau régional par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne⁹. Cette réduction repose sur une analyse précise des potentiels de densification, assez variables selon les communes, et permettant la construction de 56 % des logements futurs. Il peut être aussi relevé que le potentiel de densification pour les activités a été étudié de manière fine, limitant ainsi une consommation de sols par extension.

Malgré la recherche d'un évitement et d'une réduction, la consommation des sols reste trop importante.

L'Ae recommande de renforcer l'effort de sobriété foncière et la préservation des sols, en mobilisant tous les leviers possibles, dont la densification, la résorption de la vacance et l'augmentation de la densité prévue pour les secteurs en extension, afin de s'inscrire dans les objectifs du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne aux horizons 2030 et 2035.

À l'interface de la préservation des sols et d'une bonne gestion des eaux pluviales, le projet prescrit une infiltration à la parcelle. L'état initial ne permet pas de statuer sur la capacité des sols pour mettre en œuvre une telle disposition.

Le projet comporte des règles pour une limitation de l'imperméabilisation. Elles se présentent, pour un zonage donné, comme indépendantes des contextes locaux. Comme indiqué précédemment, il conviendra de compléter l'état initial par des informations relatives aux dysfonctionnements éventuels des réseaux d'assainissement des eaux pluviales pour s'assurer de la pertinence d'une telle formulation générale.

Les secteurs de nouvelle urbanisation, proches les uns des autres, voire attenants, auraient pu conduire à une forme de mutualisation pour la gestion des eaux pluviales afin de favoriser une densité de logements plus importante et accroître ainsi l'effort d'évitement sur la consommation des sols.

L'Ae recommande d'améliorer la gestion des eaux pluviales afin de prévenir l'engorgement et l'érosion des sols et de limiter leur consommation. Pour cela, l'état initial de l'environnement (propriétés des sols, fonctionnement du réseau d'assainissement des eaux pluviales) devra être conforté.

Concernant l'artificialisation des sols, la question des milieux présents au droit des constructions nouvelles et celle de la perte d'un effet tampon pour les eaux de pluie sont en général considérées. Toutefois, rien n'est proposé vis-à-vis de :

- la destruction des sols, milieux de vie, épurateurs et supports des milieux agricoles et naturels ;
- la diminution d'espaces de vie, effectifs ou potentiels, pour la flore et la faune sauvage ;
- l'augmentation de la « friction », voire de l'effet d'obstacle aux déplacements des espèces, aspects pourtant centraux des textes relatifs à l'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN), à la trame verte et bleue et plus généralement à la préservation de la biodiversité.

⁹ La loi « climat et résilience » du 22 août 2021 et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne approuvé le 16 mars 2021 poursuivent des objectifs similaires en matière de préservation des espaces agro-naturels : il s'agit de diviser par deux le rythme d'artificialisation des sols sur les dix prochaines années par rapport aux dix années précédentes, pour atteindre un niveau de « zéro artificialisation nette » à horizon 2050 pour la loi et 2040 pour le SRADDET.

Ces effets nécessitent un évitement, sinon une compensation qui doit être calculée et envisagée sous la forme de l'amélioration des fonctionnalités des milieux : confortement des continuités écologiques, de logiques de trame brune (sols), noire (réduction de l'éclairage nocturne), de trame verte et bleue ou encore d'une trame agricole aux fonctionnalités accrues par le recours aux pratiques les plus respectueuses possibles des sols et de la faune.

L'Ae recommande :

- **que soient mieux identifiées les incidences des artificialisations nouvelles sur les sols et les milieux agricoles et naturels ;**
- **qu'elles amènent à l'élaboration de mesures de compensation adaptées, visant notamment au renforcement qualitatif d'une trame agro-naturelle ;**
- **que la démarche menée puisse conduire à redéfinir et adapter le cas échéant le projet d'artificialisation, notamment par le choix de formes urbaines ou de dispositions constructives moins impactantes.**

3.2. Préservation de la biodiversité

3.2.1. Espèces et milieux

Les zones humides ont fait l'objet d'un travail d'évitement, sur la base d'un inventaire additionnel à celui des SAGE pour les secteurs de projet, ce qui est appréciable. **Il conviendrait, pour les situations de contiguïté ou d'inclusion (rares) de ces milieux dans l'urbanisation nouvelle, de vérifier l'absence d'impact sur leur alimentation et de mettre en place leur suivi, dans le cas où les eaux pluviales feraient l'objet d'une rétention accompagnée d'un rejet ponctuel.**

Un linéaire de 2 150 km de haies sera protégé en tant qu'élément de paysage. **Il sera nécessaire de préciser la proportion qu'il représente vis-à-vis du linéaire total de ces formations arborées.**

Le dossier fait état d'un principe de distance entre arbres et constructions nouvelles (celui de la prise en compte de la projection au sol des limites des cimes). Il peut être utile d'indiquer que les jeunes arbres développent en général un système racinaire plus étendu (d'un facteur de 1 à 2) que leur cime (i.e. houppier), d'où l'existence d'un risque de dépérissement si la règle précitée s'applique de manière systématique.

En outre, la conservation des arbres existants sur les parcelles à urbaniser est présentée comme conditionnée à leur valeur patrimoniale sans que ce terme ne soit clairement défini.

Compte tenu des expressions employées au sein des OAP pour la conservation des formations arborées, il conviendra, en plus du préalable du respect des systèmes racinaires, de veiller à formuler ces engagements par une affirmation, en proscrivant les conservations « recommandées » ou « dans la mesure du possible ».

L'examen des 88 OAP sectorielles, définies pour les extensions urbaines et pour une part de la densification urbaine, révèle en outre qu'il n'est pas mis en œuvre de logique de compensation pour les suppressions d'arbres ou de formations arborées, alors que cet impact est certain pour près d'un tiers d'entre elles.

Au vu des imprécisions et des limitations précitées, la démarche ERC doit être révisée afin de démontrer une maximisation de l'évitement et le cas échéant l'application de mesures de compensation. L'intérêt des milieux arborés requiert un niveau d'attention important compte tenu de leurs autres fonctions, paysagères et bioclimatiques.

3.2.2. Continuités écologiques

Les continuités écologiques (ensembles formés par les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques) sont étudiées sous l'angle de 6 sous-trames sans que celles-ci ne soient clairement listées¹⁰.

Le travail de déclinaison de la trame verte et bleue à l'échelle de l'intercommunalité est bien identifiable. Toutefois, il apparaît que les continuités écologiques sont loin d'être définies à un niveau suffisant (échelle communale) :

- les deux corridors écologiques pour lesquels une consolidation est identifiée (à l'ouest et à l'est du territoire) ne semblent pas correctement localisés (ils ne sont en tout cas pas justifiés) ;
- les liens avec les territoires environnants semblent peu travaillés, notamment sur les limites nord et est de la CCBR ;
- l'analyse des contraintes environnementales des OAP sectorielles montre aussi que certains corridors attenants aux zones d'urbanisation nouvelle ne sont pas mis en évidence (Mesnil Roc'h 3, 4 et 5, Saint-Brieuc des Iffs 1...).

In fine, un doute persiste sur la suffisance du travail de définition des continuités écologiques. **Une explicitation est souhaitable et doit s'accompagner d'une restitution cartographique plus fine (échelle communale au 1/5000^e) afin de préparer le figuré des continuités dans le futur règlement graphique.**

3.3. Préservation du paysage et du cadre de vie

L'existence de dispositions originales, comme l'usage de zonages particuliers, dans le PLUi mérite d'être soulignée :

- le zonage « UC » (zone urbaine mixte) permettra une mixité fonctionnelle, en mesure de rompre avec une forme de « monotonie » urbaine et de réduire en partie les déplacements, avec bien sûr le souci, mentionné et correctement encadré, de veiller à une adéquation habitat-activités. Ce niveau d'attention a aussi été mis en œuvre pour les STECAL, au nombre de 30 et dans l'ensemble bien réfléchi pour cette thématique ;
- le zonage « Uj » (zone de jardin) pour les espaces verts qualitatifs ou patrimoniaux est également pertinent et de nature à réduire le risque d'îlots de chaleur ; il conviendra de vérifier qu'il compense suffisamment les suppressions de végétation (arbres isolés, haies, fonds de jardin et jardins collectifs) induites par la densification.

L'état initial ne qualifie pas la qualité des paysages qu'ils soient urbains ou naturels. Il pourra notamment être utile de renseigner la proximité d'éléments patrimoniaux ou, à l'inverse, le faible intérêt architectural des sites en renouvellement urbain pour préparer l'évaluation des projets d'urbanisation.

Les OAP proposées recommandent une intégration des formes urbaines futures à leur environnement, notamment par la prise en compte des codes architecturaux locaux, sans que des prescriptions soient clairement définies. La remarque a aussi toute son importance dans le cas de la densification de zones d'activités. Le contenu des OAP identifie parfois des sous-secteurs qui feront l'objet d'une densité de logements supérieure mais l'absence générale d'informations sur les proportions entre formes urbaines (habitat individuel, intermédiaire, collectif...) crée un flou sur l'évolution du paysage urbain. Les secteurs dédiés aux activités ne font pas état de limites concernant les volumes ou les niveaux sonores pour éviter les incidences sur le cadre de vie.

¹⁰ Aux milieux classiques comme la forêt, le bocage, les zones humides viennent s'ajouter d'autres notions de nature différente ou en recoupement possible avec les sous-trames « classiques » (données espèces, statuts de protection des milieux...)

Les mesures prévues consistent essentiellement en l'implantation de haies linéaires en limite foncière afin :

- de créer une séparation entre urbanisation et espaces agricoles, avec un effet esthétique qui peut interroger,
- ou de produire un effet de réduction, peu probable, des nuisances sonores de la RD 137 à 2x2 voies pour de nouveaux secteurs d'habitat.

En outre, la conservation des éléments arborés présents, comme discuté dans le paragraphe sur la biodiversité, n'est pas certaine.

Le développement des énergies renouvelables, potentiellement impactant pour le paysage et le cadre de vie, est formalisé par un zonage dédié. Seule une commune¹¹ semble concernée malgré le positionnement volontaire et ambitieux sur ce thème. Cet aspect doit être expliqué.

À une échelle plus large, il est difficile de statuer sur un éventuel effet cumulé des projets d'urbanisation sur les vues depuis la RD 137, axe ayant déjà favorisé le développement des communes les plus proches.

En conclusion, malgré l'affirmation de fortes ambitions pour un paysage de qualité, le cadre de vie et un juste équilibre entre ruralité et attraction touristique, les lacunes de l'état initial ne permettent pas de situer la nature et l'effet des dispositions nécessaires pour de tels enjeux.

Malgré les aspects positifs cités ci-dessus, la démonstration d'une prise en compte suffisante du cadre de vie doit être apportée.

3.4. Préservation de la ressource en eau

Au plan qualitatif, les masses d'eau superficielles (ou cours d'eau) sont classées en mauvais état écologique mais en bon état chimique. L'enjeu d'une amélioration de la situation peut donc être retenu.

Parmi les mesures prises, l'observation d'une bande-tampon inconstructible, d'un minimum de 10 m de largeur, le long des cours d'eau peut être relevée comme intéressante pour la protection de ces milieux aquatiques.

Le bénéfice de cette disposition est malheureusement remis en question par un manque d'analyse dans la démarche de l'évaluation environnementale :

- l'état initial indique la proportion d'habitations concernées par l'assainissement individuel mais sans qualifier l'incidence actuelle de ces dispositifs sur leur environnement ;
- l'évaluation des incidences d'une progression de l'habitat et des activités ne prend pas en compte la capacité d'accueil des cours d'eau pour les rejets des eaux traitées par l'assainissement collectif.

L'incidence du projet de PLUi sur la qualité des masses d'eau devra donc être mieux expertisée, après complément de l'état initial.

Au plan quantitatif, la CCBR doit importer les deux tiers de sa consommation d'eau potable pour répondre à la demande, les Côtes d'Armor et le bassin rennais pourvoyant à ce besoin. La demande a déjà pu connaître des variations rapides¹². La faible portée des dispositions visant une économie de l'eau¹³ interroge sur la qualité de l'ensemble de la démarche suivie, depuis l'état initial jusqu'à la définition de mesures efficaces pour réduire la dépendance du territoire.

L'Ae recommande une expertise de l'évolution des besoins en eau et la prise de mesures adaptées pour la sécurisation de cet approvisionnement.

11 La Chapelle-aux-Filtzméens

12 L'état initial indique une hausse de population de 5 % entre 2014 et 2018, associée à une hausse de 10 % de la consommation d'eau, phénomène expliqué par une augmentation conjointe de la consommation des ménages et de celle des activités.

13 Récupération des eaux pluviales pour les constructions en densification, limitation de la taille des piscines

3.5. Limitation de l'impact des déplacements, de la consommation d'énergie et de la production de gaz à effet de serre

3.5.1. Déplacements - aménagement du territoire

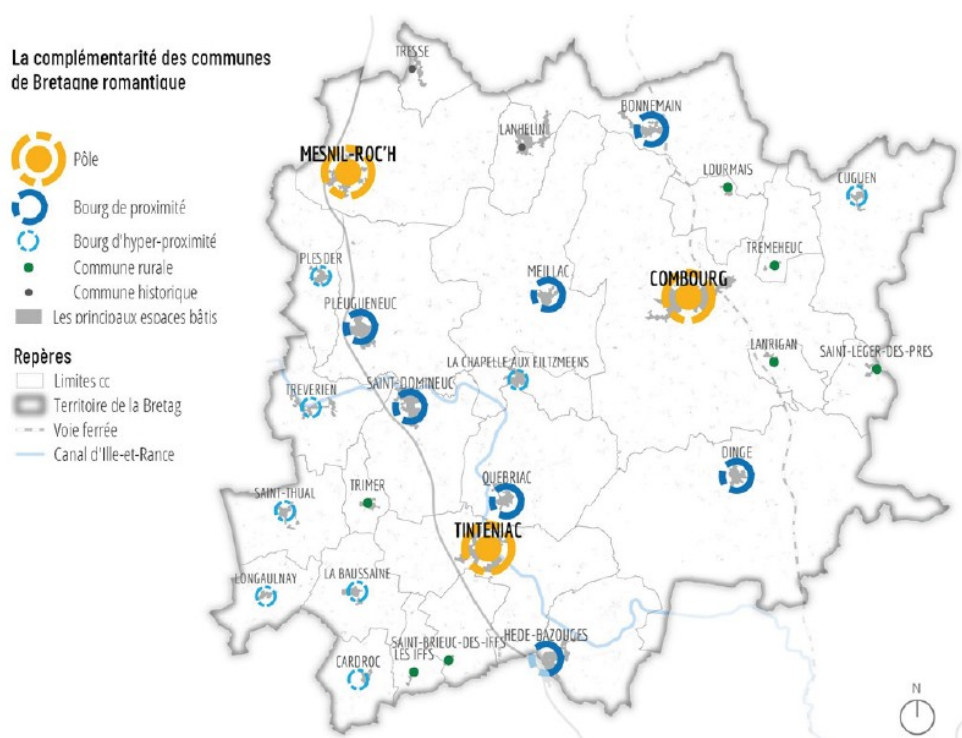


Figure 3 : Structuration urbaine du territoire (source : dossier)

La répartition des constructions nouvelles entre pôles, bourgs de proximité, d'hyper-proximité et communes rurales (respectivement 44, 38, 14 et 4 % des constructions nouvelles) conserve la hiérarchie de peuplement en place. Le développement des activités étant réservé aux seuls pôles et bourgs de proximité, cette polarisation pourrait avoir un impact positif sur les déplacements, qui n'est cependant pas évalué.

Les pôles et bourgs de proximité se voient aussi définir des linéaires commerciaux. À cet égard, il serait utile de faire apparaître l'offre commerciale existante dans les documents.

Sous l'angle de l'aménagement du territoire, les extensions à vocation d'habitat vont dans le sens d'une compacité des enveloppes urbaines, ce qui est positif.

Le dossier indique, dans le champ de compétence de l'intercommunalité, différentes actions pour que soient réduits l'usage de la voiture et l'auto-solisme, au profit d'autres moyens de transports et d'autres usages (développement d'aires de covoiturages, du stationnement en gare, emplacements réservés pour les modes actifs de circulation et leur stationnement sécurisé...).

Concernant les modes actifs de déplacement, il serait utile de joindre à l'évaluation une carte complète des itinéraires disponibles, qu'ils aient été ou non officialisés sur un fond cartographique de l'IGN, et de confirmer l'existence d'un projet de desserte à l'échelle du territoire, distinguant des itinéraires intercommunaux rapides (à vocation utilitaire) et des itinéraires de loisirs pour la découverte du patrimoine naturel ou historique. Il conviendra aussi de préciser si les tracés portés au règlement graphique correspondent réellement à des itinéraires ouverts au public, praticables en toutes saisons. La capacité des parcs de stationnement sécurisés (en gares ou sur aires de covoiturage) devra également être mentionnée pour permettre d'apprécier les moyens affectés au développement des déplacements alternatifs.

L'évolution des modalités de déplacement est difficile à apprécier à ce stade et doit être mieux expertisée.

3.5.2. Climat – Air – Énergie

Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la CCBR est arrivé à mi-parcours car il a été construit pour la période 2021-2026. Les données présentées sur sa prise en compte par le PLUi sont des considérations générales. Elles ne permettent donc pas d'apprécier réellement les effets du PLUi que ce soit sur l'évolution de la consommation en énergie (sources et quantités) ou sur la production de gaz à effet de serre (GES).

La consommation des sols, en partie réduite, et l'évitement des milieux humides pourront contribuer à une moindre augmentation des émissions de GES. Si la finalité d'un document d'urbanisme ne permet pas de modifier l'activité agricole du territoire sur lequel il porte¹⁴, il convient de noter un écart majeur entre les ambitions du PCAET en matière d'énergie renouvelable¹⁵ et les dispositions du document d'urbanisme qui ne cite qu'un STECAL dédié au photovoltaïque, là où le PADD mentionne l'importance d'une localisation des zones de projets à l'échelle du territoire.

Comme mentionné au titre des déplacements, la place future de la voiture thermique, source de dégradation de la qualité de l'air, productrice de GES de manière directe ou indirecte (ozone) et consommatrice d'énergie fossile, peut difficilement être évaluée.

La prise en compte des enjeux de l'énergie, de la qualité de l'air et du changement climatique ne peut être considérée comme suffisante. Le PLUi doit mieux s'approprier les dispositions du PCAET.

Il peut être rappelé que la prise en compte de la biodiversité va aussi dans le sens possible d'une meilleure séquestration du carbone, voie de réduction des émissions de GES.

Pour la MRAe de Bretagne,

le président,

Signé

Jean-Pierre GUELLEC

14 *L'agriculture du territoire est la source principale de gaz à effet de serre.*

15 *La production d'énergie renouvelable doit, selon le PCAET, passer de 14 à 74 % de la consommation d'énergie finale et le territoire a pour ambition d'être producteur net d'énergie en 2035, la production d'énergie devant être largement assuré par l'essor de la méthanisation, du bois-énergie et de l'éolien.*