

Monsieur le Président de la Communauté
de communes de la Bretagne Romantique

Objet : *PLUi de la Communauté de communes Bretagne Romantique – Avis du CODESEN*
Dossier suivi par : Catherine Grillot, Coordinatrice Contractualisations

Saint-Malo, le 31/05/2024

Monsieur le Président,

En réponse à votre sollicitation du 1^{er} mars, nous vous adressons l'avis du CODESEN sur le projet de PLUi arrêté.

L'avis formulé s'est appuyé surtout sur l'étude du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) puisque ce document présentait l'intérêt de formaliser de manière simple et lisible les grandes orientations d'aménagement et de développement du territoire à horizon 2035. Le rendez-vous de présentation technique du projet de PLUi aux membres du CODESEN en date du 13 mai a permis également d'alimenter la réflexion.

Nous avons eu connaissance de l'ouverture de l'enquête publique fin juin. Le CODESEN souhaite y participer. Nous vous prions donc de bien vouloir verser l'avis du CODESEN.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos salutations distinguées.

Le Bureau du CODESEN

Avis du CODESEN sur le projet arrêté de PLUi de la communauté de communes de la Bretagne Romantique

Tout d'abord, nous, les membres du bureau du CODESEN, remercions les élus de Bretagne Romantique de nous avoir permis d'exprimer un avis sur ce PLUi qui doit permettre de construire un territoire où il fera « bon vivre » à l'avenir.

Nous avons travaillé à partir du PADD et avons alors quelques questions à vous poser. Cependant, au cours de la présentation qui nous a été faite le 15 mai, plusieurs d'entre elles ont trouvé des réponses satisfaisantes, nous nous permettons néanmoins de les intégrer (**en rouge**) à notre document.

Un PLU à l'échelle intercommunale

Les membres du CODESEN saluent la volonté de la Communauté de Communes Bretagne Romantique (CBRR) de vouloir, à travers ce PLU intercommunal, créer un territoire solidaire, un bassin de vie cohérent au service de tous ses habitants en mutualisant ses moyens notamment financiers.

Ce PLUi doit permettre de penser, harmoniser et structurer la politique d'aménagement à l'échelle intercommunale, tout en répondant à des objectifs communs de sobriété dans la consommation de ses ressources (eau, énergie, terres...) et de développement durable face à l'urgence climatique. Il doit aussi permettre, tout en valorisant sa complémentarité, de miser sur la solidarité avec les territoires voisins et au sein du Pays de Saint-Malo.

La participation citoyenne

Les membres du CODESEN saluent la volonté de la CCBR d'associer les citoyens tout au long de la démarche, en particulier à travers les réunions du groupe citoyen composé d'un échantillon le plus représentatif possible du territoire. Nous avons noté, lors de la présentation du PLUi, que les élus sont allés plus loin dans la concertation que leurs obligations légales. Le groupe citoyen a été mis en place par les élus pour répondre à la demande des administrés, 5 réunions publiques ont été organisées et une vidéo d'explication de la démarche a été réalisée.

Le CODESEN regrette toutefois n'avoir été sollicité pour avis que bien tardivement. Un courrier de la CBBR a été envoyé le 1^{er} mars 2024 avec un délai de réponse de 3 mois alors que la démarche d'élaboration du PLUi a démarré en mai 2018. Il aurait été préférable que le CODESEN puisse faire part de ses remarques et de ses questionnements avant que les élus ne valident l'arrêt du projet de PLUI afin d'alimenter le débat dans de meilleures conditions.

La consommation foncière

Le CODESEN ayant participé aux réunions organisées par le Pays de Saint-Malo sur la démarche SCoT, nous avons quelques interrogations sur différents points.

Nous notons à la page 6 du PADD la volonté des élus d'intégrer leur territoire « *dans une démarche de sobriété foncière en visant une réduction de 35% du rythme de la consommation d'espaces sur le territoire comparativement à la période 2013 -2023, tout en restant compatible avec les attentes établies par le SCOT du Pays de Saint-Malo* ». Dans cette phrase, deux chiffres en particulier nous ont questionnés : les 35% et la période 2013-2023 (qu'en est-il de la période 2011- 2021 ?) et les 50% de réduction imposés par la loi Climat et Résilience. **Nous nous sommes interrogés sur la méthode de calcul de cette réduction, le nombre d'hectares consommés sur la période 2011- 2021 et 2021- 2024, et sur le nombre d'hectares restant à consommer.** La présentation du PLUi a permis de répondre à l'ensemble de nos interrogations. La loi Climat et Résilience fixe une division par deux du rythme d'artificialisation (2021-2031) puis de tendre vers le ZAN (2031-2050). En Bretagne Romantique, près de 270 ha ont été consommés par l'urbanisation entre 2012 et 2022. La loi oblige à prendre en compte les dix années précédant l'adoption du projet de PLUi, soit 2013-2023, comme période de référence pour comparer le rythme de la consommation d'espace. Sur la période 2013-2023, 174 ha, soit plus de 17 ha/an, ont été consommés en Bretagne Romantique. Le projet PLUi (2024-2035) vise 113 ha soit un rythme de consommation de 10 ha/an. Cela correspond à un effort de réduction de 35% et non de 50% puisque le PLUi n'est pas contraint de s'inscrire dans cette trajectoire. La répartition de l'enveloppe territorialisée à l'échelle des SCOT a conduit à une réduction de 40 % pour le SCoT du Pays de St Malo au regard de la surface consommée sur la période 2011-2021.

La richesse patrimoniale des terres agricoles

Le groupe citoyen s'est emparé de plusieurs thématiques importantes comme : le cadre de vie, l'habitat, l'économie, la mobilité, l'état initial de l'environnement, mais à aucun moment, semble-t-il, n'ont été évoqués ces deux sujets que sont l'agriculture et l'alimentation. **Nous nous sommes donc demandé comment les consultations avaient été organisées et comment les thèmes avaient été définis.** Nous avons pu avoir des éléments de réponse lors de la présentation du PLUi. Le CODESEN salue le fait d'avoir laissé le groupe citoyen déterminer ses axes de travail. Le groupe a décidé d'étudier le sujet environnemental, comme les haies par exemple. Les élus ont d'ailleurs modifié plusieurs éléments en engageant des moyens supplémentaires et ont mandé un bureau d'études pour étudier spécifiquement la préservation des haies et des zones humides.

Cela nous amène tout de même à la réflexion suivante : dans le PADD (par exemple dans l'Orientation 1), il manque une mention insistant sur la nécessité de s'appuyer sur les richesses patrimoniales que représentent aussi les terres agricoles, par exemple « **Valoriser l'agriculture en tant qu'activité économique structurante** ». Cette absence est d'autant plus

étonnante que la Communauté de communes Bretagne romantique a choisi de faire un Projet Agricole et Alimentaire Territorial ; elle y affirme en préambule « *l'ambition est aussi de soutenir le monde agricole, fierté économique du territoire* ».

La valeur agronomique des sols

En lien avec cette remarque sur la nécessaire valorisation de l'agriculture, il paraît indispensable pour le CODESEN de prendre en compte la valeur patrimoniale des terres agricoles nourricières. Pour nous, la préservation du foncier agricole, surtout lorsqu'il s'agit de terres à fort potentiel agronomique, relève de l'intérêt général et par ailleurs, l'agence d'urbanisme Audiar, lors de sa présentation de la démarche SCoT, a insisté sur l'importance d'organiser une classification agronomique des terres.

A la page 6 du PADD, il est mentionné « *limiter la consommation d'espaces agricoles, naturels ou forestiers* » et le projet arrêté de PLUi ne mentionne à aucun moment une différenciation des terres agricoles des autres espaces naturels. Ainsi il nous semble que le PLUi ne développe pas suffisamment une approche qualitative du ZAN. Contrairement à l'approche de Rennes Métropole où, sur son territoire, « 1ha ne vaut pas 1ha ».

Enfin, le CODESEN s'interroge sur l'implication de la SAFER dans l'élaboration du projet de PLUi. La SAFER a-t-elle été consultée ? Son rôle est déterminant puisqu'elle dispose d'un droit de préemption (*cf. Articles L 143-1 et suivants du code rural*). La SAFER est systématiquement informée des projets de vente de biens ruraux par les notaires et peut acheter prioritairement le bien en lieu et place de l'acquéreur initial pour que le projet puisse mieux répondre aux enjeux d'aménagement locaux (intérêt général, maintien de la vocation agricole d'un bien, diminution de risque de surenchère des prix, développement local, protection de l'environnement).

Aménagement des zones d'activités économiques et commerciales

Nous avons été alertés sur la situation d'un agriculteur dont une partie des terres cultivées serait utilisée pour l'extension d'une zone artisanale, compromettant ainsi une possible transmission. Nous nous sommes interrogés à cette occasion sur l'aménagement des zones d'activités économiques.

Dans l'Orientation 8 du PADD vous exprimez la volonté « *D'engager des démarches de requalification et de densification des espaces d'activités existants* », « *D'encourager l'optimisation des espaces d'activités : travail sur la verticalité, mutualisation des espaces (stationnement, espaces verts...) ...* ». Il nous semble effectivement indispensable de travailler dans ce sens, en étant accompagné par des professionnels (architectes, paysagistes...). **Nous nous sommes interrogés d'une part sur les modalités de mise en œuvre de cette démarche avant toute utilisation de terre agricole. D'autre part, il nous paraît souhaitable d'intégrer à l'optimisation des espaces d'activités la production d'énergie renouvelable et les dispositifs d'économies d'énergie (cf. orientation 7 Habitat).** Nous avons noté, lors de la réunion de présentation du PLUi que la CCBR avait mobilisé l'Audiar pour identifier le potentiel

de densifications dans les ZAE, que les seuils en termes de hauteurs pour les constructions ont été augmentés et que le service économique a la charge de gérer l'accueil de ces activités avec un regard sur la consommation foncière et sur la ressource en eau.

La ressource en eau

Le CODESEN, conscient de l'importance de la problématique de l'eau a créé un groupe de travail sur cette thématique.

Dans l'Orientation 4 du PADD qui traite de « *La pérennité du cadre de vie et du bien-être local* », seul le sujet des eaux pluviales est abordé. Pourtant, dans le contexte probable de raréfaction de l'eau, la gestion collective de cette ressource et de ses usages multiples (agricoles, industriels, domestiques, de loisirs) est impérative pour les années à venir. La volonté d'organiser la sobriété dans tous les domaines d'actions du PLUi (cf. sous-titre de l'axe 2) pourrait donc être exprimée clairement dans le PADD, par exemple : « **Maîtriser la ressource en eau dans tous ses usages, garantir la sécurisation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine** ».

Nous nous sommes interrogés sur l'intégration dans le projet de PLUi d'actions en faveur de l'eau et sur l'avancement de la feuille de route « eau » 2023-2027 de la CCBR. Le CODESEN s'est intéressé à la conférence breillienne de l'eau initiée par l'Etat et le Département, dans le cadre de son groupe de travail « eau ». La réunion de présentation du PLUi nous a permis de constater, avec satisfaction, que la ressource en eau avait bien été prise en compte, avec l'intégration de plusieurs dispositions dans les OAP comme l'incitation à la bonne gestion pluviale à l'échelle de la parcelle, l'obligation d'installer un récupérateur d'eaux pluviales pour toute construction neuve (habitat, activité), la limitation de la surface des piscines à 40m² pour limiter l'évaporation.

L'habitat et le renouvellement urbain

Dans l'Orientation 7 du PADD, « *La diversité et la qualité de l'habitat* », vous exprimez la volonté « *d'être vigilant sur l'évolution de la vacance* ». Nous nous sommes demandé si un diagnostic avait été établi pour identifier avec précision les dents creuses et le bâti vacant dans l'ensemble des villes (pôles, bourgs de proximité et bourgs d'hyper-proximité). La lecture du rapport de présentation nous a permis d'apprendre, que « *conformément au Code de l'Urbanisme, un travail d'analyse des capacités de densification et de mutation a été réalisé au sein des espaces bâtis du territoire intercommunal* ». D'après cette étude, « *en 2018, les logements vacants représentent 7,3 % du parc* » et « *la vacance a progressé puisqu'elle était de 6,5 % en 2015 et représente plus de 8% en 2020* ». De même nous avons noté que le PLUi « *s'attache à rendre possible et à encadrer l'évolution et le renouvellement au sein des espaces urbanisés, notamment par le zonage et les règles associées qui permettent d'inscrire extensions et nouvelles constructions dans le contexte urbain, mais également en définissant pour certains sites urbains des orientations d'aménagement et de programmation permettant de préciser les principes de leur aménagement* ». Il nous paraît important que les projets de « *renforcement* » de l'habitat suivent la lecture du tissu existant. Dans le cas de bourgs d'hyper-proximité

confrontés à une importante vacance, l'effort devrait même se concentrer sur l'équipement de ces bourgs plutôt que de renforcer à coup de constructions neuves les pôles et les bourgs de proximité existants. Le diagnostic de la vacance peut être un formidable outil de pilotage pour conduire ces actions de développement.

Toujours dans l'Orientation 7, vous indiquez vouloir « *rechercher une meilleure efficacité énergétique du bâti existant* ». En effet, la nécessité de contenir l'impact carbone des travaux de construction et de rénovation nous semble important, sachant que, d'une part, la rénovation conduit à diminuer l'impact carbone et d'autre part, la construction neuve est aujourd'hui soumise à la RE2020 (Règlementation Environnementale) dont l'un des volets principaux traite de l'impact environnemental des projets d'architecture. **Indiquer une position claire quant à l'engagement d'un territoire à maîtriser l'impact équivalent carbone des bâtiments qui y sont construits est essentiel.** Cela participe à développer une économie locale et française en soutenant des filières qui permettent une véritable transition (rappelons que le secteur du bâtiment représente près de 23% de l'émission de gaz à effet de serre français).

L'orientation 7 précise aussi le souhait « *d'autoriser un urbanisme novateur en termes de performances énergétiques* ». Aujourd'hui, tout le monde est familier avec l'efficacité énergétique liée au confort d'hiver : isoler pour dépenser moins d'énergie. Mais dans les prochaines décennies, il va impérativement falloir prendre également en considération le confort d'été si nous ne voulons pas troquer les économies d'énergie hivernales contre de nouvelles dépenses pour la climatisation estivale. Lors de la réunion de présentation du PLUi, nous avons noté, avec satisfaction, qu'une des OAP thématique porte sur l'habitat et la densification et qu'un axe sobriété énergétique de l'habitat a été rajouté en cours d'élaboration du PLUi à la demande des élus afin d'encourager des bâtiments économes en énergie en suivant les principes du bio climatisme (ex : adaptation de la répartition spatiale des logements à la trajectoire du soleil). Il nous semble important en effet de mettre l'accent sur l'efficacité énergétique d'un bâtiment. Par ailleurs, efficacité énergétique et impact carbone sont intrinsèquement liés, ne serait-ce que du point de vue de l'isolation. Les isolants conventionnels qui sont très efficaces en hiver, et qui sont souvent financés dans les campagnes de rénovation énergétique, ne seront d'aucune utilité face aux surchauffes. Les isolants biosourcés sont quant à eux efficaces en toute saison et offrent par ailleurs une empreinte carbone très limitée.

Cohérence du PLUi avec les schémas stratégiques

Ces dernières années la Communauté de Communes a élaboré plusieurs schémas stratégiques thématiques (le PCAET, le Projet Social de Territoire où encore le Plan de Mobilité simplifié) qui sont donc autant d'orientations qui doivent entrer en résonance avec la construction du PLUi dans une démarche intégrée. Le PCAET comprend 5 axes d'interventions que nous rappelons ici :

1. *Un plan partenarial et multi-acteurs : l'EPCI est coordonnateur, mais pas l'unique porteur de projet. Les citoyens sont également associés aux transitions à effectuer.*

2. *Vers un territoire rural affirmé aux multiples atouts en faveur du climat : développement d'un cadre politique favorable à une agriculture résiliente, à un environnement préservé (haies bocagères, quantité et qualité de l'eau...) et des exploitations bas-carbone.*
3. *Vers des équipements de qualité thermique et écologique : que ce soient les bâtiments publics ou privés, par des opérations de rénovations, optimisation, des accompagnements techniques et le développement des productions d'ENR.*
4. *Vers une mobilité vertueuse et réfléchie : pour des déplacements plus actifs et collaboratifs (vélo, piétons, covoiturage, coworking...) et des équipements moins émetteurs de GES (véhicules électriques, GNV, hydrogène).*
5. *Vers une consommation sobre et responsable (des productions et de l'espace) : économie locale, circulaire et solidaire, éco-responsabilité de tous.*

Le Projet Social de Territoire quant à lui est l'aboutissement d'une démarche participative, pour les élus communautaires : *« Ce projet cherche à atteindre un équilibre et une équité entre les solidarités territoriales et les disparités locales au sein même des bassins de vie de la Bretagne Romantique ».*

Enfin, le Plan de Mobilité simplifié de la Bretagne romantique a plusieurs objectifs définis par les élus communautaires à la suite d'une démarche participative :

1. *Permettre à tous d'accéder à l'emploi, aux services publics, aux offres culturelles, sportives et autres du territoire.*
2. *Favoriser les projets innovants en matière de mobilité durable, décarbonée et solidaire.*
3. *Eviter l'autosolisme, sur un territoire rural fortement dépendant de la voiture individuelle, en favorisant les changements de comportements des usagers.*

Pour conclure

Les élus communautaires montrent ainsi dans l'élaboration de ces documents leur volonté forte, d'une part d'y associer tous les citoyens dans une large démarche participative (certains d'entre nous ont d'ailleurs participé à plusieurs de ces réunions), d'autre part de se donner, par ces différentes orientations, les moyens d'affronter les bouleversements liés au dérèglement climatique.

Nous aurions aimé retrouver, dans le préambule du PADD qui présente le projet politique des élus pour leur territoire, l'expression de cette même volonté d'entraîner tous les habitants dans la construction de ce « BIEN VIVRE ENSEMBLE ».