



Mission régionale d'autorité environnementale

**BRETAGNE**

**Avis délibéré de la Mission Régionale  
d'Autorité environnementale de BRETAGNE sur  
le projet de Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)  
de la communauté intercommunale pour le développement  
de la région et des agglomérations de  
Loudéac - CIDERAL (22)**

n°MRAe 2016-004249

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de la région Bretagne s'est réunie le 15 septembre 2016. L'ordre du jour comportait, notamment, ***l'avis sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté intercommunale pour le développement de la région et des agglomérations de Loudéac – CIDERAL***, arrêté par délibération du conseil communautaire le 24 mai 2016.

Étaient présents et ont délibéré : Alain Even, Françoise Gadbin, Chantal Gascuel et Agnès Mouchard.

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.

Conformément aux articles L. 104-1 à L. 104-6 du code de l'urbanisme relatifs à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, le Président de la communauté de communes CIDERAL a sollicité l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de PLUi arrêté.

Cette saisine est conforme aux dispositions des articles R. 104-21 à R. 104-25 du code de l'urbanisme. L'autorité administrative compétente en matière d'environnement est la mission régionale d'autorité environnementale de Bretagne du Conseil général de l'environnement et du développement durable (article R. 104-21).

***L'Ae a accusé réception du dossier reçu complet le 17 juin 2016*** (article R. 104-23). À compter de cette date de réception, l'Ae dispose d'un délai de 3 mois pour fournir son avis (R. 104-25). Consultée par ailleurs sur le projet arrêté, l'agence régionale de santé a transmis à l'Ae son avis daté du 26 mai 2016.

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 personne publique responsable, de l'autorité administrative et du public.*

*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 d'urbanisme 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.*

## Synthèse de l'avis

La CIDERAL a axé son projet autour d'un développement économique et démographique ambitieux. Sur un territoire composé actuellement de 32 communes, qui devrait s'agrandir par la mise en application au 1er janvier prochain du nouveau schéma de coopération intercommunale des Côtes d'Armor, elle a arrêté son projet de plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUiH).

Cet aspect transitoire et son caractère pionnier renforcent l'obligation d'exemplarité qui incombe à ce PLUiH. Et, en dépit de quelques imperfections, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) laisse entrevoir un document équilibré et ambitieux.

Mais les dispositions réglementaires (plan de zonage) ou opposables (orientations d'aménagement et de programmation – OAP) ne sont pas à la hauteur des enjeux environnementaux auquel ce projet de PLUiH doit répondre.

Il s'agit, en particulier, d'une représentation géographique du territoire qui ne répond pas aux obligations de préservation des milieux naturels d'intérêt écologique et/ou paysager, avec la définition d'une trame verte et bleue très incomplète, aboutissant à une protection réglementaire par un zonage naturel N largement sous-dimensionné.

Cette absence de prise en compte de la valeur environnementale du territoire se retrouve également dans une programmation d'espaces à urbaniser, pour l'habitat et pour l'activité, disproportionnée par rapport aux besoins réels et aux capacités du territoire.

La démarche d'évaluation, qui doit être menée de manière itérative tout au long de l'élaboration du projet, n'a pas été conduite avec suffisamment de rigueur pour ramener le projet vers des dispositions plus conformes aux exigences environnementales, qu'elles soient réglementaires ou couramment admises dans l'optique d'un aménagement de qualité. Ce constat vaut pour la protection des milieux naturels, pour une urbanisation économe des espaces agricoles et naturels, mais également aussi, pour l'engagement de la collectivité dans la transition énergétique.

**Au vu de ces carences, l'Ae formule plusieurs recommandations et propositions afin que la CIDERAL reprenne et/ou complète son projet afin qu'il puisse répondre aux enjeux de développement durable et de protection de l'environnement présents sur son territoire.**

# Avis détaillé

## ■ Présentation du projet et de son contexte

La communauté intercommunale pour le développement de la Région et des agglomérations de Loudéac – communauté de communes appelée en langage courant la CIDERAL – a arrêté son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), ayant valeur de programme local de l'habitat (PLUiH), par délibération du conseil communautaire en date du 24 mai 2016.

Le PLUiH porte sur les 32 communes<sup>1</sup> qui composent la CIDERAL. Cependant, des changements sont à venir dans l'organisation territoriale. En effet, le schéma de coopération intercommunale (SDCI) du département des Côtes d'Armor, approuvé en mars de cette année, prévoit la création d'une nouvelle intercommunalité composée des communautés de communes de la CIDERAL, du Mené, du Hardouiniais-Mené et de la commune de Mur-de-Bretagne. Cette évolution devrait être entérinée ; le périmètre et le contenu du présent PLUiH seront donc amenés à évoluer. A ce propos, Monsieur le Préfet des Côtes d'Armor a accepté le principe d'une révision de ce PLUiH à partir du 1<sup>o</sup> janvier 2017, afin qu'il ait également valeur de SCoT sur le périmètre définitivement retenu à cette date.

Le présent projet de PLUiH doit permettre à la CIDERAL de formaliser un projet de développement durable et de faire de son espace un territoire cohérent. La collectivité doit d'abord répondre aux 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 qualité urbaine, architecturale et paysagère, la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat, la sécurité et la salubrité publiques, la prévention des risques, pollutions et nuisances de toute nature, la préservation de l'environnement et la transition énergétique.

Au-delà de cet aspect réglementaire, la collectivité doit aborder la construction de son projet avec des méthodes et des moyens adaptés pour connaître et appréhender tous les aspects de son territoire, débattre des enjeux qu'elle aura identifiés, définir des orientations ambitieuses et suivre sa mise en œuvre.

La CIDERAL a élaboré son projet à l'horizon 2030 autour de quelques axes :

- ➔ une stratégie volontariste d'accueil résidentiel et économique adaptée aux modes de vie de demain dans un territoire à la vocation rurale et économique assumé,
- ➔ une stratégie de révélation et de mise en cohérence de la qualité patrimoniale.

Plusieurs objectifs en découlent dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), en particulier :

- ➔ le renouvellement de la population active sur la base de 120 nouveaux emplois créés par an, soit 1 800 emplois sur 15 ans,
- ➔ l'affirmation de l'identité économique liée au système agro-alimentaire, en favorisant la production agricole et en réservant 200 hectares en extension urbaine pour les activités économiques,
- ➔ l'accueil de 3 800<sup>2</sup> habitants supplémentaires, orienté principalement vers l'installation de

1 La CIDERAL compte 35 429 habitants en 2012, répartis sur 32 communes : Allineuc, Le Cambout, Caurel, La Chèze, Coëtlogon, Corlay, Gausson, Grâce-Uzel, Le Haut-Corlay, Hémonstoir, Langast, Loudéac, Merléac, La Motte, Les Moulins (fusion de Plémet et de La Ferrière), Plouguenast, Plumieux, Plussulien, La Prénessaye, Le Quillio, Saint-Barnabé, Saint-Caradec, Saint-Etienne-du-Gué-de-l'Isle, Saint-Gilles-Vieux-Marché, Saint-Guen, Saint-Hervé, Saint-Martin-des-Prés, Saint-Maudan, Saint-Mayeux, Saint-Thélo, Trévé, Uzel ;

2 Le PADD indique 3 200 nouveaux habitants page 6 et 3 800 page 26 ;

ménages avec enfants, ce qui implique la construction de 3 200 nouveaux logements sur 15 ans, soit 212 logements par an en moyenne, générant un besoin foncier de 235 hectares pour l'habitat dont 175 hectares en extension urbaine,

- ➔ la mobilisation des acteurs sur la préservation de la ressource en eau et la valorisation de la trame verte et bleue,
- ➔ la transition vers un territoire à énergie positive.

Par ailleurs, le projet cherche à valoriser la position de carrefour régional de Loudéac, en soutenant les aménagements routiers en cours : doublement de la RN 164 (axe Bretagne centrale), aménagement de la RD 700 (axe Loudéac-St-Brieuc) et le renforcement des liaisons de transport collectif. Loudéac est par ailleurs considéré comme le centre de gravité de 6 espaces de vie : Loudéac, Corlay, Uzel, Plémet-La chèze, Plouguesnat et Mur-de-Bretagne. Cette organisation spatiale est destinée à structurer un développement équilibré en termes d'offre de services, de commerces et d'équipements.

Après avoir tiré le bilan de la concertation menée durant la phase d'élaboration : ateliers, réunions publiques, exposition, mise à disposition d'éléments intermédiaires, la CIDERAL a arrêté son projet et l'a transmis pour avis à la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne.

**Le présent avis de l'Autorité environnementale (Ae) est destiné à apprécier la qualité de la démarche d'évaluation environnementale et la manière dont l'environnement est pris en compte dans le document.** Il analyse la méthode utilisée pour élaborer et évaluer les choix du PLUiH sur quelques enjeux environnementaux essentiels. Il comporte des appréciations sur la pertinence ou le niveau d'ambition de certaines prescriptions. Il formule enfin des demandes ou recommandations destinées à conforter la place de l'environnement dans le projet dans sa globalité.

## ■ Qualité de l'évaluation environnementale

La bonne prise en compte de l'environnement d'un PLU se vérifie par l'évaluation environnementale en appréciant :

- d'une part, le zonage proposé représentant l'effet direct de protection ou de valorisation des espaces,
- d'autre part, la capacité des différentes dispositions à encadrer tout type de projet soumis au code de l'urbanisme de manière à ce qu'ils soient respectueux de l'environnement.

S'agissant d'un PLUi rural s'étendant sur une vaste aire géographique, à vocation prioritairement agricole et faiblement peuplée, de nombreux espaces constituent la trame verte et bleue et peuvent être rapidement dégradés en l'absence de dispositions adéquates ; l'échelle de déclinaison du document doit impérativement tenir compte de l'application qui doit être faite de chaque règle.

Au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation du PLUiH doit comporter :

- la description de l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et de référence,
- une analyse de l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution,
- une analyse des incidences notables prévisibles de sa mise en œuvre sur l'environnement, avec un regard spécifique sur les zones Natura 2000,
- une justification des choix opérés, au regard notamment de la protection de l'environnement,

- les mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement,
- les critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre et analyser l'application du plan et ses effets sur l'environnement,
- un résumé non technique de l'ensemble des éléments précédents.

Il apparaît donc clairement que l'évaluation environnementale est conçue pour structurer le rapport de présentation du PLUiH et placer de fait les enjeux environnementaux au cœur du projet de territoire. En l'occurrence, l'établissement du PADD a été précédé d'une phase de diagnostic, qui a mis en évidence les grandes tendances du territoire : repli global de l'emploi (-710 emplois entre 2006 et 2011) concentré sur l'activité agro-industrielle, vieillissement de la population (-140 actifs sur la même période), avec cependant une certaine attractivité résidentielle (+0,4 %/an de population toujours sur la même période) fondée essentiellement sur les flux migratoires.

Trois alternatives de développement ont ensuite été formalisées, basées sur le seul critère de l'installation des jeunes ménages avec enfants : soit un certain ralentissement de l'accueil, soit la prolongation de la tendance actuelle, soit une amplification. C'est ce dernier scénario, d'un développement ambitieux, qui a été retenu pour le projet global.

Le PADD est en cohérence avec ce choix. Le premier axe, intitulé « l'économie au cœur du développement », contient les objectifs en termes d'emplois et de flux. Il est traduit en besoins fonciers dans l'axe 2 « des modes de vie solidaires et une organisation de proximité », puis complété par une approche patrimoniale dans l'axe 3 « des ressources valorisées pour une qualité de vie harmonieuse et renouvelée ».

Cette démarche contient en elle-même plusieurs écueils :

- le seul critère retenu, celui de l'accueil des jeunes ménages, influe certes sur de nombreux autres facteurs, mais il ne permet pas de véritables alternatives avec des scénarios contrastés, et ne peut donc proposer d'inflexions majeures par rapport au développement constaté ;
- elle relègue les objectifs spécifiques de l'environnement au second plan, en accompagnement des orientations majeures de développement.

En conséquence, malgré un état initial de l'environnement fourni en éléments d'informations, certains enjeux environnementaux ne pèsent pas suffisamment dans le document, soit parce qu'ils ne sont pas bien définis dans le PADD, soit parce qu'ils ne sont pas traduits assez clairement dans les dispositions réglementaires et opposables.

Pour illustrer ce propos : le diagnostic fait état<sup>3</sup> de la perception négative des maires sur la dynamique du marché de l'habitat dans leur commune. Parmi les orientations retenues pour contrer ce phénomène, la CIDERAL propose la réalisation d'opérations de maîtrise communale permettant d'orienter l'offre et de peser sur les prix, ainsi que le renforcement des centres-bourgs et de leur offre commerciale.

Ces orientations ne seront efficaces que si elles sont accompagnées de mesures assurant leur réussite, permettant la mise en œuvre d'un urbanisme compact et maîtrisé. Cela passe par des densités de constructions économes du foncier ; cela nécessite également l'utilisation par la CIDERAL (ou les communes?) des outils fiscaux ou réglementaires existants pour développer une politique foncière (Zone d'Aménagement Différé, périmètre d'inconstructibilité de 5 ans...) ou des démarches de projet pour un aménagement durable (Zone d'aménagement concerté, plan de référence...).

**Or, les densités brutes imposées (18 logements/ha pour Loudéac, de 11 à 13 lgts/ha pour toutes les autres communes) sont trop faibles pour répondre efficacement aux enjeux fixés par la CIDERAL elle-même.**

3 Rapport de présentation – 1.1 page 39,

A titre de comparaison, dans le cadre du plan pluriannuel d'intervention de l'Établissement Public Foncier de Bretagne, l'État et les élus s'accordent en zone rurale sur une densité minimale de 20 logements par hectare, et bien plus dans les centralités. Aucune prescription n'est mentionnée dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), soit pour permettre une intervention publique, soit pour favoriser une opération d'ensemble.

L'évaluation des conséquences du PLUiH sur les enjeux environnementaux, effectuée de manière itérative tout au long de l'élaboration du projet, aurait dû permettre de corriger ces carences ou ces incohérences. Telle qu'elle est retranscrite dans le document, elle se contente de valider le PADD, en concluant à l'absence d'incidences notables prévisibles du PADD sur l'environnement<sup>4</sup>. Les dispositions réglementaires et opposables sont, quant à elles, également validées par des orientations générales.

Ainsi, par exemple, la banalisation des paysages par les extensions urbaines est considérée comme une incidence négative du projet, compensée par la densification du tissu urbain afin de limiter l'étalement urbain<sup>5</sup>, densification du tissu urbain présentée par ailleurs comme un élément positif du projet pour l'environnement (malgré la faiblesse de la mesure évoquée supra). Sur ce point, l'évaluation environnementale est inexistante.

Le sujet de la trame verte et bleue (TVB) peut également illustrer les carences de la démarche d'évaluation environnementale. En effet, la méthode utilisée pour son identification s'apparente à celle utilisée par le schéma régional de cohérence écologique, s'appuyant sur les réservoirs : boisements, cours d'eau, notamment, et sur les corridors, existants et/ou à renforcer. La TVB est ensuite retranscrite dans le rapport de présentation sur une carte de format A4<sup>6</sup>.

A cette échelle, la carte n'apporte aucune vision d'ensemble pour le lecteur, et elle n'est d'aucune utilité pour le règlement graphique du PLUiH.

De fait, les zones naturelles protégées par un classement N sont très restreintes. Elles représentent une mosaïque d'espaces réduits dans leur dimension, si l'on excepte les grands boisements, et dénuées de toute logique de continuité qui aurait dû amener le règlement à protéger un ensemble continu et maillé de milieux naturels d'intérêt écologique et paysager. In fine, le rapport évalue les incidences des dispositions du PLU sur cette trame verte et bleue, et conclut là aussi à l'innocuité globale du projet, en ce qui concerne sa préservation.

Par ailleurs, le projet affirme très clairement, à la fois dans le PADD et le règlement graphique, l'importance de l'agriculture dans l'occupation de l'espace et dans les emplois du territoire. Cette réalité n'est pas analysée au regard de ses impacts sur l'environnement, ni maintenant ni dans ses évolutions futures, ni même dans les formes d'agriculture présentes sur le territoire.

Les évolutions, notamment la diversification des formes d'agriculture, est pourtant une condition indispensable pour espérer des effets bénéfiques et réciproques entre production agricole, qualité des paysages et biodiversité, et attractivité du territoire. Cette diversification peut comprendre des formes d'agriculture spécifiques, notamment dans et au pourtour des trames vertes et bleues.

Plus généralement, l'agroécologie<sup>7</sup>, qui vise une double performance économique et environnementale de l'agriculture grâce à une mobilisation des régulations écologiques, peut constituer une nouvelle orientation de l'agriculture, soutenue par le PLUi, en lien avec les objectifs de préservation de la TVB ou d'accueil des habitants dans un cadre de qualité. En termes d'évaluation, l'agroécologie peut, dans tous les cas, servir de référence pour évaluer les dispositions du SCoT en lien avec l'agriculture, analyse qui doit avoir toute son importance s'agissant d'un PLUi couvrant un territoire à vocation très majoritairement - en superficie - agricole. L'agriculture peut également contribuer à entretenir les espaces de biodiversité, et à la transition énergétique.

---

4 Rapport de présentation – 1.5 page 7,

5 Rapport de présentation – 1.5 page 15,

6 Rapport de présentation -- 1.1.2 page 16 du chapitre TVB

7 Cf portail Actus de l'INRA du 11/10/2013.

Le sol est un patrimoine essentiel, en particulier dans les territoires agricoles. Une analyse des usages des sols, de leur affectation à l'urbanisation ou de leur préservation pour l'agriculture, devrait s'appuyer sur l'analyse de leurs caractéristiques et de leurs potentialités : préserver les bons sols agricoles, préserver la biodiversité dans les sols. La bonne gestion agricole des sols peut aussi contribuer, dans certaines conditions, à atténuer les émissions de gaz à effet de serre par stockage du carbone.

A travers ces quelques exemples, l'Ae considère que la démarche d'évaluation environnementale du PLUiH n'est pas aboutie. La réalisation de cartes à l'échelle du 1/50 000°, reprenant les principales orientations du PADD et le règlement graphique, aurait probablement permis de mettre en évidence à la fois les cohérences et les difficultés prévisibles du projet. L'absence d'objectifs ambitieux vis-à-vis d'enjeux environnementaux essentiels, tels que la préservation de la trame verte et bleue et l'économie d'espace, est fortement préjudiciable à la qualité du projet.

***L'Ae recommande à la CIDERAL de compléter son document par un supplément d'analyse préalable, par une représentation graphique adéquate des enjeux et des orientations spatiales, et de renforcer de manière significative certaines dispositions réglementaires et opposables, tout à fait insuffisantes au regard des exigences environnementales et sociétales actuelles. Une démarche globale d'évaluation environnementale, notamment du projet agricole, menée de façon plus rigoureuse et retranscrite avec méthode, doit permettre d'améliorer la gouvernance du projet et d'aboutir à des améliorations notables.***

## **■ Prise en compte des enjeux environnementaux**

Par une approche patrimoniale de l'espace et des ressources naturelles, le PLUiH a vocation à répondre à plusieurs objectifs essentiels, présents dans le code de l'urbanisme, à savoir :

- **fixer le cadre opérationnel de la préservation d'une trame verte et bleue**, faite d'espaces protégés, de cours d'eau, de zones humides, d'espaces boisés, d'espaces non bâtis, constituant un maillage écologique et paysager des territoires communaux, respectant ainsi l'environnement naturel dans lequel se situe l'urbanisation ;
- **traduire les objectifs en matière de transition énergétique et de lutte contre le réchauffement climatique**, à savoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de la consommation d'énergie, l'augmentation de la production d'énergie renouvelable, en visant la création d'un territoire à énergie positive ;
- **organiser une urbanisation compacte et de qualité**, grâce au développement de nouvelles formes urbaines variées, plus denses, renforçant les centralités, rapprochant l'habitat des services et de l'emploi, permettant des modes de déplacement alternatifs, favorable à la mixité sociale et générationnelle, organisant la « ville des proximités » ;
- **traduire une approche durable des flux**, permettant d'économiser les ressources naturelles et de gérer les conséquences de l'activité humaine, de façon à éviter les pollutions, les nuisances et les risques.

### **→ La préservation de la trame verte et bleue**

Les éléments de connaissance sont essentiellement basés sur les inventaires nationaux et régionaux, du type de ce que l'on peut trouver dans un SCoT. Un travail d'inventaire plus précis aurait permis d'identifier les espaces d'intérêt écologique ou paysager à l'échelle communale.

Comme déjà indiqué précédemment, la trame verte et bleue qui en résulte est présentée de façon trop schématique. Et la faiblesse du zonage naturel, surtout appliqué sur les espaces boisés, laisse à penser que le territoire de la CIDERAL ne comporte quasiment aucun secteur à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt



esthétique, historique ou écologique<sup>8</sup>. C'est notamment le cas pour les vallées des principaux cours d'eau qui méritent ce classement.

Par ailleurs, des modifications de zonage doivent être envisagées afin de conforter la préservation des milieux naturels et des paysages, notamment dans les endroits suivants :

- la zone d'activité des Parpareux, le zonage 1AUy empiète sur les mesures compensatoires « zones humides » prévues dans le dossier LDC Algae ;
- les rives au sud de l'étang de Bosméléac sont classées en zone urbanisée de loisirs de façon importante et non motivée ;
- la zone d'activités des Landes du Cran et du Ridor où la présence de zones humides n'est pas signalée ;
- la zone 1AUI prévue au sud est du bourg de Caurel en contiguïté du bois (en site inscrit) et en lien direct avec le lac ; cette zone d'après le règlement du PLUi est "destinée à recevoir des équipements sportifs, de loisirs et culturels structurants" et plus précisément d'un centre de soins et thalasso selon l'orientation d'aménagement et de programmation décrite pour ce secteur ; or il s'agit d'un secteur complètement naturel, totalement excentré du bourg de Caurel et très ouvert au sein de l'anse de Landroanec qui présente des qualités paysagères exceptionnelles et a été identifiée intégralement dans le périmètre « emblématique », à l'occasion de l'étude paysagère en cours sur le site de Guerlédan en vue si possible d'un classement des secteurs emblématiques au titre du paysage.

***L'Ae demande à la CIDERAL de renforcer de manière significative la protection réglementaire des espaces naturels et paysagers de son territoire, en l'état globalement insuffisante et ponctuellement déficiente.***

### ➔ La transition énergétique

Le projet de plan affiche, notamment dans le PADD, des ambitions de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de réduction de consommation d'énergie et de développement des énergies renouvelables. Il encourage les actions classiques en la matière : efficacité énergétique, réseaux de chaleur, économie circulaire, productions d'énergie renouvelable, mobilités alternatives. Cependant, il n'y a pas d'OAP thématique sur l'énergie ou le climat ; et les OAP de secteurs ne prennent pas non plus cet aspect en compte.

Par ailleurs, s'agissant du règlement du projet de PLUiH, toutes les possibilités ouvertes par les lois Grenelle ou la loi pour la transition énergétique ne semblent pas avoir été mobilisées<sup>9</sup> :

- Les réseaux de chaleur existants n'ont pas fait l'objet d'un zonage spécifique permettant d'instaurer une obligation de raccordement en cas de grosse rénovation ou de construction neuve. Le dossier ne permet pas de savoir si cette possibilité a été envisagée.
- Le règlement ne comporte pas de prescription particulière favorisant l'isolation par l'extérieur, sur les alignements par exemple. À l'inverse, les recommandations relatives aux dispositifs d'isolation sur construction existante (« adaptation au système constructif d'origine ») peuvent rendre difficile l'utilisation d'isolation moderne (par l'extérieur, en matériaux biosourcés...).
- La possibilité d'autoriser un dépassement de hauteur ou d'emprise au sol en fonction de la performance énergétique et de la production énergie renouvelable n'a pas été utilisée.
- Les recommandations pour la performance énergétique sont très générales et ne permettent pas d'aller plus loin que la réglementation (art 10 des règlements de zonage).
- Les règles d'alignement semblent assez uniformes et ne permettent sans doute pas une

<sup>8</sup> Cf définition des zones N dans le code de l'urbanisme, article R151-24.

<sup>9</sup> Liste non exhaustive

adaptation du projet en fonction des besoins bioclimatiques (orientation du bâti). Le règlement autorise une implantation différente dans certains cas listés, il pourrait être intéressant d'ajouter la nécessité d'une implantation différente pour une conception bioclimatique.

Pour l'installation de futurs projets dits « à énergie renouvelable », le constat est celui d'un manque de réflexion prospective sur leur développement. En effet, tandis que les projets connus existants sont pris en compte et facilités, il manque une analyse globale sur l'emplacement préférentiel de ces projets futurs. Objet notamment du prochain plan climat air énergie territorial (PCAET), cet aspect devra être intégré postérieurement au sein du PLUi.

S'agissant des projets éoliens, le règlement des zones A et N autorise « *les constructions, installations, travaux et ouvrages techniques nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif sous réserve qu'ils soient nécessaires à la réalisation d'infrastructures et des réseaux (...) qui ne sauraient être implantés en d'autres lieux et sous réserve de veiller à leur bonne intégration paysagère* ». A contrario, le règlement des zones Uy et Auy n'autorise pas l'implantation d'éoliennes. Cependant, dans certains cas rares<sup>10</sup>, des éoliennes peuvent être implantées dans une zone d'activité. Il peut être intéressant de prévoir cette possibilité dans le zonage en ajoutant des prescriptions relatives à l'étude de dangers notamment.

S'agissant des projets de méthanisation, le règlement de différentes zones facilite l'implantation d'installations de méthanisation agricoles ou industrielles. Le règlement des zones d'activité future Auy pourra être également adapté en ce sens.

**L'Ae recommande à la CIDERAL de compléter son dispositif réglementaire et opérationnel pour faciliter la transition énergétique.**

### ➔ **Une urbanisation compacte et de qualité**

Le PADD fait le choix d'un scénario "volontariste" avec une augmentation de l'installation du nombre de ménages avec enfants, ce qui implique l'accueil de 210 habitants nouveaux par an contre 130 actuellement. Cela se traduit par un nombre de logements à produire très important, probablement au-delà des capacités réelles du territoire.

Cela crée à la CIDERAL une obligation absolue en termes d'économie d'espace. Or, l'objectif affiché de modération n'est pas retranscrit dans les prescriptions du PLUiH, qui prévoit en extension urbaine 175 ha pour l'habitat et 200 ha pour les activités économiques. Le projet doit présenter des garanties supplémentaires, en intervenant sur de nombreux plans :

- Les enveloppes maximales de consommation foncière ne doivent pas être présentées comme un « droit à consommer », mais répondre à un véritable besoin, avec des prévisions qui doivent intégrer des modes d'urbanisation novateurs, la plupart du temps en rupture avec les pratiques passées, en termes de méthode et d'enjeux.
- Les objectifs de densité exprimés (voir supra) sont des moyennes minimales tenant compte des différentes opérations d'une commune et non pas à l'opération ; ils sont simplement évoqués dans l'OAP thématique « aménagement et gestion de l'espace », sans force contraignante, et ne sont aucunement abordés dans les OAP sectorielles, ce qui aurait constituer une garantie de mise en œuvre concrète de ces objectifs ; une augmentation significative de ces objectifs, en particulier dans les opérations visant à revitaliser les centres-bourgs, serait le signe d'une véritable volonté de modifier les pratiques en vue d'économiser le foncier et créer un urbanisme de proximité.
- L'analyse des capacités de densification au sein des secteurs étudiés prend en compte les dents creuses, friches et espaces libres constitués de grandes parcelles ; elle exclut les parties de parcelles sous-utilisées, les biens bâtis à réhabiliter, mais inclut des secteurs

10 A Saint-Caradec par exemple

situés en extension urbaine ; un regard plus précis et plus approprié, assorti des modes d'intervention possibles (règlement adapté, droit de préemption urbain, déclaration d'utilité publique,...), permettrait de conforter la portée de cette étude et probablement diminuer de fait le besoin en surface pour les extensions urbaines.

- A l'exception de trois secteurs dédiés à l'habitat et un seul dédié aux activités qui sont zonés en 2AU (urbanisation à long terme), l'ensemble des extensions d'urbanisation prévues sont classées avec un zonage 1AU, immédiatement urbanisable ; une programmation plus étalée dans le temps traduirait le souci d'une certaine maîtrise publique du développement, favorable à une organisation urbaine rationnelle, cohérente et nécessaire du point de vue de l'environnement.
- La collectivité a identifié certains secteurs destinés à être urbanisés à compter de 2030, soit après l'échéance du PLUiH ; ils ont été classés en zone d'urbanisation immédiate (1AUhp) et figurent dans les OAP sectorielles ; cette disposition révèle, soit un manque de cohérence dans la programmation foncière, soit l'absence de volonté de mettre en œuvre les outils juridiques à disposition de la puissance publique pour la réalisation d'opérations d'urbanisme ; **en aucun cas, elle n'est justifiable au regard des objectifs affichés d'économie d'espace.**
- Le projet comprend un nombre important de Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limité (STECAL) : 24 espaces à vocation d'habitat, 76 espaces voués à des équipements publics, des activités de loisirs, ou des activités économiques ; en outre, une certaine d'autres secteurs n'ont pas été identifiés par la collectivité, en tant que STECAL, alors qu'ils correspondent à la définition réglementaire et se trouvent dans certains cas, isolés, dans un contexte agricole ou naturel, avec un règlement y autorisant par ailleurs les constructions ; leur présence en nombre, dans des zones naturelles, agricoles ou forestières, ne répond pas au critère d'exceptionnalité qui est la règle et peut remettre en cause la vocation initiale des secteurs dans lesquels ils sont implantés.
- Les 200 ha supplémentaires prévus pour les activités économiques permettraient, sur la base des ratios traditionnellement retenus (ratio moyen de 25 emplois à l'hectare constaté pour des zones d'activités « mixtes »), la création de 5 000 emplois ; cette marge d'intervention, très importante au regard des besoins exprimés et de la réalité de l'activité de la dernière décennie, doit s'accompagner d'une gestion raisonnée de ces espaces ;  
outre une programmation étalée dans le temps déjà évoquée, cela passe également par une remise en cause de la zone des Parpareux-nord (24,7 ha) et la zone Plaisance-ouest (36 ha), dont les implantations sont inappropriées car elles engagent l'urbanisation sur des secteurs agricoles jusqu'ici préservés, et présentent l'inconvénient d'une urbanisation linéaire le long d'axes routiers importants ; ces zones apparaissent injustifiées dans un projet prenant en compte les enjeux environnementaux.
- L'OAP thématique dédiée à l'économie évoque également la politique commerciale dans son ensemble ; elle comporte cependant peu de prescriptions et n'a, de fait, une force contraignante toute relative ne garantissant pas le respect des objectifs qu'elle énonce ; en particulier l'objectif de mixité fonctionnelle au sein du tissu urbain nécessite de préciser les localisations préférentielles des commerces en prenant notamment en compte les ambitions de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture.

***L'Ae demande à la CIDERAL de compléter son projet sur tous ces aspects, de façon à assurer une urbanisation cohérente et économe de l'espace agro-naturel.***

### → **Une approche durable des flux**

Concernant la mobilité, l'OAP thématique « déplacement » prévoit l'affirmation du pôle d'échange de la gare de Loudéac. Une OAP portant sur l'aménagement de ce secteur permettrait de concrétiser cette intention. Par ailleurs, la même OAP prévoit le renforcement de certaines liaisons douces, notamment d'axes cyclables ou piétons entre communes. Une carte spécifique, précisant l'emplacement futur de ces axes, ainsi que ceux existants et/ou à renforcer, faciliterait le lien avec le plan de zonage réglementaire du PLUiH et avec les projets d'aménagement à venir.

D'une manière générale, la réalisation d'un schéma de voies piétonnes et cyclables, au sein d'un plan pluricommunal de déplacements, permettra de renforcer la cohérence de l'ensemble des orientations en matière de déplacements.

***L'Ae recommande à la CIDERAL de mettre à l'étude dès que possible la réalisation d'un schéma de voies piétonnes et cyclables.***

Concernant la gestion des eaux pluviales, le règlement des différentes zones, notamment l'article relatif aux conditions de desserte des terrains par les réseaux publics, pourrait être complété par une disposition spécifique incitant au traitement prioritaire des eaux pluviales à la parcelle.

Par ailleurs, la CIDERAL s'assurera de la compatibilité du PLUiH avec les périmètres de protection du captage de Langast, dès qu'ils seront arrêtés.

La prise en compte de l'enjeu inondation n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire. En effet certaines communes (Loudéac, Saint-Etienne-du-Gué-de-l'Île) ont identifié des zones à enjeu (zonées en Ai et Ni). Toutefois, sur l'autre rive, cet enjeu n'apparaît pas, notamment sur les vallées de l'Oust et du Lié. Les zones Ai et Ni interdisent les constructions. Le règlement littéral du projet de PLUi pourrait également envisager, sur ces zones, d'étendre les interdictions pour tout ouvrage venant créer un obstacle aux crues.

***L'Ae invite la CIDERAL à compléter son dossier sur les points relatifs à l'approche durable des flux.***

Fait à Rennes, le 15 septembre 2016

La présidente de la MRAe de Bretagne



Françoise GADBIN