



Mission régionale d'autorité environnementale

BRETAGNE

**Avis délibéré de la Mission régionale
d'autorité environnementale de BRETAGNE
sur le projet de PLU de la commune de Bédée (35)**

n°MRAe 2016-004448

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le PLU de Bédée (35) doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, suite à la décision prise le 21 juillet 2016 par la mission régionale d'Autorité environnementale de Bretagne – MRAe Bretagne – de ne pas l'en dispenser, en application de l'article R104-28 du Code de l'Urbanisme.

Conformément aux articles R104-21 à R104-25 du même code, le Maire de Bédée a sollicité l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de PLU arrêté par délibération du conseil municipal du 30 août 2016.

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

L'Ae a accusé réception du dossier reçu le 21 septembre 2016 (article R104-23). À compter de cette date de réception, l'Ae dispose d'un délai de 3 mois pour fournir son avis (R104-25). Consultée sur le projet arrêté, l'agence régionale de santé, délégation territoriale d'Ille-et-Vilaine, a transmis à l'Ae son avis daté du 20 octobre 2016.

La MRAe s'est réunie le 8 décembre 2016. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet susvisé.

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

Était excusée : Chantal Gascuel.

Suite à l'écrit transmis par voie électronique de Chantal Gascuel et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italiques gras pour en faciliter la lecture.

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

L'avis de l'Autorité environnementale porte à la fois sur l'évaluation environnementale contenue dans le dossier et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document.

L'Ae n'intervient pas dans le processus même de décision liée au document et son avis ne préjuge pas du respect des autres réglementations applicables à ce document.

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

Synthèse de l'avis

Le projet de PLU de Bédée aborde l'avenir de la commune dans les 15 prochaines années avec l'ambition d'assurer le statut de pôle d'équilibre principal, en lien avec Pleumeleuc, que va lui conférer le SCoT du Pays de Brocéliande, actuellement en révision.

Cela vaut pour le développement économique, que le PLU concentre de part et d'autre de la RN 12, ainsi que pour l'accueil supplémentaire de population. Des orientations d'aménagement et de programmation, définies sur l'ensemble des secteurs d'urbanisation future, vont aider la commune à maîtriser cet essor.

Certains aspects semblent néanmoins négligés dans ce projet. Il s'agit en particulier de la qualité paysagère des aménagements et de la protection de la trame naturelle du territoire communal. D'autres enjeux environnementaux, comme la transition énergétique ou la gestion écologique des eaux pluviales, ne sont pas non plus traités avec toute l'ambition nécessaire.

La démarche d'évaluation, qui doit être menée de manière itérative et rigoureuse tout au long de l'élaboration du projet, est insuffisante en l'état. Elle n'a pas permis à la commune d'amener 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.

L'Ae formule tout au long de son avis détaillé plusieurs recommandations afin que l'évaluation environnementale du PLU de Bédée contribue pleinement à sa cohérence et à son efficacité et afin que la commune modifie ou complète son projet de façon qu'il puisse répondre aux enjeux de développement durable et de protection de l'environnement présents sur son territoire.

L'Ae recommande à la commune :

- ➔ **de consolider l'évaluation environnementale sur l'ensemble des enjeux environnementaux.**
- ➔ **De reprendre son analyse de la situation existante le long de la RN 12 et de renforcer les dispositions proposées afin de générer sur cet endroit sensible un paysage de qualité,**
- ➔ **d'utiliser les inventaires sur les sols, les structures paysagères, la biodiversité réalisés pour définir de façon plus complète la trame naturelle verte et bleue de son territoire et de traduire sa volonté de protection par un zonage naturel N plus important dans le règlement graphique,**
- ➔ **d'anticiper les réflexions à venir sur la transition énergétique et sur la gestion alternative des eaux pluviales en intégrant dès ce projet de PLU des dispositions adaptées.**

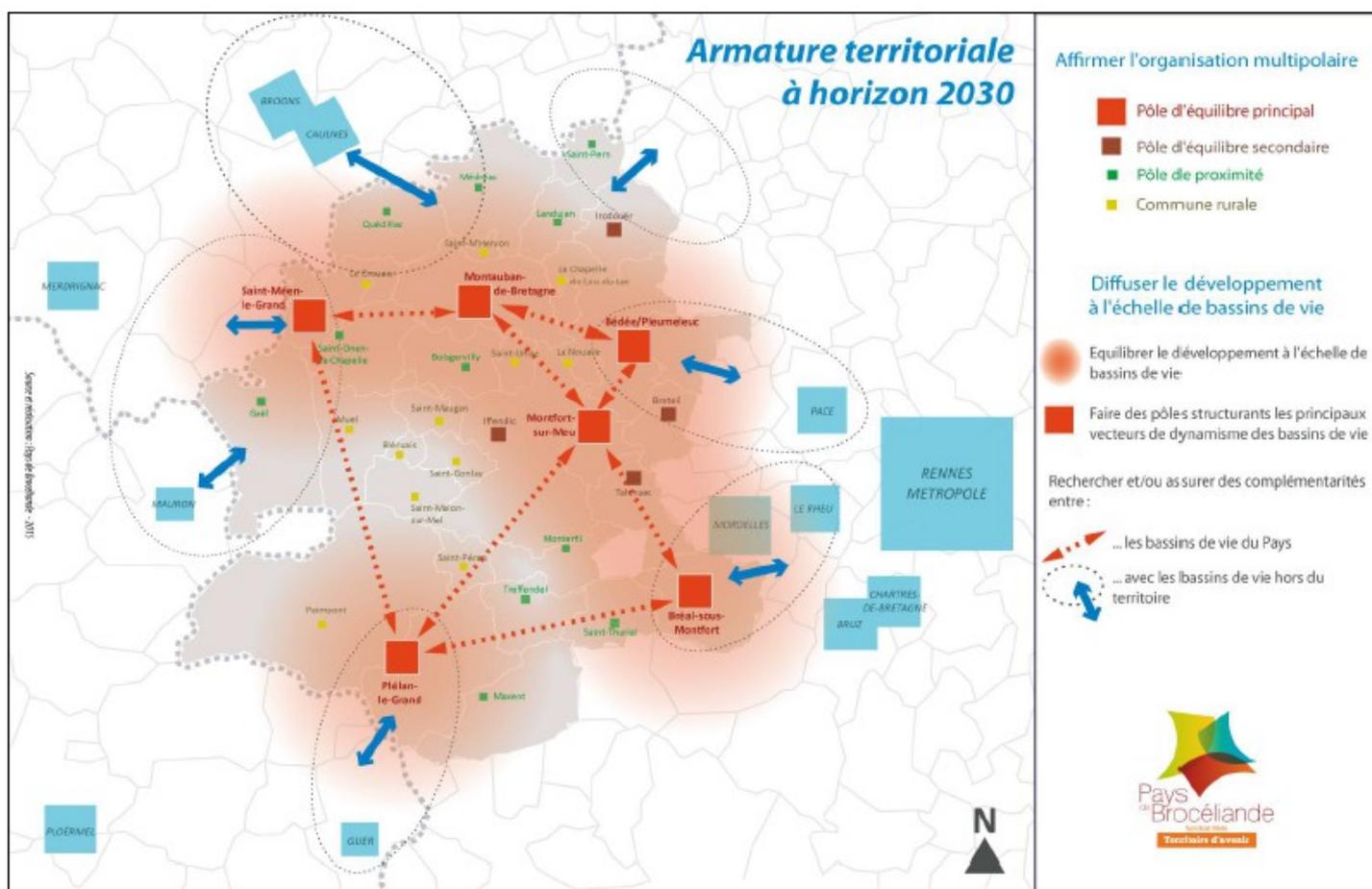
Avis détaillé

I - Présentation du projet et de son contexte

Par délibération du conseil municipal du 15 décembre 2014, les élus de Bédée ont décidé de procéder à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme pour la commune. Celle-ci est en effet couverte par un plan d'occupation des sols révisé en novembre 2000.

Membre de la communauté de communes *Monfort Communauté*, Bédée a débattu de son projet d'aménagement et de développement durables (PADD) en février 2016, soit après que le PADD du SCoT du Pays de Brocéliande, en révision, a arrêté une organisation territoriale basée en particulier sur l'identification de l'entité Bédée / Pleumeleuc en un pôle d'équilibre principal à part entière (Cf schéma ci-après).

Organisation territoriale du Pays de Brocéliande - PADD du SCoT en révision



Selon le SCoT, les pôles d'équilibre principaux sont les lieux privilégiés du développement du territoire. Ils ont un rôle structurant à assumer en termes d'offres de logements, d'activités économiques, de services et d'équipements tout en assurant un développement économe de l'espace et un cadre de vie attractif. La commune de Bédée a donc souhaité intégrer ces nouvelles responsabilités à l'échelle du Pays dans son propre PADD.

La commune de Bédée forme aujourd'hui avec Pleumeleuc une conurbation, dans la mesure où

les deux communes ont développé, en se rapprochant l'une de l'autre, des secteurs d'habitat puis d'activités, au point qu'elles ne sont plus séparées que par la RN 12 (axe Rennes-Brest). Des projets d'extension déjà actés vont conforter ce secteur d'activités sur environ 2km de part et d'autre de la RN en limite de l'agglomération rennaise et renforcer l'attractivité économique de Bédée qui accueille aujourd'hui plus de 350 établissements actifs générant environ 950 emplois.

Bédée a connu également une progression régulière de sa population qui est passée de 3 296 habitants en 1999 à 4 058 en 2013. Le projet arrêté par la commune prévoit la poursuite de cet essor démographique à hauteur d'environ 55 habitants par an, amenant la population globale à 5 075 habitants en 2031, et la construction d'environ 620 logements supplémentaires (environ 40 logements/an).

Dans son PADD, la commune prévoit aussi de « maintenir des espaces naturels et agricoles forts ». L'activité agricole occupe effectivement une part très importante des 3 952 hectares du territoire communal. Et si celui-ci ne comporte pas d'espaces naturels faisant l'objet de mesures de protection spéciale, il est néanmoins marqué par deux cours d'eau principaux, le Garun et la Vaunoise, tous deux affluents du Meu, ainsi que par 355 ha de zones humides, 73 ha de bois et taillis et environ 367 km de haies.

Le PADD affiche également l'objectif d'assurer la mobilité pour tous en améliorant la circulation, notamment en centre-ville. Le fort pourcentage d'actifs travaillant en dehors de Bédée (80%), l'accès à la RN 12 via le Centre et une offre limitée en transports collectifs provoquent, à certains moments de la journée, des problèmes d'engorgement et de sécurité.



Vue aérienne des agglomérations de Pleumeleuc et de Bédée - Rapport de présentation page 14

II - Qualité de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale d'un PLU est une démarche qui doit contribuer à placer l'environnement au cœur du processus de décision. Elle accompagne la construction du document d'urbanisme et permet de l'ajuster tout au long de son élaboration de manière à prendre en

compte les effets qu'il est susceptible d'avoir sur l'environnement. Elle doit permettre de s'assurer que :

- le PLU répond aux critères de cohérence entre les différentes pièces du dossier et les différentes politiques exprimées,
- les orientations sont pertinentes au regard des enjeux environnementaux,
- les moyens auxquels il a recours sont efficaces pour que les projets soumis à ses dispositions prennent effectivement en compte les exigences environnementales retenues.

Elle comporte tous les éléments permettant d'assurer le suivi de sa mise en oeuvre et l'appréciation de son efficacité.

■ Qualité formelle du dossier

Le PLU de Bédée devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, le contenu du rapport de présentation (RP) doit se référer à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. De manière formelle, le dossier présenté à l'Ae est organisé pour y répondre.

Le dossier actuel comporte 2 documents sensiblement analogues dans leur finalité et en grande partie redondants dans leur contenu : d'une part, les hypothèses d'aménagement et de programmation, en annexe du rapport de présentation, d'autre part, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

L'Ae recommande à la commune, par souci de clarté, de présenter toutes les orientations d'aménagement et de programmation dans un seul et même document.

L'Ae prend acte que les plans réglementaires ainsi que ceux intégrés dans le rapport de présentation comportent des informations relatives aux territoires limitrophes qui permettent de mieux comprendre les enjeux et les choix.

■ Qualité de l'analyse

Le projet de la commune de Bédée s'appuie sur les orientations du SCoT du Pays de Brocéliande en cours de révision. Cette relation de compatibilité, recherchée entre le projet de PLU et le projet de SCoT, n'exonère pas la commune d'une réflexion sur son propre projet avec, par exemple, l'élaboration de scénarios contrastés et la définition de sa capacité d'accueil. Quant à la démarche d'évaluation environnementale, elle doit permettre à la commune de faire les meilleurs choix au regard des enjeux environnementaux présents sur le territoire communal. En l'occurrence, le rapporteur conclut que les effets négatifs résiduels sont très faibles. La fiabilité de cette démonstration souffre cependant de plusieurs faiblesses, comme en témoignent ces quelques exemples qui montrent qu'à plusieurs étapes et dans de nombreux domaines, la démarche d'évaluation environnementale n'est pas aboutie.

– Le rapport de présentation affirme de façon assez incompréhensible qu'il n'existe pas de « solutions de substitutions raisonnables », « dans la mesure où la constitution d'un PLU est réglementairement requise ». Cette affirmation témoigne d'une interprétation erronée de l'exigence réglementaire, qui doit s'appliquer, non pas au document du PLU en tant que tel comme semble l'indiquer la commune, mais aux orientations et aux choix d'aménagement effectués par la collectivité et retranscrits dans le PLU. Diverses méthodes sont habituellement utilisées, comme la comparaison du projet avec un scénario dit « au fil de l'eau », ou la comparaison entre plusieurs scénarios relatifs à un enjeu important.

– La conurbation Bédée/Pleumeleuc par les zones d'activité de part et d'autre de la RN 12 est présentée comme une évidence. Certes elle existe déjà en partie, mais le projet la conforte en entérinant la création de deux secteurs à urbaniser au nord de la RN 12, sans avoir fait au préalable une analyse des incidences de cette conurbation sur le paysage ou sur les déplacements. De même il n'y a pas d'analyse des incidences de ces extensions sur les pollutions

et nuisances que subiraient les gens qui y travaillent. Une annexe au rapport de présentation (annexe 2 – Loi Barnier) est en outre intégrée au projet de PLU afin de prolonger la réduction de la zone non aedificandi au sud de la RN 12 de 100 mètres à 50 mètres. Les mesures d'accompagnement, retranscrites dans les OAP, sont également reconduites sans que leur efficacité n'ait été évaluée.

– Le PLU doit identifier la trame verte et bleue (TVB) et en faire un élément structurant du territoire en la préservant. Cependant, le rapport de présentation se contente d'évaluer la prise en compte de la TVB en comparant les surfaces classées en zone naturelle N par rapport au plan d'occupation des sols actuel, sans analyser ses choix de manière absolue, au regard des enjeux écologiques par exemple (Sols, biodiversité, structure du paysage).

– Le PADD met en exergue la volonté communale de créer ou préserver des coulées vertes et des lisières paysagères en contact direct avec la partie agglomérée de la commune. Cet aspect n'est pas abordé en termes d'évaluation environnementale.

– Les indicateurs de suivi proposés dans le dossier sont présentés comme des « indicateurs possibles ». Comme indiqué dans le rapport de présentation, il est légitime de prévoir « leur adaptation voire leur abandon » s'ils s'avèrent inadaptés ou non pertinents. La collectivité doit néanmoins s'engager de manière formelle et précise sur « les critères, indicateurs et modalités de suivi » pour suivre et analyser les résultats de la mise en œuvre du PLU au regard des enjeux environnementaux.

L'Ae considère que les éléments requis par le code de l'urbanisme au titre de l'évaluation environnementale sont présents de manière insuffisante dans le dossier de PLU arrêté.

L'Ae recommande à la commune de reprendre sa démarche et, en particulier, de :

- ➔ ***justifier plus amplement ses choix en matière de développement, d'aménagement urbain et de trame naturelle,***
- ➔ ***analyser plus précisément les conséquences sur les enjeux environnementaux (mobilité, paysage, santé),***
- ➔ ***donner plus de précisions sur l'adéquation entre les objectifs recherchés, les moyens évoqués pour les atteindre et les modalités de suivi.***

III - Prise en compte de l'environnement par le projet

Le PLU 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 du territoire communal, respectant ainsi l'environnement naturel dans lequel se situe l'urbanisation ;*
- *traduire les objectifs pour réussir la transition énergétique et lutter 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 et la protection des espaces agricoles et naturels

La commune a procédé à l'inventaire des espaces naturels sur la commune dont elle tire une carte des corridors écologiques intégrée au rapport de présentation. Le règlement graphique et littéral, qui est le principal outil à la disposition de la commune pour marquer son intention de renforcer la trame naturelle de son territoire, comporte notamment :

- un zonage naturel N englobant, dans des périmètres parfois trop minimalistes pour assurer leur bon fonctionnement écologique, les cours d'eau, les boisements d'une certaine superficie ainsi que les zones inondables ;
- un périmètre spécifique pour la trame verte et bleue.

Ce dernier est plus large. Il englobe les cours d'eau, les zones humides, des espaces boisés classés (EBC), ainsi que des haies, talus et espaces paysagers à protéger.

L'Ae recommande à la commune d'utiliser de manière plus consistante le zonage naturel N afin de concrétiser son intention de protéger les espaces naturels.

L'Ae recommande d'appliquer le zonage naturel N à la totalité de la trame verte et bleue identifiée, de façon à garantir le fonctionnement écologique des milieux.

Une réflexion sur le potentiel des terres agricoles en préalable à toutes orientations de développement de la commune, ainsi qu'une évaluation des impacts de l'urbanisation sur les sols en lien avec les enjeux environnementaux permettraient de trouver de nouveaux équilibres entre activités agricoles et urbanisation.

L'Ae recommande qu'une analyse des conséquences des projets d'extensions des zones urbaines sur les terres agricoles soit réalisée.

■ La transition énergétique

Le PLU propose un règlement littéral qui n'aborde le sujet des performances énergétiques et environnementales des bâtiments que dans les zonages UC et UE, destinés à l'habitat. Par contre, le PLU ne propose aucune de ces dispositions pour les constructions potentielles dans les secteurs d'activités (zonages UA et UG), de loisirs (zonage UL), agricoles (zonage A) ou d'urbanisation future (zonages 1AU).

L'Ae recommande à la commune d'étendre les dispositions réglementaires favorables à la transition énergétique dans tous les zonages, à chaque fois que c'est pertinent.

Par ailleurs, malgré la présence d'une ligne de bus qui assure la liaison vers Rennes et la présence d'une halte ferroviaire à Montfort-sur-Meu, le projet admet une prépondérance certaine de la voiture pour les déplacements quotidiens et pendulaires.

Les choix d'aménagement en lien avec l'accessibilité à la RN 12 renforcent cette situation, ils produiront très probablement une augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES), des pollutions pour les populations riveraines. Les dispositions présentées dans le document pour tenter de contrecarrer cette tendance ne semblent pas à la hauteur de l'enjeu. Parmi celles-ci, la commune prévoit le renforcement des liaisons douces, en particulier entre Bédée et Montfort-sur-Meu. Pourtant le règlement graphique ne fait pas apparaître cette volonté.

L'Ae recommande à la commune de poursuivre sa réflexion sur la mobilité durable. Elle aura intérêt à se doter rapidement d'un schéma de voies piétonnes et cyclables, au sein d'un plan communal de déplacements, qui permettra à la commune, en lien avec ses communes voisines et l'intercommunalité, de renforcer la cohérence de l'ensemble des orientations en matière de déplacements, qu'ils soient pendulaires ou occasionnels, automobiles, actifs ou collectifs.

■ Une urbanisation compacte et de qualité

Le projet prévoit une progression démographique basée sur le prolongement de la moyenne constatée depuis 1968, soit environ 50 nouveaux habitants chaque année. Les logements nécessaires sont prévus dans plusieurs types de secteur :

- dans l'enveloppe urbaine existante par densification naturelle du tissu pavillonnaire actuel, en utilisant les potentialités offertes par le règlement des zones UC et Ue ;
- dans le Centre-Ville avec une opération de renouvellement urbain sur le quartier de la Bastille, doté d'orientations de mixité urbaine et sociale adaptées au confortement nécessaire du Centre ;
- dans les secteurs aujourd'hui urbanisables au POS, en particulier le vaste ensemble du Pont-aux-Chèvres au Sud-Est de l'agglomération, dont les OAP en termes de typologie et de densité de l'habitat mériteraient d'être repassées au crible des objectifs du présent projet ;
- dans les nouvelles zones d'extension urbaine, situées à l'ouest de l'agglomération et tout au sud du territoire communal, en prolongement direct de l'urbanisation de la commune voisine de Montfort-sur-Meu ; elles sont toutes classées en 2AU, c'est-à-dire qu'elles sont prévues pour le long terme.

L'Ae prend acte de la cohérence du projet de développement urbain dans son ensemble. Des orientations (ou des hypothèses) d'aménagement sont définies sur tous les secteurs susceptibles d'être urbanisés. Elles rappellent notamment la densité minimale de 25 logements à l'hectare (40 logements/ha pour la Bastille), ainsi qu'une diversification de la typologie des logements, pour les principaux secteurs d'habitat. Elles doivent permettre à la collectivité de maîtriser son développement urbain et ainsi de mettre en œuvre les objectifs d'économie d'espace qui s'imposent partout en Bretagne.

L'Ae recommande à la collectivité de préciser et renforcer son document (règlement, orientations) sur :

- ***les prévisions démographiques à l'échelle du pôle Bédée / Pleumeleuc, dans le prolongement du bilan conjugué sur les 2 communes intégrées dans le diagnostic ;***
- ***l'intégration dans les OAP des hypothèses d'aménagement sur les secteurs 2AU (cf. supra),***
- ***l'intérêt de mettre en œuvre l'urbanisation par le biais d'opérations d'ensemble, afin d'avoir la certitude du respect des objectifs,***
- ***certaines dispositions du règlement UE qui n'apparaissent pas très adaptées à la densification : règles relatives aux distances, aux implantations sur une même propriété...***
- ***les modalités d'aménagement des lisières paysagères évoquées dans le PADD.***

■ Une approche durable des flux

Les périmètres de protection (périmètre éloigné) des captages d'eau potable du syndicat (SIAEP) de Montauban-Saint-Méen, à savoir le forage de La Saudrais à la Chapelle-du-Lou et le puits de Tizon à Landujan, sont correctement reportés sur le plan des servitudes d'utilité publique.

L'Ae recommande à la commune de compléter le dispositif de protection par la mise en place d'un zonage spécifique sur le règlement graphique reprenant ces périmètres et de préciser les contraintes environnementales associées.

La capacité résiduelle de traitement de la station d'épuration des eaux usées (capacité de 4 800 équivalents-habitants pour une charge entrante de 2 700 EH en 2014) est suffisante pour assurer le volume d'eaux usées supplémentaires produites à court et moyen termes.

L'Ae recommande à la commune d'évaluer en permanence la capacité résiduelle de traitement de la station d'épuration des eaux usées en fonctions du développement urbain réalisé.

Par ailleurs, le dossier précise, dans les annexes sanitaires, que la commune de Bédée « pourrait mettre en œuvre un schéma directeur d'assainissement pluvial ».

L'Ae recommande à la commune de démarrer l'élaboration d'un schéma directeur d'assainissement pluvial dans les meilleurs délais.

L'Ae recommande à la commune de donner la priorité à l'infiltration des eaux pluviales d'une manière générale et que la collecte de ces eaux se fasse dès réception sur la parcelle.

Cet objectif pourra se traduire notamment dans le règlement littéral de chaque zonage. La cohérence entre cet objectif d'une part, les minima d'espaces libres imposés dans le règlement et les coefficients d'imperméabilisation maximaux fixés dans les annexes sanitaires, d'autre part, sera vérifiée et le cas échéant, recherchée.

Fait à Rennes, le 8 décembre 2016
La présidente de la MRAe de Bretagne,



Françoise GADBIN