



Mission régionale d'autorité environnementale

BRETAGNE

**Avis de la Mission régionale
d'autorité environnementale de BRETAGNE sur
le projet de SCoT révisé du Pays de Saint-Malo (35)**

n°MRAe 2017-004799

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Saint-Malo doit faire l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion de sa révision (articles L104-1 et R104-7 du code de l'urbanisme).

Conformément aux articles R104-21 à R104-25 du même code, le Président du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)¹ du Pays de Saint-Malo a sollicité l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de SCoT révisé, arrêté par délibération du conseil syndical du 10 mars 2017.

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 17 mars 2017 (article R104-23). A 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 14 avril 2017.

En vertu de la délégation qui lui a été donnée, la présidente de la mission régionale d'Autorité environnementale du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) de la région Bretagne rend l'avis qui suit sur le projet susvisé, dans lequel les recommandations sont portées en italiques et en 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.

Conformément à l'article 9 de la Directive européenne 2001/42/CE du 27/06/2001, le PETR de Saint-Malo informera l'Ae de la façon dont son avis a été pris en considération dans le projet adopté.

¹ Par arrêté interpréfectoral du 29 janvier 2015, le syndicat mixte du Pays de Saint-Malo est transformé en Pôle d'équilibre territorial et rural du Pays de Saint-Malo.

Synthèse de l'avis

Le Pays de Saint-Malo est un territoire diversifié par ses caractéristiques physiques et les dynamiques qui s'y observent. La concertation mise en place à l'occasion de la révision de son SCoT a fait émerger un projet pour un territoire à la fois attractif, productif et durable².

Le bilan du premier SCoT approuvé en décembre 2007, évoqué dans le dossier, fait état d'insuffisances dans la mise en œuvre de certaines orientations, notamment sur la création de logements ne respectant pas la structuration du territoire ou la gestion économe de l'espace. Le présent projet, qui sous-tend une forte croissance démographique, en a tenu compte en renforçant son dispositif dans ces domaines.

La maîtrise du développement du Pays de Saint-Malo est d'autant plus nécessaire qu'il s'opère sur un territoire d'une extraordinaire richesse écologique et paysagère, dont la préservation doit trouver toute sa place dans le SCoT.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Saint Malo de compléter sa démarche d'évaluation environnementale, en particulier :

→ d'intégrer a minima une synthèse du document bilan du SCoT sur la période 2008-2013 dans le rapport de présentation et d'en tirer tous les enseignements en précisant et renforçant les moyens de gouvernance à sa disposition (outils fiscaux et/ou réglementaires pour mener une politique foncière locale, moyens humains prévus pour accompagner les collectivités pour la mise en œuvre du SCoT, méthode de suivi des orientations et des prescriptions du SCoT...) ;

→ de démontrer la soutenabilité du point de vue de l'environnement du choix effectué en matière de croissance démographique au taux moyen de 1,1 %, à la fois par rapport à l'évolution tendancielle (+0,4%), aux prévisions de l'INSEE (+0,8 %/an) et à celles fixées par le Pays de Rennes limitrophe (+1 %/an) avec lequel une concertation spécifique interSCoT est recommandée ;

→ de renforcer la place de l'espace littoral et de la trame verte et bleue dans son projet, en termes de réflexion prospective, intégrant notamment un suivi de la question de submersion marine dans l'évolution prévisible du territoire ;

→ de vérifier la cohérence du SCoT avec le projet de Parc naturel régional Rance-Côte d'Emeraude en cours d'élaboration et les éventuelles incidences écologiques, paysagères, énergétiques, de la création/extension des sites économiques structurants, en particulier ceux situés sur la Baie du Mont-Saint-Michel et limitrophes du site Natura 2000,

→ de s'assurer de la pertinence des mesures prévues en matière de déplacements au regard des objectifs de développement démographique et économique.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Saint-Malo de renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux dans le projet, en particulier :

→ la place structurante de la trame verte et bleue ;

→ la maîtrise des modes d'aménagement urbain durable : respect des centralités, renoncement à la création de hameaux nouveaux, formes urbaines denses ;

→ l'élaboration par les collectivités de documents de référence tels que les schémas d'assainissement des eaux usées et pluviales et les plans de déplacements ;

→ les objectifs de production d'énergies renouvelables ;

→ le volet santé-environnement avec la prise en compte des plantations allergisantes, de la présence du radon, de sites et sols pollués, de lignes très haute tension (THT).

² Cf. délibération du Comité de Pays du 10 mars 2017.

I - Présentation du projet et de son contexte



Cartes de présentation du Pays de Saint-Malo extraites du rapport de présentation du SCoT révisé à gauche : réseau routier du Pays ; à droite : les communes par communauté

Le SCoT du Pays de Saint-Malo a été approuvé le 7 décembre 2007. Sa révision, selon la délibération du conseil syndical en date du 1^{er} juillet 2013, poursuit plusieurs objectifs :

- **Intégrer les nouvelles dispositions réglementaires**, et en particulier les dispositions de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi ENE, imposant une analyse de la consommation foncière des espaces naturels et agricoles, ainsi que des objectifs précis de limitation de consommation d'espace, de remise en bon état des continuités écologiques ou encore de développement de l'urbanisation dans les secteurs desservis par les transports collectifs ;
- **Adapter le SCoT aux enjeux et orientations actualisés** qui fondent son projet de territoire, et notamment de répondre à la croissance attendue de population et d'activité ;
- **Tenir compte de l'évolution territoriale du Pays de Saint-Malo**, avec l'intégration des communes de Cardroc, Les Iffs et Saint-Brieuc des Iffs au 1^{er} janvier 2014. Depuis, d'autres modifications sont intervenues avec l'intégration de Trémereuc, le départ de Saint-Symphorien (créée par division territoriale de la commune de Hédé), le regroupement de Plessix-Balisson, Ploubalay et Trégon en une nouvelle commune nommée Beausais-sur-mer, et la fusion des deux communautés de communes du Pays de Dol-de-Bretagne d'une part et de la Baie du Mont-Saint-Michel d'autre part.

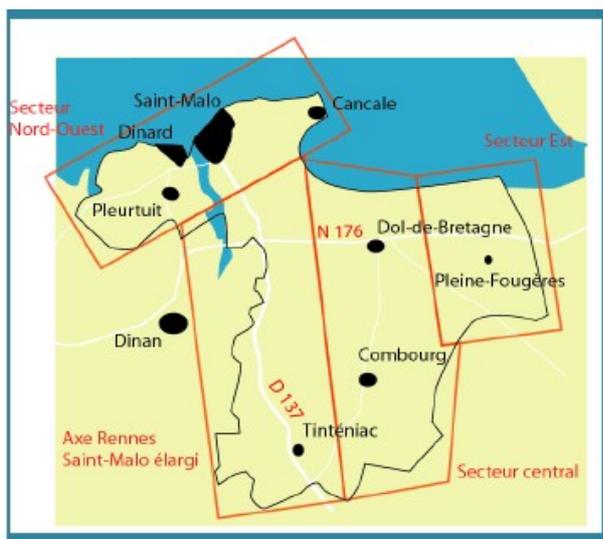
Au 1^{er} janvier 2017, le périmètre du SCoT, qui se confond avec celui du Pays de Saint-Malo, comprend 73 communes réparties sur 1 communauté d'agglomération (CA) : *Saint-Malo Agglomération*, et 3 communautés de communes (CC) : *Bretagne Romantique*, *Côte d'Emeraude* et *Pays de Dol-Baie du Mont-Saint-Michel*. Le territoire, d'une superficie de 1 126 km², se situe essentiellement en Ille et Vilaine, seules les communes de Lancieux et Beausais-sur-mer étant dans les Côtes d'Armor.

Le Pays compte 167 015 habitants (INSEE 2013), population en croissance moyenne annuelle de 0,39 % entre 2008 et 2013, avec de très fortes disparités entre *Saint-Malo-Agglomération* (80 229 hab, -0,35%) et la CC *Bretagne Romantique* (33 816 hab, +1,83%). Un effet d'axe est clairement identifié le long de la RD 137 (2X2 voies Rennes-St-Malo) et dans une moindre mesure le long de la RN 176 (axe

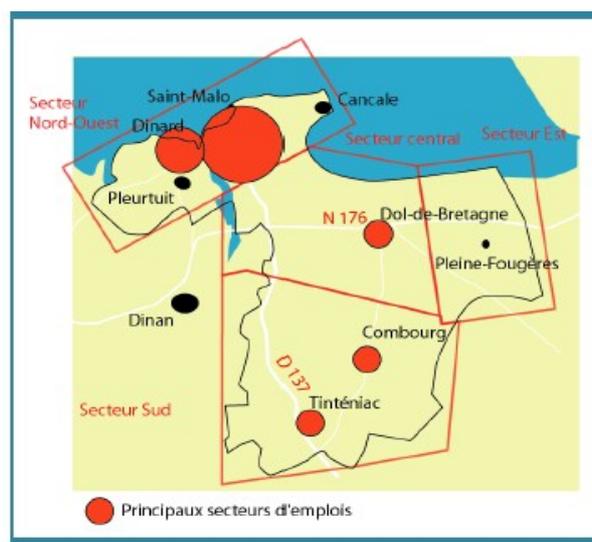
Pontorson-Dinan-St-Brieuc). A contrario, les communes littorales connaissent une croissance faible à négative. L'indice de jeunesse³ a diminué durant les dernières années sur l'ensemble du Pays, passant de 0,9 en 1999 à 0,76 en 2013, confirmant une tendance globale au vieillissement. Les retraités représentent 35 % de la population et sont la catégorie professionnelle ayant recensé la plus forte augmentation entre 2008 et 2013.

Le Pays de Saint-Malo dénombre 59 786 emplois (en très légère hausse entre 2008 et 2013) pour 64 560 actifs occupés, ce qui correspond à un indice de concentration de l'emploi (plutôt stable) de 0,93. Le pôle d'emploi le plus important est celui de la ville de Saint-Malo, avec 25 943 emplois en 2013. D'autres pôles se distinguent : Dinard (4 896), Dol-de-Bretagne (3 267), Combourg (2 541), Tinténiac (2 427) et Cancale (1 757). L'influence du littoral provoque une surreprésentation d'employés (31%) lié au secteur économique du tourisme, tandis que la zone d'emploi de Rennes a gagné en influence depuis 1999 et s'étend en 2010 sur la CC de la Bretagne romantique.

Les dynamiques sont donc différentes selon les parties du territoire et selon les thèmes :



Dynamiques démographiques et de constructions – Disparités sur 4 secteurs – Source : Rapport de présentation du SCoT révisé.



Dynamiques d'emplois - Disparités sur 4 secteurs, en décalage avec les dynamiques démographiques – Source : Rapport de présentation du SCoT révisé.

Ces disparités accentuent les déplacements motorisés domicile-travail mais également vers les principaux équipements structurants localisés sur les villes de Saint-Malo et Dinard. A titre d'exemple, en 2014, on compte 45 994 véhicules par jour sur la RD 137 à l'entrée de Saint-Malo et 30 634 veh/jr sur la RD 168 au niveau du barrage de la Rance⁴. Outre les lignes des réseaux de transport en commun *Illenoo* en Ille et Vilaine et *Tibus* en Côtes d'Armor, Saint-Malo Agglomération possède un réseau de transport urbain qui assure plus de 3,4 millions de voyages en 2014.

Le Pays de Saint-Malo a également la particularité de comporter l'aéroport de Pleurtuit-Dinard (fréquentation stable avec 130 000 passagers en 2015), le canal d'Ille et Rance ainsi que plusieurs installations portuaires importantes. Il se caractérise également par un patrimoine naturel et paysager exceptionnel, reconnu par divers zonages d'inventaires et de protection. Le littoral qui concerne 23 communes, l'estuaire de la Rance ou encore les Marais de Dol peuvent être considérés comme les secteurs les plus emblématiques.

Sur la période portant de janvier 2006 à janvier 2016, ce territoire, a connu une consommation foncière de 2 206 hectares.

Il est rappelé dans le dossier que, dans le cadre du suivi du SCoT approuvé en 2007, une analyse des résultats a été réalisée en 2014 et que les choix effectués par le Pays de Saint-Malo pour le SCoT révisé ont été retenus sur la base de l'analyse du diagnostic, de l'état initial de l'environnement et des enjeux associés, ainsi que de la réglementation et des documents de rang supérieur. « L'exercice n'a

³ Indice de jeunesse : rapport entre les moins de 20 ans et les plus de 60 ans.

⁴ Il s'agit du trafic journalier moyen enregistré dans les deux sens, données fournies par le CG 35.

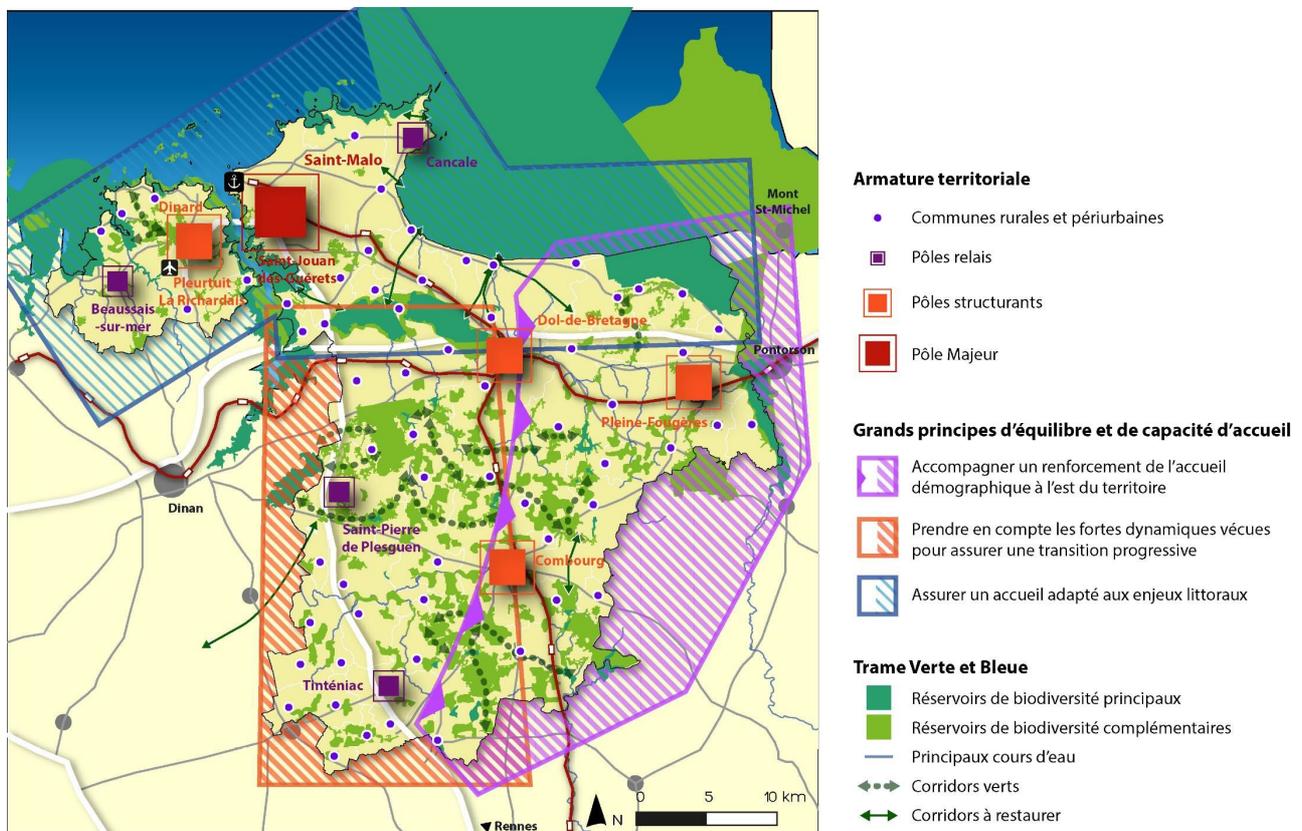
pas porté sur la comparaison de différents scénarios de développement mais plutôt sur un ajustement progressif du projet vis-à-vis d'un scénario tendanciel pouvant se dégager »⁵.

Il est indiqué également que le projet du Pays est construit sur des « murs porteurs » durables comme la sobriété énergétique, l'amélioration de la ressource en eau, la préservation du patrimoine naturel, l'économie des ressources du sol et du sous-sol et la protection contre les risques et nuisances. Une organisation du territoire est affichée avec des rôles différents joués par les communes : rôle rayonnant pour Saint-Malo/Saint-Jouan-des-Guérets, rôle structurant pour Combourg, Dol-de-Bretagne, Dinard/la Richardais/Pleurduit et Pleine-Fougères, rôle d'équilibre territorial pour Cancale, Beaussais-sur-mer, Tinténiac et Saint-Pierre-de-Plesguen, les autres communes ayant en responsabilité les services de proximité.

Cette armature territoriale, basée sur des capacités d'accueil différenciées, doit soutenir l'ambition démographique du Pays, d'atteindre plus de 200 000 habitants en 2030, soit une croissance moyenne annuelle de 1,1 % à l'échelle du Pays.

Le projet affiche d'autres objectifs, « complémentaires et cohérents d'une thématique à l'autre »⁶, parmi lesquels :

- une production annuelle moyenne de 1 840 nouveaux logements, soit, sur 14 ans, 18 180 logements pour résidence principale, dont 20 % à coût abordable pour chacune des polarités, et 7 580 logements pour le parc de résidences secondaires ;
- le développement économique par le renforcement des centralités et l'identification des sites privilégiés « périphériques » ;
- le développement des activités primaires (agricoles, conchylicoles et forestières) en complémentarité avec la préservation de la biodiversité ;
- le développement des activités touristiques à travers l'identification de secteurs stratégiques ou la possibilité d'implantations exceptionnelles ;
- l'émergence d'une offre globale de déplacements alternatifs à l'usage individuel de la voiture ;
- une lecture cohérente et harmonisée des notions de la loi Littoral à l'échelle du Pays.



Carte de synthèse du PADD du projet de SCoT révisé du Pays de Saint-Malo (Extrait du PADD, p 34)

⁵ Cf. rapport de présentation-partie 4-page 38.

⁶ Cf. rapport de présentation-partie 4-page 59.

II - Qualité de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale d'un SCoT 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. L'évaluation environnementale doit permettre de vérifier que le SCoT répond aux critères de cohérence entre les différentes pièces du dossier et les différentes politiques exprimées, de pertinence des orientations au regard des enjeux environnementaux et d'efficacité par les moyens qu'il met en œuvre.

■ Qualité formelle du dossier

Le dossier transmis à l'Ae comporte :

- le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), document politique et stratégique du SCoT : il fixe les orientations générales du document de planification ;
- le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) qui établit les différentes prescriptions du SCoT et qui constitue le seul document opposable aux documents d'urbanisme locaux ainsi qu'aux opérations foncières ou d'aménagement ; il comporte en annexe un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) spécifique, ainsi qu'une carte de la trame verte et bleue (TVB) et un atlas cartographique des règles spécifiques du Code de l'urbanisme liées au littoral ;
- le Rapport de Présentation (RP) du SCoT qui a notamment pour objectif de retranscrire la démarche d'évaluation environnementale. A ce titre, le document comporte l'ensemble des items prévus à l'article R141-2 du code de l'urbanisme. A noter, en annexe du diagnostic territorial, un document relatant une démarche prospective sur la place de l'agriculture dans le Pays de Saint-Malo à l'horizon 2030.

Les documents transmis sont d'une lecture aisée. Les orientations du DOO sont accompagnées de quelques schémas et de cartes d'un format réduit (½ page maximum). Sur certains sujets, une représentation symbolique est suffisante et ne pénalise pas la compréhension de l'orientation. En revanche, d'autres domaines nécessitent une représentation en relation avec l'espace concerné. La carte de synthèse de la trame verte et bleue est d'une échelle qui ne facilite pas une approche visuelle de la portée des informations qu'elle contient et sera d'un faible apport pour les documents d'urbanisme locaux à venir. Seule une carte à une échelle plus grande, combinée avec les localisations préférentielles des zones d'habitat et d'activités, permettrait de valider la compatibilité des objectifs et la cohérence interne du projet.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de compléter le dossier par un ou plusieurs plans présentant et explicitant les enjeux essentiels du DOO

Le bilan du SCoT approuvé en 2007 n'a pas fait l'objet d'une délibération du Comité de Pays et n'a pas été transmise à l'Autorité environnementale⁷. Les éléments de ce bilan ne sont pas abordés dans le rapport de présentation, à l'exception de la remarque suivante : « En matière de répartition des dynamiques démographiques et constructives ainsi qu'en matière de consommation foncière, l'analyse a révélé une véritable dissonance entre les orientations inscrites et ce qui a réellement eu lieu. ⁸ ». **Les dispositions du code de l'urbanisme en matière d'évaluation du SCoT ne sont donc pas respectées.**

■ Qualité de l'analyse

Les seuls constats explicites sur la mise en œuvre du SCoT de 2007 porte un jugement sévère sur deux enjeux essentiels que sont la structuration du territoire et l'économie d'espace. Ils mettent en avant une certaine incapacité du SCoT à influencer sur les dynamiques de développement et à modifier les

⁷ Depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, le code de l'urbanisme stipule (article L143-28, anciennement article L122-14) que, « six ans au plus après la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale... l'établissement public ... procède à une analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantations commerciales et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète. Cette analyse est communiquée au public et à l'autorité ...environnementale. A défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc ».

⁸ Rapport de présentation, partie 4, page 46.

modes opératoires de l'urbanisation, Cela implique qu'un diagnostic efficace permette d'élaborer un projet adéquat et que les objectifs soient à la hauteur des ambitions nécessaires.

Le SCoT arrêté par le Pays de Saint-Malo met l'accent sur le développement démographique et de l'habitat en lien avec la structuration voulue sur le territoire. *Le rapport mentionne l'influence de l'agglomération rennaise qui étend son influence sur le sud du Pays de Saint-Malo via l'axe routier Rennes – Saint-Malo. Elle exerce une pression démographique sur certaines communes de la CC de la Bretagne romantique. Une analyse dépassant les limites administratives du Pays est dans tous les cas indispensable. Le rapport et le bilan de la concertation ne laissent pas entendre qu'une concertation interSCoT a eu lieu.*

L'ensemble du projet est basé sur une croissance moyenne annuelle de la population de 1,1 %. Ce taux peut paraître ambitieux au regard du faible dynamisme démographique sur la période 2008-2013 (+ 0,37%) et des prévisions de l'INSEE (+0,8%). Le SCoT précise que cet objectif volontariste a fait débat et qu'il a été maintenu tout en prévoyant des adaptations en cas de difficultés, notamment en baissant à la fois l'objectif de densité moyenne et les surfaces potentielles d'extension urbaine⁹.

Cette possibilité, offerte dans l'objectif 8 du DOO, fragilise l'ensemble du SCoT dans la mesure où elle apporte de l'incertitude sur les orientations fondamentales et génère plusieurs contradictions qui remettent en cause la réflexion sur la capacité d'accueil du territoire.

La notion de capacité d'accueil doit tenir compte a minima de la préservation des espaces naturels et de leur fréquentation par le public. Elle doit également permettre de définir le niveau maximum de pression, exercée par les activités et les populations permanentes et saisonnières, que peut supporter le capital ressources du territoire sans mettre en péril ses spécificités. Elle doit faciliter l'évaluation et l'anticipation des tensions prévisibles du projet.

Plusieurs sujets, importants à cet égard, n'ont pas été suffisamment traités, en particulier la vulnérabilité au changement climatique, la préservation de la trame verte et bleue et le développement des activités portuaires :

- Le dossier reporte sur les PCAET (Plan climat-air-énergie territorial) à venir le soin de préciser la vulnérabilité du Pays au changement climatique et s'appuie sur les PPRSM (Plan de prévention des risques de submersion marine) du Marais de Dol et de Saint-Malo pour les actions à mettre en œuvre face au risque de submersion marine. Ces derniers apportent des contraintes fortes en termes de constructibilité sur des secteurs qui vont devoir adapter leur mode de développement. Une réflexion prospective sur le devenir du Pays, au moins sa façade littorale, intégrant les phénomènes prévisibles liés au changement climatique : montée du niveau des eaux, contamination de l'eau potable par des eaux saumâtres, ... et ses conséquences, basée sur une analyse des activités et des secteurs menacés et sur d'éventuelles adaptations qu'il conviendra de prévoir à terme, n'apparaît pas dans le document arrêté. Si elle a été menée, elle mérite d'être relatée. Dans le cas contraire, le Pays devra s'en saisir dans les meilleurs délais, afin que le SCoT puisse en tenir compte.

- La préservation de la trame verte et bleue (TVB) et, plus globalement la protection des espaces naturels, sont présentées comme ayant de nombreuses incidences positives sur les enjeux environnementaux du territoire¹⁰, en qualité de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation pour la biodiversité mais également pour le stockage¹¹ du carbone, la protection contre la pollution des eaux, la lutte contre l'artificialisation progressive des sols ou encore la diminution du risque inondation. Il importe donc que la TVB présentée dans le document (inventaires, définitions, actions) soit renforcée afin que sa protection se fasse sur des bases solides qui permettent à la TVB de remplir effectivement l'ensemble de ces rôles : compléter l'inventaire par des investigations à l'échelle du Pays, préciser les objectifs en matière de fonctionnalités écologiques et retranscrire la TVB, voulue au terme de la mise en œuvre du SCoT, sur une carte à une échelle nettement plus grande que celle annexée au DOO, celle du 1/50 000° s'adaptant à la fois à la taille du territoire et aux enjeux du SCoT .

- La présence d'un port d'intérêt régional : Saint-Malo et de deux ports d'intérêt départemental : Cancale et Le Vivier-sur-Mer, est abordée dans la partie littorale du diagnostic territorial. Au-delà des retombées socio-économiques, le maintien et le développement de leurs activités portuaires influent, chacun à leur manière, sur le fonctionnement urbain des villes. Le Pays de Saint-Malo a donc tout

⁹ Rapport de présentation, partie 4, page 48.

¹⁰ Rapport de présentation, partie 4, pages 67 et suivantes.

¹¹ C'est le terme « déstockage » qui est utilisé dans le document.

intérêt à compléter son SCoT en identifiant les éventuels conflits d'usage ou en évaluant la compatibilité entre les activités et le développement projeté, en termes de renouvellement urbain, de déplacements ou même de qualité de l'air.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Saint-Malo de compléter divers aspects de la démarche d'évaluation environnementale et, en particulier :

→ **d'intégrer a minima une synthèse du document bilan du SCoT sur la période 2008-2013 dans le rapport de présentation et de tirer tous les enseignements du bilan de la mise en œuvre de son premier SCoT en précisant et renforçant les moyens de gouvernance à sa disposition (outils fiscaux et/ou réglementaires pour mener une politique foncière locale, moyens humains prévus pour accompagner les collectivités pour la mise en œuvre du SCoT, méthode de suivi des orientations et des prescriptions du SCoT...) ;**

→ **de démontrer la soutenabilité du point de vue de l'environnement du choix effectué en matière de croissance démographique au taux moyen de 1,1 %, à la fois par rapport à l'évolution tendancielle (+0,4%), aux prévisions de l'INSEE (+0,8 %/an) et à celles fixées par le Pays de Rennes limitrophe (+1 %/an) avec lequel une concertation spécifique interSCoT est recommandée ;**

→ **de renforcer la place de l'espace littoral et de la trame verte et bleue dans son projet, en termes de réflexion prospective, intégrant notamment un suivi de la question de submersion marine dans l'évolution prévisible du territoire ;**

Le document comprend une partie intitulée « Analyse des incidences et mesures E.R.C. (Eviter, Réduire, Compenser) ». Si l'évaluation de certaines incidences est basée sur des objectifs précis et cités, elle est parfois fondée sur des orientations plus générales dont le caractère favorable à l'environnement n'est pas susceptible d'être remis en cause. Mais l'analyse des intentions du SCoT, contenues principalement dans le PADD, sans tenir compte de la portée réelle des objectifs formulés dans le DOO, peut s'avérer inadaptée pour en évaluer toutes les incidences sur l'environnement.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Saint-Malo de compléter la démarche d'évaluation environnementale de son projet de SCoT, notamment sur les points suivants :

→ **la cohérence du SCoT avec le projet de Parc naturel régional Rance-Côte d'Emeraude en cours d'élaboration ;**

→ **les éventuelles incidences écologiques, paysagères, énergétiques, de la création/extension des sites économiques structurants, en particulier ceux situés sur la Baie du Mont-Saint-Michel et limitrophes du site Natura 2000 (Le Vauhariot à Cancale, la zone mytilicole sur Le Vivier/Cherruieux, le site conchylicole de 7ha prévu sur un endroit indéterminé), au regard également des critères de classement du site par l'UNESCO ;**

→ **la pertinence des mesures prévues en matière de déplacements au regard des objectifs de développement démographique et économique.**

III - Prise en compte des enjeux environnementaux

■ La préservation de la trame agro-naturelle

L'identification du patrimoine naturel est essentiellement basée sur les inventaires nationaux, régionaux et départementaux : sites Natura 2000, ZNIEFF (zones d'intérêt écologique, faunistique, floristique), sites géologiques remarquables. Elle est complétée par une analyse des continuités boisées et bocagères.

Ces inventaires ont servi à élaborer la carte de la trame verte et bleue (TVB), annexée au DOO. Son échelle trop petite ne permet pas de donner une consistance spatiale aux éléments inventoriés et rend même sa légende difficilement lisible. Cette carte intègre, symbolisés par des flèches, des projets de restauration des corridors écologiques à la charge des « autorités compétentes en matière de document d'urbanisme local ». Cela nécessite un développement sur la méthode de protection de l'existant ou de création de nouveaux éléments (haies, bosquets), de façon à harmoniser les mesures de définition et de préservation qui incombent à chacune de ces « autorités locales ».

Par ailleurs, la liste des facteurs de fragmentation recensée dans le diagnostic est importante (infrastructures, zones urbanisées, barrages...). Le DOO prend le risque de l'étendre encore en autorisant certaines formes d'urbanisation au sein même des réservoirs de biodiversité complémentaires et des corridors écologiques¹². Cet objectif est en contradiction avec l'orientation de préservation affichée.

A noter que le SCoT demande aux collectivités territoriales de protéger les espaces de haute qualité des sols, visant à protéger l'agriculture de toute urbanisation.

L'Autorité environnementale recommande au Pays de Saint-Malo de renforcer sa démarche d'identification et de préservation de la trame verte et bleue de son territoire :

→ en s'appuyant sur les orientations et les actions proposées par le schéma de cohérence territoriale (SRCE) de la région Bretagne,

→ en faisant un lien formel et étroit avec le projet de parc naturel régional (PNR) de la Rance,

→ en produisant une analyse des fonctionnalités écologiques et paysagères des entités inventoriées, afin de faire de la carte de la trame verte et bleue le support d'un véritable projet structurant à l'échelle du territoire et une référence pour les collectivités et leurs documents d'urbanisme.

■ Une urbanisation compacte et de qualité

Le SCoT s'appuie sur l'armature territoriale que le Pays a choisi de privilégier pour définir les objectifs de production de logements et de consommation foncière. Chaque intercommunalité a un objectif de production annuelle moyenne de logements.

Les objectifs de densité ainsi que les surfaces potentielles de renouvellement urbain sont fixés par type de communes (polarité, littorale ou rurale) et les surfaces potentielles d'extension urbaine sont spécifiques à chaque commune. Quant aux surfaces potentielles maximales d'extension urbaine, elles sont fixées, sur 14 ans, à 783 hectares pour les secteurs à vocation résidentielle et mixte et à 378 hectares pour les secteurs à vocation économique.

Par ailleurs, le SCoT insiste à plusieurs reprises sur la nécessité d'élaborer de « véritables projets urbains » afin d'intégrer dans les opérations d'aménagement les enjeux d'un développement durable.

Plusieurs dispositions accompagnant ces objectifs viennent affaiblir le niveau d'ambition :

- face aux difficultés prévisibles pour le calcul réel de la densité de logements mise en place, le SCoT prévoit un seuil minimal par opération en extension urbaine et de renouvellement urbain à vocation résidentielle et mixte de plus de 5 000 m² et de 10 logements à l'hectare ; ce dernier seuil peut être considéré comme faible, au regard des préconisations de l'Établissement Public Foncier de Bretagne d'une densité minimale de 20 logements par hectare en zone rurale et plus importante dans les centralités ;

- les conditions pour de nouvelles implantations commerciales sont assorties de conditions/dérogations telles, que les activités pourront s'installer dans quasiment tout type de secteur urbain, au risque de réduire à néant l'objectif de pérennisation des activités commerciales au sein des centralités (cf. schéma ci-après extrait du DOO, objectif 46) ;

- le SCoT autorise, à titre exceptionnel, la création de « hameau nouveau intégré à l'environnement » et cite neuf secteurs sur lesquels une réflexion est déjà engagée. Cette possibilité, offerte par la loi Littoral, a toujours été considérée en région Bretagne comme inutile dans la mesure où les villages et agglomérations pouvant recevoir une urbanisation en extension sont en nombre suffisant pour répondre aux objectifs quantitatifs. Elle est utilisée par le SCoT du Pays de Saint-Malo comme un mode opératoire quasi normal de l'aménagement des communes littorales, contraire aux objectifs de préservation du foncier, de l'activité agricole, de diminution des déplacements motorisés et de

¹² Cf. DOO, objectif 89.

confortation des centralités. Il serait donc nécessaire que cette possibilité soit assortie de justifications particulières.

L'Ae recommande au Pays de Saint-Malo :

→ d'inciter les collectivités à urbaniser prioritairement par le biais d'opérations d'ensemble, en s'inspirant des préconisations de l'Établissement Public Foncier de Bretagne, d'une densité minimale de 20 logements par hectare en zone rurale et plus importante dans les centralités.

→ de préciser des critères pour les implantations des activités économiques et commerciales permettant de respecter les objectifs fondamentaux de renforcement des centralités et de cohérence spatiale ;

→ de justifier la création de hameaux nouveaux dans les communes littorales.

■ La transition énergétique

Le SCoT affirme sa volonté d'inscrire le territoire dans une transition énergétique en préconisant la production d'énergie renouvelable et le développement de solutions alternatives à la voiture individuelle

Le DOO préconise la construction d'équipements de production d'énergie renouvelable « sur des zones jugées adéquates à leur implantation ». Il liste également les endroits (friches industrielles, toitures...) où s'effectuera prioritairement le développement des installations solaires photovoltaïques, sans énoncer d'objectifs précis et territorialisés en fonction des potentiels de chacun des secteurs du territoire.

L'Ae recommande au Pays de Saint-Malo :

→ de préciser les objectifs de production d'énergies renouvelables en fonction des potentiels de chacun des secteurs du territoire ;

→ de demander de manière explicite à chaque intercommunalité d'élaborer un plan de déplacements permettant de prendre en compte l'objectif de réduction d'usage des voitures individuelles.

■ Une gestion durable de l'eau

Le DOO énonce des objectifs visant à assurer une bonne gestion du cycle de l'eau, et un développement des collectivités en adéquation avec les capacités réelles de collecte et de traitement des eaux usées et pluviales, la mise en œuvre de techniques alternatives au réseau de collecte traditionnel pour ces dernières et la protection de la ressource en eau potable par une occupation du sol adéquate dans les périmètres de protection des captages d'eau.

A cet égard, la protection de la Trame Verte et Bleu ne constitue pas à elle seule une stricte protection des captages destinés à la production d'eau potable. Le respect des prescriptions liées à la présence de périmètres de protection autour de ces derniers doit conduire à la mise en place d'un zonage réglementaire adapté. Ainsi, il conviendrait d'actualiser le rapport de présentation (page 153), dans la mesure où les captages de la Ferrière (situés sur la commune de Plesder) sont en service et où leurs périmètres de protection ont été instaurés par arrêté préfectoral du 17 juillet 2015.

S'agissant de l'assainissement des eaux usées, il est indiqué qu'il convient de garantir l'adéquation entre le développement du territoire, la capacité de traitement des stations d'épuration et l'acceptabilité du milieu récepteur particulièrement sensible en zone littorale. Dans ce domaine, l'importance des schémas directeurs des eaux usées doit être rappelée, de même que le caractère indispensable de l'étude de zonage d'assainissement, lors des réflexions sur le développement de l'urbanisation et de leur mise à jour.

Pour les nouveaux secteurs proposés à l'urbanisation et situés en zone d'assainissement non collectif, il conviendra de s'assurer que les sols sont aptes à recevoir des dispositifs de traitement et d'infiltration ou, au moins, à assurer une dispersion efficace des effluents traités, en évitant ainsi les rejets dans le milieu hydraulique superficiel. A cet égard la prise en compte des dispositions contenues dans les SAGE est indispensable et les projets d'urbanisation sur des terrains inaptes à l'infiltration des eaux usées traitées devraient être reconsidérés, voire abandonnés.

En ce qui concerne les eaux de pluie, l'objectif fixé aux collectivités est de développer des dispositifs alternatifs à leur gestion, dans les opérations d'aménagement de plus de 5 000m². Cela devrait conduire à affirmer le principe d'infiltration des eaux de pluie devant toute autre forme d'évacuation, surtout dans les secteurs sensibles (présence de baignades, d'activités aquacoles et nautiques, zones de pêche à pied de loisirs...). Par ailleurs, la disposition encourageant la récupération des eaux de pluie devrait souligner les contraintes sanitaires à prendre en compte, ainsi que les interdictions visant certains établissements dits sensibles.

L'Ae recommande au Pays de Saint-Malo de compléter le DOO en rappelant aux collectivités :

→ l'obligation de prendre toutes les dispositions nécessaires et utiles pour que les captages et les forages d'eau potable pour l'alimentation humaine disposent de périmètres de protection validés et opposables ;

→ le caractère indispensable de l'étude de zonage d'assainissement des eaux usées dans le cadre des réflexions sur le développement de l'urbanisation, avec une analyse de l'aptitude des sols à recevoir des dispositifs de traitement et d'infiltration dans les secteurs d'urbanisation situés en zone d'assainissement non collectif des eaux usées ;

→ l'importance du schéma de gestion des eaux pluviales, sur l'ensemble des secteurs urbanisés et urbanisables, permettant d'apprécier l'impact des rejets sur le milieu naturel, surtout dans les secteurs sensibles (zones de baignade, de pêche à pied, d'activités aquacoles et nautiques...) et priorisant l'infiltration devant toute autre forme d'évacuation.

■ Risque et santé

S'agissant du volet relatif à la maîtrise des nuisances et risques sanitaires, les objectifs affichés visent à limiter ou réduire les rejets polluants dans l'atmosphère en intervenant en particulier sur les déplacements (limitation des distances, densification de l'habitat, recours aux modes actifs et transport en commun, covoiturage, intermodalité, liaisons douces,...) et sur le bâti (sobriété énergétique, isolation, bio-climatisme,...) afin notamment de rechercher l'efficacité énergétique.

La déclinaison effective de ces dispositions dans les documents d'urbanisme des communes concernées ne peut que contribuer à améliorer la qualité de l'air extérieur, sous réserve de la recommandation relative à l'établissement de plans de déplacements. Le dossier doit expliciter davantage l'impact sanitaire positif pouvant résulter de la mise en œuvre de ces dispositions.

Le document tend à vouloir favoriser la nature en ville. Cette disposition peut être de nature à contribuer à améliorer la qualité de vie des habitants concernés, à condition d'avoir recours à des plantations qui produisent peu ou pas de pollens ou graines allergisants à l'origine aujourd'hui de réels problèmes de santé publique. De même, la présence des trois lignes très haute tension THT 225 kV en partance de l'usine de la Rance qui traversent le territoire en différents endroits, ainsi que la problématique radon, gaz radioactif naturel émanant du sol, méritent d'être pris en compte dans le rapport de présentation.

Les sites et sols pollués sont évoqués dans les documents fournis (référence à la base BASIAS, mise en place de mesures de gestion,...). Dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, la maîtrise de l'urbanisation visant à limiter l'étalement des constructions dans et à proximité des secteurs impactés par des pollutions est indispensable. D'ores et déjà, le principe d'éviction d'implantation d'établissement accueillant des populations sensibles sur ces secteurs mériterait d'être rappelé. Plus généralement, la cohabitation entre habitat et activités économiques/agricoles ou équipements générateurs de nuisances, sauf mise en place de protections particulières et adaptées, devrait être évitée, tant pour la protection de la santé des riverains que pour la prévention des conflits de voisinage.

L'Ae recommande au Pays de Saint-Malo de développer le volet santé-environnement du SCoT en :

- préconisant, dans le domaine des aménagements paysagers, le recours à des plantations qui ne produisent peu ou pas de pollens ou graines allergisants, à l'origine aujourd'hui de réels problèmes de santé publique ;**
- intégrant la problématique du radon dans le diagnostic environnemental ;**
- rappeler le principe d'éviction de la présence ou la cohabitation de populations sur et à proximité de sites concernés par des pollutions ou des nuisances ;**
- prévoyant des précautions aux abords des lignes THT 250 kV au départ de l'usine de la Rance.**

Fait à Rennes, le 16 juin 2017
Pour la présidente de la MRAe de Bretagne,



Agnès Mouchard