



Mission régionale d'autorité environnementale

BRETAGNE

**Avis délibéré de la Mission régionale
d'autorité environnementale de BRETAGNE sur
la révision du plan local d'urbanisme de Rennes (35)**

n°MRAe 2018-005793

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Bretagne a été saisie pour avis par Rennes métropole, sur la révision du plan local d'urbanisme de Rennes (35).

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-23 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article R. 104-21 du même code, il en a été accusé réception le 12 février 2018.

Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être formulé dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la MRAe a consulté par courrier en date du 9 février 2018 l'agence régionale de santé, délégation territoriale du Finistère.

La MRAe s'est réunie le 3 mai 2018. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet susvisé.

Étaient présents et ont délibéré : Chantal Gascuel, Alain Even, Aline Baguet et Antoine Pichon.

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.

Étaient excusés : Françoise Burel, Philippe Bellec

Après en avoir délibéré, la MRAe de la région Bretagne 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 plans et programmes soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » (Ae) désignée par la réglementation doit donner son avis. Cet avis doit être mis à disposition de la personne publique responsable, de l'autorité administrative et du public.

L'avis de l'Ae ne porte pas sur l'opportunité du projet mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable ; il vise à permettre d'améliorer le projet et à favoriser la participation du public.

Conformément à l'article 9 de la directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001, la personne publique responsable du projet informera l'Ae de la façon dont son avis a été pris en considération dans le projet adopté.

Avis détaillé

I - Présentation du projet et procédure

La ville de Rennes, composante de Rennes Métropole, et incluse dans le périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays de Rennes adopté en 2015, a prescrit en novembre 2014 la révision de son plan local d'urbanisme (PLU). L'élaboration du présent PLU a fait l'objet d'une concertation du public au printemps 2016 et en septembre 2017.

La ville de Rennes se veut une ville d'accueil, dynamique, mobile et conviviale. La nature en ville et la santé publique constituent deux axes du projet urbain de Rennes pour l'évolution de la ville de demain. Par décision du 24 février 2017, la Mission Régionale d'Autorité Environnementale (MRAE) de Bretagne a décidé de soumettre à évaluation environnementale le plan local d'urbanisme de Rennes.

Après intégration le 1er janvier 2014, de 5 nouvelles communes (Romillé, la Chapelle-Chaussée, Miniac-sous-Bécherel, Langan et Bécherel), l'agglomération de Rennes métropole rassemble aujourd'hui 43 communes et compte 435 000 habitants, près de la moitié dans la ville de Rennes (213 454 habitants au 1^{er} janvier 2014). Selon le dossier, la population de la ville de Rennes pourrait atteindre 230 000 habitants en 2030 et 240 000 en 2035.

Rennes métropole a adopté son programme local de l'habitat (PLH) le 17 décembre 2015 pour les années 2015-2020. Ce dernier prévoit la création de 24 000 logements sur la durée du PLH, soit une moyenne de 4 000 logements par an entre 2015 et 2020. Les objectifs définis assureront une production de logements à hauteur de 50 % sur le Cœur de Métropole (Rennes, Cesson-Sévigné, Chantepie, Saint-Grégoire, Saint-Jacques-de-la-Lande) ; 20 % sur les 7 communes Pôles (Betton, Bruz, Chartes de Bretagne, Le Rheu, Mordelles, Pacé, Vern-sur-Seiche) ; 30 % sur les 31 communes Pôles de proximité.

La ville de Rennes est par ailleurs concernée par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne et par les dispositions du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin de la Vilaine approuvé le 2 juillet 2015. Son territoire est également couvert par le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de la Région Bretagne adopté le 2 novembre 2015.

Le territoire communal de Rennes, d'une superficie de 5 039 hectares ne comporte pas d'espaces naturels faisant l'objet de mesures de protection spéciale au niveau européen, national ou régional. Il présente néanmoins huit sites identifiés *milieu naturel d'intérêt écologique – MNIE* figurant au SCoT du Pays de Rennes, parmi lesquels les étangs d'Apigné, le Parc des Gayeulles, l'étang de la Bretonnière ou le Parc de Villejean, représentant au total 272 ha. La ville de Rennes est fortement marquée par la confluence de l'Ille et de la Vilaine qui génèrent des risques d'inondation. Elle est traversée par des infrastructures de transport terrestre (voie ferrée, rocade) classées bruyantes. Elle possède 650 sites recensés comme sites et sols potentiellement pollués et la qualité de l'air nécessite une attention particulière au regard de deux polluants : le dioxyde d'azote et les particules.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) de Rennes, débattu en conseil métropolitain du 19 septembre 2016, vise principalement à définir un nouveau projet urbain, à l'horizon 2030-2035, qui confortera le rôle de ville-centre de l'agglomération et de capitale régionale, avec notamment comme nouvelles orientations opérationnelles :

- la production de 1 500 logements par an, dans le cadre du programme local de l'habitat (PLH) ;
- le renforcement de la place de l'eau et de la nature dans la ville autour de deux projets d'aménagement, les Prairies Saint-Martin et la Vallée de la Vilaine ;
- la poursuite des restructurations des quartiers en difficulté en s'appuyant en particulier sur l'opportunité de desserte par la deuxième ligne de métro ;
- le confortement de la diversité d'activités économiques et d'emplois, par la requalification des anciennes zones d'activités ;

Le bilan du projet urbain de 2004 montre que la plupart des projets identifiés à cette date ont été réalisés ou sont en cours de réalisation : l'axe Est-Ouest, la requalification de l'avenue Fréville, l'écoquartier de la Courrouze, les quartiers de Beauregard, Baud-Chardonnet, le Gast, le renouvellement urbain sur les axes structurants sur le site de la Brasserie Saint-Hélier. Plus largement, les objectifs en termes de production de logements et d'accueil économique ont été atteints dans le cadre du projet.

Le nouveau plan local d'urbanisme (PLU) a vocation, pour les quinze prochaines années, à définir de nouvelles orientations dans le contexte de développement de la ville de Rennes avec la ligne ferroviaire à grande vitesse, la seconde ligne de métro, le centre des congrès, le renouvellement urbain des quartiers ou le projet sur les Prairies Saint-Martin.

Les enjeux environnementaux du territoire de la ville de Rennes

La ville de Rennes, « ville-archipel » s'appuie sur un noyau urbain dense entouré d'une périurbanisation, constellation de bourgs et d'espaces naturels et agricoles. La trame verte et bleue est un enjeu pour le territoire rennais.

Les enjeux identifiés par l'AE sur le territoire de Rennes sont : la préservation de la trame verte et bleue, la qualité de l'eau, la consommation d'espaces naturels et agricoles, la qualité de l'air. En effet, l'état initial de l'environnement fait apparaître la stabilisation des niveaux de pollution atmosphérique malgré une augmentation des traffics. La qualité de l'air est globalement satisfaisante.

Toutefois une attention particulière est nécessaire pour deux polluants préoccupants : le dioxyde d'azote et les particules. Les dépassements des seuils ont conduit à réviser le plan de protection de l'Atmosphère (PPA). Ce dernier a été arrêté le 15 mai 2015. L'analyse montre la très nette prépondérance du trafic routier comme cause de l'émission de ces polluants.

II – Qualité de l'évaluation et prise en compte de l'environnement

La qualité formelle du dossier

Le dossier de PLU, tel qu'il est présenté à l'Ae comporte :

- un rapport de présentation,
- le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), document politique et stratégique du SCoT : il fixe les objectifs des politiques publiques contenues dans le document de planification ;
- des orientations d'aménagement et de programmation (OAP),
- un règlement,
- des annexes.

Le dossier est difficile d'accès dans la mesure où son volume important rend nécessaire une bonne structuration du dossier. Or le résumé non technique ne figure pas dans la structure de présentation du dossier (Tome 1, page 11) et intervient en fin de document. Il est un élément essentiel d'appréhension du dossier, en particulier pour le grand public.

L'Ae recommande de revoir la structuration du dossier en mettant en valeur le résumé non technique dans la présentation du dossier.

La qualité de l'analyse

L'Ae s'est attachée à relever ci-dessous les éléments posant le plus d'interrogation au sens de l'évaluation environnementale du PLU de Rennes proposée. Cette analyse ne reprend pas l'exhaustivité des thématiques traitées par le PLU au regard de l'environnement.

- le changement climatique

L'Ae note que la ville de Rennes a étudié des éléments d'adaptation à la problématique du changement climatique dans son projet (traitement des îlots de chaleur, végétalisation de la ville).

- la consommation d'espaces naturels et agricoles

La ville de Rennes a consommé 44 hectares de terres agricoles et naturelles, depuis 2001, dont 15 hectares entre 2006 et 2016.

Le projet prévoit 95 % des réalisations de logement en renouvellement urbain. Le SCoT prévoit un potentiel de consommation des espaces agricoles et naturels de 70 ha en secteur urbain mixte et 150 ha en secteur d'activités ; soit 220 ha à l'échéance 2030. La ville de Rennes prévoit de consommer au total, sur la durée du PLU, 150 ha soit 68 % du potentiel du SCoT.

Les principaux secteurs qui consommeront des espaces naturels et agricoles sont notamment :

- le site conditionnel d'activités ou d'équipement du Grand Breil classé en zone 2AU sur 80 ha ;
- 49,1 ha en zone U et 1AU sur les 70 ha de potentiel communal urbanisable fixé au SCoT pour accueillir l'habitat. Le projet prévoit notamment un secteur d'extension, et donc de consommation de terres agricoles et naturelles, à savoir le secteur de Beauregard-Quincé (20,7 ha), avec l'urbanisation de la dernière poche agro-naturelle intra-rocade.

Le dossier fait successivement état de 150 ha puis de 130 ha de consommation de terres agricoles et naturelles.

L'Ae recommande à la ville de Rennes, de faire apparaître clairement les consommations d'espace et de mettre en cohérence les chiffres du dossier. Si les consommations de terres sont englobées dans l'enveloppe prévue au SCoT, l'artificialisation des terres agricoles et naturelles est un phénomène à limiter au maximum, y compris à l'intérieur de la rocade.

- la qualité et la gestion de l'eau

Le PADD prévoit de diversifier les usages et les fonctions de l'eau dans la ville avec l'augmentation des aménagements de loisirs sur l'eau et l'offre aux plaisanciers.

En effet, le système hydrographique dessine le territoire métropolitain. Les trois vallées de la Vilaine, de l'Ille et du Blosne fondent plus particulièrement le paysage rennais. Le bassin de la Vilaine est classé en zone vulnérable aux nitrates, pollution d'origine agricole.

Les cours d'eau présentent des états écologiques médiocres (Vilaine en amont, le Blosne) à moyen (Vilaine aval, Ille). La Vilaine présente un état biologique médiocre en amont de Rennes et s'améliore en passant à l'état moyen à l'aval de l'Ille (source agence de l'eau, 2013).

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) vise le bon état écologique en amont et le bon potentiel en aval de Rennes pour 2027. Les pressions font courir un risque global de non-respect des objectifs du SDAGE pour 2021.

La gestion de l'eau aussi bien dans ses aspects quantitatifs que qualitatifs est un enjeu primordial et doit être pris en compte de façon prioritaire dans les projets d'aménagements de loisirs prévus par le PLU.

L'Ae recommande à la ville de Rennes de prendre toutes les mesures nécessaires pour retrouver une bonne qualité de l'eau afin de rendre effectifs les objectifs fixés par le PADD.

Des captages d'eau potable (Lillion, les Bougrières) font l'objet de périmètres de protection pour la protection et la reconquête de la qualité de la ressource en eau. Le PLU et notamment son règlement graphique doit être cohérent avec ces périmètres.

En outre, l'ensemble du réseau hydrographique présente des étiages sévères et des dispositions relatives à la gestion quantitative de l'eau du SDAGE s'y appliquent. Le dossier fait état d'une consommation d'eau potable de 25 millions de m³ par an pour un potentiel maximal de ressources de 51 millions de m³. L'évolution de la population de + 25 000 habitants à l'horizon 2030 doit être clairement prise en compte dans le document au regard de la soutenabilité du scénario proposé, d'autant plus que les ressources en eau potable les plus sollicitées se trouvent en dehors du bassin rennais.

Certains zonages d'assainissement des eaux ont été révisés récemment dans le périmètre de l'agglomération. Il conviendra de veiller à la cohérence de gestion des systèmes d'assainissement en tenant compte de la sensibilité des milieux récepteurs.

- la trame verte et bleue et la nature en ville

Le PLU prévoit de relier les différents lieux de nature en ville, notamment le long des cours d'eau, par des cheminements doux. Il aborde donc essentiellement la question de la trame verte et bleue au regard de son usage récréatif sans vision ni ambition sur le plan des fonctionnalités écologiques. Le dossier présente également une trame verte et bleue sans l'inscrire dans le reste du territoire, au-delà de la métropole rennaise.

L'Ae recommande de prendre en compte les fonctionnalités écologiques de la trame verte et bleue, y compris au sein de la ville, et de l'inscrire dans le territoire de l'agglomération.

Cohérence des évaluations environnementales des plans et programmes

Rennes métropole constitue une structure de coopération intercommunale héritière d'une longue tradition de travail collectif et de gouvernance intercommunale qui a en charge l'élaboration et la mise en œuvre de nombreux plans et programmes destinés à encadrer l'aménagement et le développement durable de son territoire.

À l'échelle du pays de Rennes, la révision du SCoT a été approuvée le 29 mai 2015.

Rennes métropole élabore actuellement son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) qui devrait être approuvé à l'automne 2018. En parallèle, le plan climat air énergie territorial (PCAET) a été finalisé. La MRAE en a été saisie le 23 avril 2018 et ce dernier entrera en vigueur avant la fin 2018. Enfin, le plan de déplacements urbains (PDU) devrait être arrêté au cours de l'année 2019. Parallèlement la MRAE a été saisie de la révision du PLU de Rennes et de Saint Jacques de la Lande. Si ces démarches peuvent tout à fait être conduites indépendamment les unes des autres du point de vue réglementaire, il est cependant indispensable que l'évaluation environnementale de celles relevant de cette obligation soit conduite en ayant un sens réel et une validité effective selon les dispositions des articles 4.3¹ et 5.2² et 5.3³ de la directive CE 2001-42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement .

La complexité des règles de compatibilité des documents entre eux illustre parfaitement la nécessité d'une démarche d'évaluation largement intégrée à l'échelle du territoire métropolitain et de nature à démontrer que les approches sont totalement cohérentes tout comme les solutions retenues, du point de vue de l'environnement.

L'Ae constate que ces principes ne sont pas correctement mis en œuvre dans le projet de PLU. En effet, le dossier de révision du PLU de Rennes n'intègre pas les éléments d'évaluation environnementale du PLUi connus qui peuvent influencer directement le projet de PLU et éclairer son évaluation. Or le PLUi est largement avancé et les éléments de diagnostic et les éléments indispensables à la démonstration que le PLU de Rennes révisé sera totalement compatible avec le PLUi ne sont pas intégrés.

Les choix justifiés au regard des éléments du programme local de l'habitat (PLH) n'apportent pas d'éléments satisfaisant l'évaluation environnementale dans la mesure où le PLH lui-même ne fait pas l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement.

-
- 1 4.3. Lorsque les plans et les programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé, les États membres, en vue d'éviter une répétition de l'évaluation, tiennent compte du fait qu'elle sera effectuée, conformément à la présente directive, à différents niveaux de l'ensemble hiérarchisé. Afin, entre autres, d'éviter une répétition de l'évaluation, les États membres appliquent l'article 5, paragraphes 2 et 3.
 - 2 5.2. Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément au paragraphe 1 contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation.
 - 3 5.3. Les renseignements utiles concernant les incidences des plans et programmes sur l'environnement obtenus à d'autres niveaux de décision ou en vertu d'autres instruments législatifs communautaires peuvent être utilisés pour fournir les informations énumérées à l'annexe I.

L'Ae recommande que l'évaluation environnementale du PLU de Rennes soit complétée par tous les éléments d'évaluation du PLUi disponibles, des zonages d'assainissement ainsi que ceux de l'évaluation du PCAET et que la justification des choix faits pour le PLU soit apportée en référence à ceux-ci.

L'Ae considère qu'en l'absence de ces éléments elle n'est pas en mesure d'émettre un avis plus approfondi ni sur l'évaluation du PLU, ni sur le PLU lui-même. L'Ae portera une attention particulière à l'analyse du caractère intégrateur du PLUi.

Fait à Rennes, le 7 juin 2018

La présidente de la MRAe de Bretagne,



Aline BAGUET