



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de Bretagne
sur le projet de révision de la carte communale
du Loroux (35)**

n° : 2019-007500

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe de Bretagne, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 21 novembre 2019, à Rennes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision de la carte communale du Loroux (35).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Alain Even, Françoise Burel, Antoine Pichon, Aline Baguet.

Étaient présents sans voix délibérative : Jean-Pierre Thibault, membre permanent de la MRAe, Audrey Joly, chargée de mission auprès de la MRAe.

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 le présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par la commune du Loroux pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 30 août 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL de Bretagne a consulté, par courriel du 5 septembre 2019, l'agence régionale de santé, qui a transmis une contribution en date du 25 octobre 2019.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de Bretagne, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

Le Loroux est une commune rurale située au nord-est de l'Ille-et-Vilaine, contigüe au département de la Mayenne, à équidistance de Fougères et de Louvigné-du-désert. Elle fait partie de la communauté d'agglomération de Fougères et du Schéma de cohérence territoriale du Pays de Fougères actuellement en cours de révision. L'arrêt du projet de Scot, établi à l'horizon de 2035, est prévu pour la fin d'année 2019.

La population du Loroux est de 690 habitants et la commune a accueilli environ 7 nouveaux habitants par an en moyenne ces dernières années. Elle s'étend sur 1 156 hectares et comprend de nombreuses terres agricoles, du bocage et des zones humides. La commune est entièrement située au sein d'un réservoir régional de biodiversité tel qu'identifié au schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Le projet de carte communale présente des zones constructibles revenant à une consommation de terres agricoles d'environ 4 hectares en extension urbaine, ce qui, à l'échelle de la commune, est disproportionné au regard de l'objectif national d'engager une politique de sobriété foncière visant le « zéro artificialisation nette ». En outre, le document d'urbanisme ne donne pas de priorité claire à la densification du bourg.

Outre la consommation de terres agricoles et naturelles d'espace, les principaux enjeux liés au projet de carte communale sont, du point de vue de l'Autorité environnementale, la préservation de la trame verte et bleue (bocage, zones humides, etc.) et les déplacements engendrés, compte tenu du mode généralisé de déplacement en voiture dans ce territoire rural.

L'évaluation environnementale présentée ne justifie pas la localisation des zones d'extension de l'urbanisation au regard de ces enjeux – notamment le paysage, les zones humides, les déplacements – et ne présente pas non plus de raisonnement plus large, à l'échelle intercommunale.

L'Autorité environnementale émet ainsi les recommandations suivantes, visant à inscrire le projet communal dans une démarche territoriale plus respectueuse de l'environnement :

- ***L'Ae recommande une meilleure coordination entre le projet de carte communale et les travaux en cours sur les différents plans et programmes, en particulier le Scot du Pays de Fougères dont la révision s'achève ;***
- ***L'Ae recommande à la commune d'étendre l'évaluation environnementale du projet de carte communale au-delà des limites administratives communales, en lien avec les territoires limitrophes (cartes, déplacements, etc.) ;***
- ***L'Ae recommande à la commune d'inscrire son projet dans la perspective de l'objectif national de « zéro artificialisation nette des sols » tel que prévu par le plan Biodiversité national, en donnant une priorité claire à la densification du bourg ;***
- ***L'Ae recommande de justifier la localisation des zones en extension de l'urbanisation et, le cas échéant, de revoir cette localisation en fonction des incidences sur l'environnement. Plus généralement, la commune doit compléter l'évaluation environnementale en définissant les mesures destinées à « éviter, réduire, compenser » les incidences négatives sur l'environnement, au regard des enjeux identifiés.***

L'ensemble des observations et recommandations de l'autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé.

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de carte communale du Loroux et des enjeux environnementaux.....	5
1.1 Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2 Présentation du projet de carte communale.....	7
1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de carte communale identifiés par l'Autorité environnementale.....	7
2. Évaluation environnementale et incidences du projet de carte communale sur l'environnement.....	7
2.1 Dimensionnement et cohérence territoriale du projet.....	7
2.2 Mesures pour « éviter, réduire, compenser » les incidences environnementales.....	9

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de carte communale du Loroux et des enjeux environnementaux

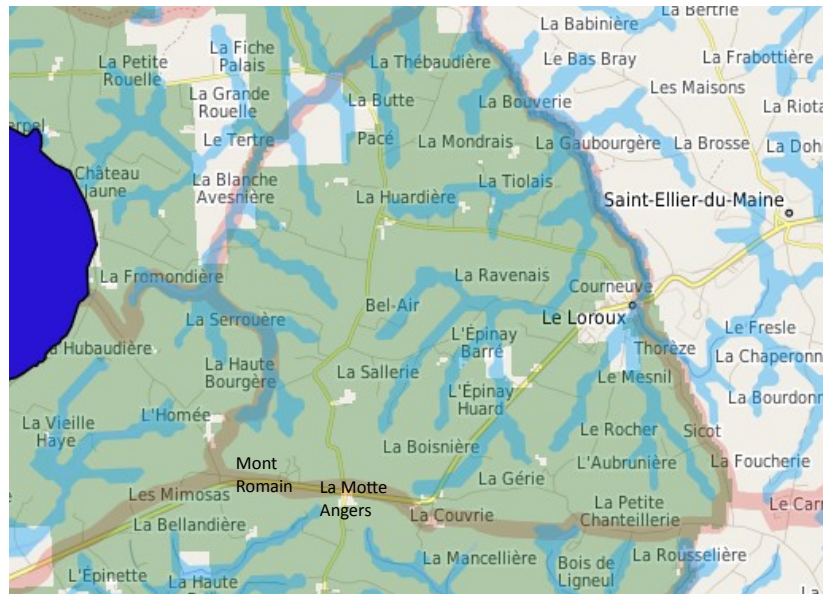
1.1 Contexte et présentation du territoire

Le Loroux est une commune rurale située au nord-est de l'Ille-et-Vilaine, contiguë au département de la Mayenne, à équidistance de Fougères et de Louvigné-du-désert. Elle fait partie de la Communauté de Fougères agglomération et du Schéma de cohérence territoriale (Scot) du Pays de Fougères, approuvé le 8 mars 2010 et en cours de révision. L'arrêt du projet de Scot, établi à l'horizon de 2035, est prévu pour la fin d'année 2019.

La population du Loroux, de 690 habitants¹ a augmenté de 2,7 % par an sur la période 2009-2014 puis la croissance s'est ralentie depuis, avec l'accueil de 7 habitants par an en moyenne.

Le Loroux s'étend sur 1 156 hectares dont 60 % de terres agricoles. La commune est presque entièrement identifiée comme réservoir régional de biodiversité dans le schéma régional de cohérence écologique (SRCE). La zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) la plus proche est la forêt de Fougères, située à 4 km de la commune. Le réseau hydrographique est important avec 23 km de linéaire de cours d'eau et 97 hectares de zones humides. On compte par ailleurs 69 km de haies bocagères.

1 Chiffres 2017 source dossier

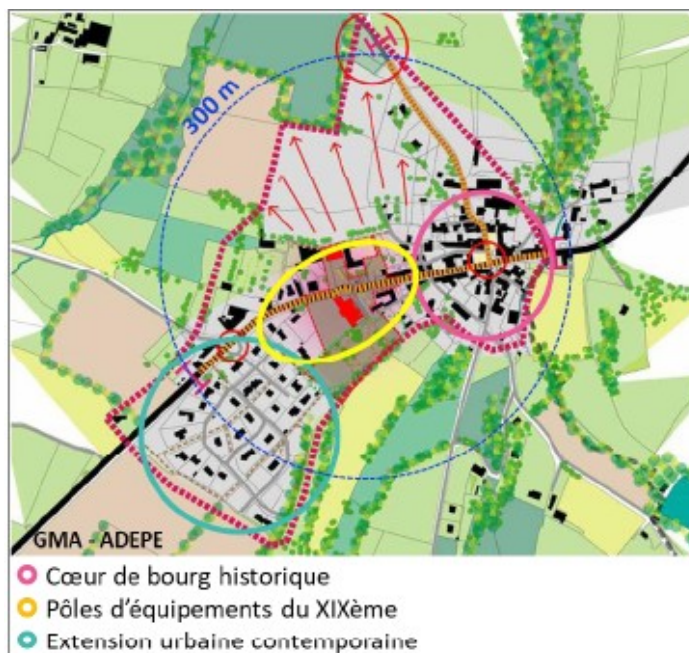


Espace Znieff à gauche (en bleu roi), en bleu les zones humides potentielles et en vert le réservoir régional de biodiversité tel qu'identifié au SRCE. Source : Géobretagne.

Le Loroux, à l'origine, était un bourg-rue étiré le long de la route départementale 806. L'urbanisation s'est réalisée en linéaire sous forme de maisons individuelles puis, progressivement, vers l'ouest avec des ensembles de logements, conduisant à la dispersion de l'habitat sur le territoire.

Le Loroux est située à l'écart des axes routiers structurants du Pays de Fougères (A84, RN12, RD177). 87 % des actifs utilisent la voiture pour les déplacements domicile-travail. La commune n'est pas desservie par les transports en commun départementaux.

La carte communale existante a été approuvée le 14 avril 2006 et la commune souhaite aujourd'hui se doter d'un nouveau document d'urbanisme pour le développement du territoire sur les dix prochaines années. Le projet de la commune est de voir se renforcer le Bourg, et de limiter l'extension vers l'ouest.



Source : dossier

L'Autorité environnementale de Bretagne, dans sa décision après examen au cas par cas², avait souligné les incidences potentielles de la nouvelle carte communale sur l'environnement, en particulier : le développement de hameaux éloignés du bourg pouvant participer au mitage du territoire et à la consommation d'espaces agricoles et naturels ; l'augmentation des flux de déplacements ; et l'artificialisation de 4,19 hectares en extension de l'enveloppe urbaine, soit une augmentation de 20 % environ de la surface en zone constructible.

1.2 Présentation du projet de carte communale

La nouvelle carte communale (2020-2030) repose sur une hypothèse de croissance de la population comprise entre 0,8 % et 1,2 % par an. Elle retient l'hypothèse d'une augmentation de 6 à 9 nouveaux habitants et la production de 3 à 4 logements par an en moyenne.

La commune envisage de consommer environ 4 hectares de terres agricoles et naturelles au niveau du bourg afin de le renforcer. Elle prévoit de densifier les secteurs du village de la Motte Angers en conservant, au sud, une zone constructible attenante à la commune de Fleurigné (lieu-dit Mont Romain).

Par rapport à la carte communale actuelle, les zones constructibles représentent 24,34 hectares contre 26 hectares dans la carte initiale. Il s'agit de prévoir notamment des logements sur 1,29 hectares, 1,1 hectare en activités économiques, et 1,8 hectares en équipements (terrain de football et cimetière).

La commune voudrait voir construire 35 à 40 nouveaux logements sur les 12 prochaines années pour approcher les 750 habitants à l'horizon 2030, avec une densité moyenne de 15 logements par hectare.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de carte communale identifiés par l'Autorité environnementale

L'extension de l'urbanisation projetée se traduit par une consommation de sols de 4 hectares, superficie relativement faible dans l'absolu mais importante à l'échelle de la commune et de la population.

L'Autorité environnementale identifie ainsi comme principaux enjeux environnementaux liés à la révision de la carte communale du Loroux :

- la consommation de terres agricoles et naturelles,
- la préservation de la trame verte et bleue (bocage, zones humides, etc.),
- les déplacements, compte tenu du mode généralisé de déplacement en voiture dans ce type de territoire rural.

2. Évaluation environnementale et incidences du projet de carte communale sur l'environnement

2.1 Dimensionnement et cohérence territoriale du projet

- **Articulation avec le Scot du Pays de Fougères en cours de révision**

Le nouveau projet de carte communale du Loroux intervient alors que la révision du Scot du Pays de Fougères s'achève. Le rapport de présentation présenté ne montre pas comment le projet de carte communale intègre les réflexions menées dans le cadre du Scot. Or, la carte communale du Loroux est le document qui a vocation à structurer le territoire pour les dix prochaines années et à décliner de façon opérationnelle les orientations du Scot.

2 Décision n° 2019-006721 du 18 mars 2019.

L'Ae recommande d'assurer la cohérence entre le Scot en cours de révision et la nouvelle carte communale.

- **Intégrer une vision territoriale dans le projet de carte communale comme dans la démarche d'évaluation**

Aussi bien la justification des choix réalisés que l'évaluation des incidences sur l'environnement du projet porte sur le périmètre de la commune au sens strict. Il aurait été opportun d'inscrire la stratégie de développement du territoire dans une perspective plus large, et notamment pour les besoins en extension urbaine et les déplacements, dans le cadre d'une stratégie intercommunale répondant par exemple à l'attractivité du pôle de Fougères.

L'Ae recommande à la commune de tenir compte des interactions avec les territoires limitrophes dans l'évaluation environnementale du projet de carte communale, à la fois dans la définition du projet et dans la prise en compte des enjeux environnementaux (déplacements, trame verte et bleue...).

- **Vers une sobriété foncière en lien avec l'objectif national de « zéro artificialisation nette »**

La commune souhaite avant tout « *conserver l'identité rurale du territoire et limiter l'étalement urbain* ». Elle annonce une « *limitation de la consommation d'espace à 1,5 hectare environ* ». Pourtant le projet de carte communale prévoit au final une extension urbaine aboutissant à la consommation de plus de 4 hectares de terres agricoles et naturelles, superficie peu élevée dans l'absolu mais importante à l'échelle de la commune.

En application de la carte communale actuelle approuvée le 14 avril 2006, la commune avait prévu de construire 5 nouveaux logements par an, en moyenne. Au total, seulement 23 logements neufs ont été réalisés, en 10 ans, avec une densité variant entre 2,78 et 7,52 logements à l'hectare.

Au regard de ce bilan, la nouvelle stratégie du territoire, celle de construire 35 à 40 logements en dix ans, apparaît ambitieuse et sur-dimensionnée par rapport aux besoins du territoire.

Par ailleurs, la commune identifie un potentiel de densification au sein du bourg d'environ 5 hectares correspondant à un potentiel théorique de 54 logements, tous terrains confondus, et un potentiel plus opérationnel de densification de 2,5 hectares, semble-t-il non pris en compte dans le dimensionnement des zones d'extension.

Le projet de développement urbain apparaît donc peu économe dans ses prévisions et dans ses moyens au regard de l'objectif de sobriété foncière porté par notamment par le plan national Biodiversité du 4 juillet 2018 qui vise à terme « zéro artificialisation nette » des sols ainsi que l'engagement régional de la Breizhcop³.

L'Ae recommande à la commune d'inscrire son projet dans la perspective de l'objectif national de « zéro artificialisation nette des sols » tel que prévu par le plan Biodiversité national ainsi que de l'engagement régional de sobriété foncière de la Breizhcop, en donnant une priorité claire à la densification du bourg.

3 Breizhcop : association de parties prenantes et des citoyens portée par le conseil régional de Bretagne, pour définir un projet régional de développement durable et accélérer la mise en œuvre des transitions écologique, climatique, économique et sociale. L'objectif 31 de la Breizhcop poursuit l'ambition de « mettre un terme à la consommation d'espaces agricoles et naturels » et « faire du renouvellement urbain la première ressource pour la Bretagne ».

2.2 Mesures pour « éviter, réduire, compenser » les incidences environnementales

- **Localisation des zones d'extension urbaines**

La commune est entièrement inscrite au sein d'un réservoir régional de biodiversité identifié au schéma régional de cohérence écologique. Elle a d'ailleurs identifié comme un enjeu fort sur le territoire, la trame verte et bleue avec la présence de bocage et de nombreuses zones humides, mais également le paysage avec des vallées et bocages.

Or, les choix de localisation des espaces à urbaniser ne sont pas justifiés au regard de leurs incidences environnementales notamment sur le plan paysager et sur la destruction potentielle des zones humides. L'évaluation environnementale ne fait pas apparaître les mesures visant à « éviter réduire, compenser » les incidences négatives du projet sur l'environnement. La commune ne semble pas avoir pris en considération l'augmentation des déplacements motorisés liés au projet, enjeu de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre.

L'Ae recommande à la commune de justifier la localisation des zones en extension de l'urbanisation et de revoir éventuellement cette localisation en fonction des incidences sur l'environnement, et de définir les mesures destinées à éviter et réduire les incidences négatives du projet sur l'environnement.

- **Gestion des eaux pluviales**

La gestion des eaux pluviales n'est pas abordée dans le document d'urbanisme, ce qui devrait être un objectif recherché dans les aménagements. Pourtant la commune comporte de nombreux cours d'eau et zones humides potentiellement sensibles. L'augmentation de l'imperméabilisation des sols sans précautions adaptées est susceptible de conduire à une augmentation des ruissellements d'eaux pluviales et des risques associés de pollution ou d'inondation à l'aval.

L'Ae recommande à la commune de préciser les modalités de gestion des eaux pluviales, en se conformant aux dispositions du futur Scot et au principe de gestion intégré défini par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne.

La présidente de la MRAe de Bretagne,

Signé

Aline BAGUET