



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de Bretagne
sur la modification n°1 du plan local d'urbanisme
intercommunal (PLUi) de Rennes Métropole (35)**

n° : 2022-009608

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), a délibéré par échanges électroniques comme convenu lors de sa séance du 26 avril 2022 pour l'avis sur la modification n°1 du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) de Rennes Métropole (35).

Ont participé à la délibération ainsi organisée : Françoise Burel, Florence Castel, Philippe Viroulaud.

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.

* *

Le service régional de l'environnement de Bretagne a été saisi par Rennes Métropole pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 4 février 2022.

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, le service régional de l'environnement de Bretagne a consulté par courriel du 8 février 2022 l'agence régionale de santé d'Ille-et-Vilaine, qui a transmis une contribution en date du 24 mars 2022.

Sur la base des travaux préparatoires du service régional de l'environnement 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

La modification numéro 1 du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) de Rennes Métropole, soumise à évaluation environnementale, vise principalement à déployer le projet d'urbanisation défini par le PLUi dans sa version première (transferts du 2AU vers le 1AU, du 1AU en U, modifications permettant une meilleure densification urbaine...), en précisant le contexte environnemental (notamment à l'aide de données additionnelles sur le patrimoine bâti et le patrimoine naturel).

L'approche environnementale d'un ensemble aussi diversifié de modifications portant sur les différents documents du PLUi, sur un territoire aussi vaste constitue un exercice délicat, notamment pour la prise en compte des incidences possibles aux différentes échelles de pertinence.

Au regard des effets attendus de la mise en œuvre de la modification n°1 du PLUi et des sensibilités environnementales du territoire, les enjeux environnementaux identifiés comme prioritaires par l'autorité environnementale sont :

- la maîtrise de la consommation de sols ;
- la préservation de la biodiversité et du paysage ;
- l'adéquation du projet avec la sécurité, la santé et la qualité de vie de la population ;
- la prise en compte du changement climatique.

Le dossier, dense et volumineux (env. 3 000 pages) gagnerait à être restructuré pour en faciliter la lecture et, surtout, à être enrichi de récapitulatifs, afin de présenter clairement les évolutions apportées par cette modification du document d'urbanisme. De même, il conviendrait de présenter des indicateurs permettant de suivre l'avancement de la mise en œuvre du document d'urbanisme (consommation foncière, constructions nouvelles en particulier).

Ces lacunes, cumulées avec celles de l'évaluation de l'élaboration du PLUi identifiées dans l'avis de l'Ae (peu de hiérarchisation et territorialisation des enjeux environnementaux) ne permettent pas de percevoir la pertinence des mesures et choix réalisés. La méthodologie retenue pour l'évaluation a de plus tendance à lisser et donc fausser des enjeux environnementaux du fait d'un amalgame entre des enjeux de natures et de portées diverses, ou bien de l'usage d'une échelle de perception trop limitée.

Ainsi l'appréciation de la qualité de la prise en compte de l'environnement s'avère difficile. L'apport de précisions et d'indicateurs thématiques devrait permettre de mieux appréhender les efforts de la collectivité pour cette première évolution de son document d'urbanisme.

Il conviendra tout particulièrement de supprimer toute ambiguïté quant à l'inscription du document d'urbanisme modifié dans la trajectoire du « zéro artificialisation nette ». La rédaction utilisée peut en effet laisser craindre que la donnée surfacique de consommation d'espace présentée soit seulement une valeur momentanée et non la moyenne annuelle attendue.

La plupart des dispositions traduisent une attention aux principaux enjeux environnementaux retenus. Les points d'attention marquants de la prise en compte de l'environnement concernent :

- à l'échelle de l'ensemble des sites opérationnels et de la métropole, la préservation de la biodiversité à travers la prise en compte des continuités écologiques et leur confortement compte tenu de l'urbanisation étendue ou densifiée ;
- localement, l'exposition de populations futures à des pollutions et nuisances, du fait de sites bruyants et pour lesquels l'Ae s'interroge sur la qualité de l'air.

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de modification n°1 du PLUi et des enjeux environnementaux.....	5
1.1 Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2 Présentation du projet de modification n°1 du PLUi.....	8
1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLUi identifiés par l'autorité environnementale.....	8
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	9
2.1 Forme et contenu du dossier.....	9
2.2 Qualité de l'analyse.....	9
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi.....	11
3.1 Économie des sols.....	11
3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti.....	13
3.3 Prise en compte des nuisances, de la santé et de la sécurité.....	15
3.4 Mobilité, énergie et changement climatique.....	16

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 moment 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 modification n°1 du PLUi et des enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Présentation du territoire

Le territoire de la métropole rennaise est attractif et dynamique, du fait notamment de la ville centre de Rennes, chef-lieu de la région Bretagne et du département d'Ille-et-Vilaine, et porte d'entrée de la Bretagne. Si l'intercommunalité est composée de 43 communes, l'aire urbaine de Rennes en comprend

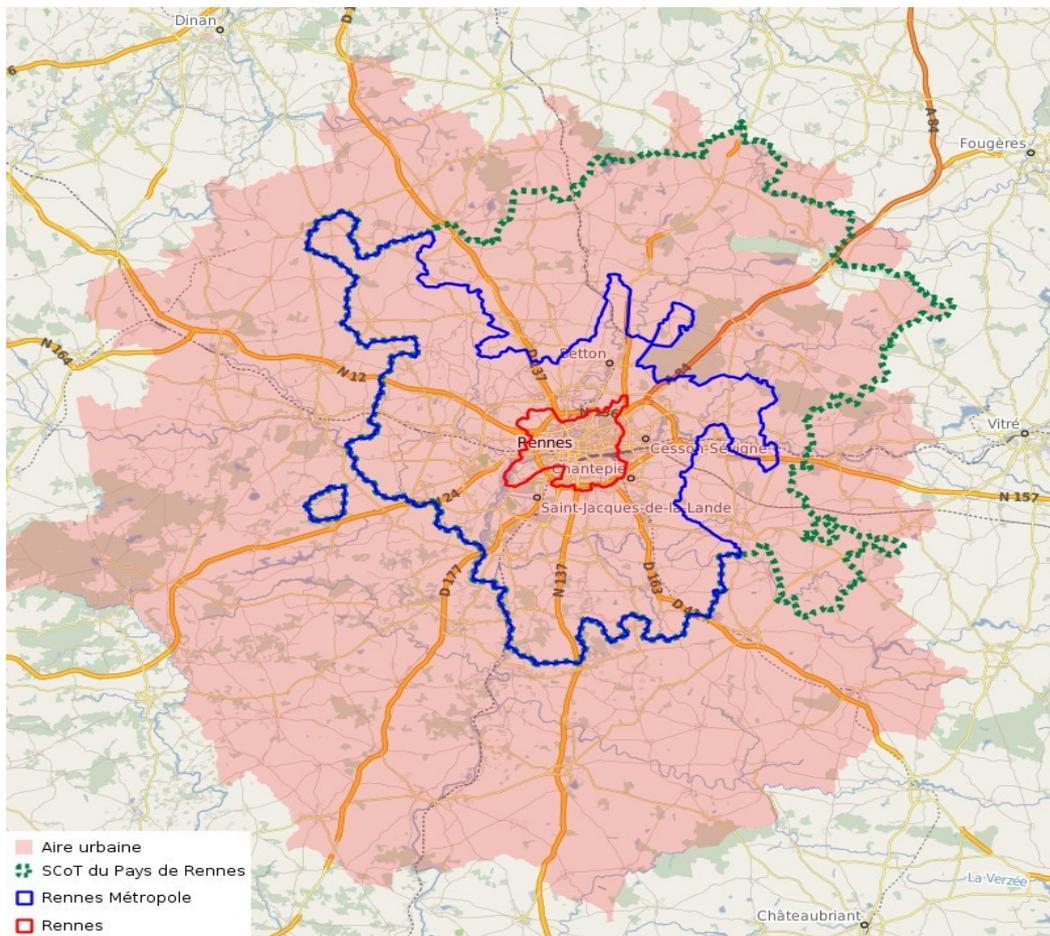
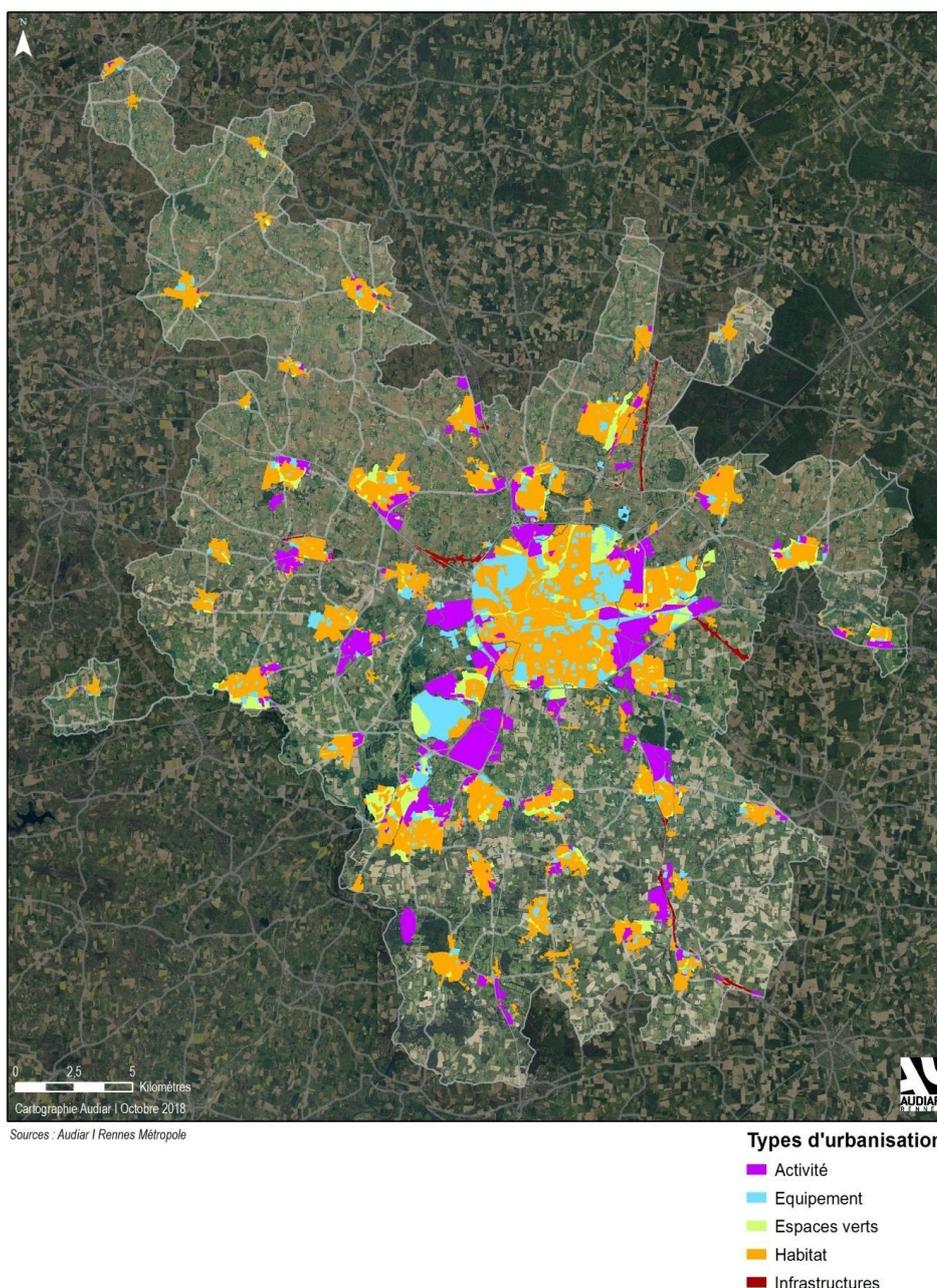


Illustration 1: Localisation de Rennes Métropole dans l'aire urbaine de Rennes

188, situées pour la plupart dans le département d'Ille-et-Vilaine. Son document d'urbanisme, un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), a été approuvé le 19 décembre 2019.

Les schémas routier et ferroviaire de l'agglomération s'organisent en étoile, Rennes en étant le centre. La desserte de la Métropole par une ligne à grande vitesse et la présence de l'aéroport de Rennes-Bretagne constituent des atouts majeurs pour le territoire. Ces infrastructures et leur fonctionnement ne sont toutefois pas sans incidences environnementales, par leurs effets négatifs sur la biodiversité, les pollutions et les nuisances générées. La trame verte et bleue du territoire, structurée par le réseau hydrographique (Ille, Vilaine) et la présence de quelques massifs forestiers, est confortée par la délimitation de champs urbains qui permettent au modèle urbain de « ville archipel » de résister, malgré les évolutions des conurbations de Rennes, Chantepie, Saint-Grégoire, Saint-Jacques-de-la-Lande et de la proximité d'autres ensembles communaux (Bruz, Chartres-de-Bretagne, Cesson-Sévigné notamment).

Illustration 2: Affectation des zones urbanisées de Rennes Métropole



(source : RP, Tome II)

Documents cadres et plans programmes à l'échelle métropolitaine

La métropole est concernée par le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Rennes (aujourd'hui constitué de 77 communes) approuvé le 29 mai 2015 et applicable sur la période 2015-2030. Le SCoT est le document cadre majeur du PLUi. Il définit notamment les limites dans lesquelles doit être contenue l'urbanisation en définissant un potentiel d'urbanisation maximal par commune et en encadrant le développement commercial. Le SCoT fixe également des orientations en matière d'articulation entre urbanisme et mobilité ainsi que les contours et règles de gestion de la trame verte et bleue. Il préconise la production d'un minimum de 5 000 logements par an à l'échelle du Pays de Rennes, dont 4 380 sur le territoire de Rennes Métropole.

L'EPCI a adopté son programme local de l'habitat (PLH) le 17 décembre 2015 pour les années 2015-2020. L'intercommunalité, autorité organisatrice de la mobilité, dispose d'un plan de déplacements urbains (PDU) approuvé le 30 janvier 2020. La Métropole de Rennes s'est engagée dans une démarche active pour la transition énergétique du territoire avec un premier plan climat-air-énergie territorial (PCAET) adopté le 4 avril 2019. Le territoire métropolitain est par ailleurs doté d'un Plan de Protection de l'Air (PPA) approuvé en mai 2015 ainsi que d'un Plan de Prévention du Bruit dans l'Environnement (PPBE), arrêté en 2012.

Un Schéma d'aménagement économique (SAE) de la Métropole a été approuvé en octobre 2017. Il s'agit d'un document stratégique de planification et de programmation de l'offre de foncier et d'immobilier économique sur le territoire métropolitain, à horizon 2035¹.

Projet du PLUi

Rennes Métropole a connu une croissance démographique moyenne annuelle de +1,3 % entre 2009 et 2014. Le scénario de développement retenu consiste en une production de logements en phase avec le SCoT (4380 logements par an d'ici 2035) pour un gain moyen annuel de population estimé à 1 %. Il prévoit, une armature urbaine légèrement plus forte que celle du Programme Local de l'Habitat (PLH) actuel (53 % de la construction de logements au sein du cœur de métropole, contre 50 % auparavant) et une concentration du renouvellement urbain (RU) sur le cœur de métropole et les pôles structurants. Le PLUi prévoit que 46 % des logements produits d'ici 2035 le soient en renouvellement urbain, dont 70 % sur la ville de Rennes. L'extension pour l'habitat qui en découle, estimée sur la base des densités imposées par le SCoT, est de 1 192 ha, dont près de la moitié dans les petites communes (pôles de proximité). Les extensions urbaines de tous types (zones d'activités, zones résidentielles, équipements, infrastructures...) sont estimées par le PLUi dans sa version initiale à 2 362 ha, dont environ 750 ha pour l'activité. Les extensions pour l'habitat se répartissent à parts égales entre les petites communes (pôles de proximité) et le reste du territoire.

La consommation foncière, en extension de l'enveloppe urbaine (identifiée en 2016)², est de l'ordre de 126 ha/an de consommation foncière potentielle sur 15 ans.³

La modification n°1 du PLUi est entreprise alors que le PLUi initial a été construit à partir d'une évaluation environnementale jugée incomplète : état initial améliorable, ne permettant notamment pas de territorialiser les enjeux du territoire, estimation partielle de la durabilité des ressources (consommation du foncier, des ressources en matériaux, d'énergie, d'eau...) et justification incomplète des choix, en particulier quant au développement spatial des extensions urbaines.

- 1 Ni le PLH, ni le SAE ne sont soumis à évaluation environnementale. Les dispositions du PLUi qui déclinent les stratégies et objectifs de ces plans doivent donc être évaluées dans le cadre du PLUi.
- 2 Environ 18 200 ha artificialisés en 2016 (observatoire foncier de Bretagne).
- 3 À titre informatif, la consommation foncière sur la période 2001-2016 était de 137 ha/an (consommation effective observée, données dossier).

1.2 Présentation du projet de modification n°1 du PLUi

Les évolutions prévues par la modification numéro 1 du PLUi de Rennes Métropole forment un ensemble hétérogène. Elles visent en effet des objectifs très divers comme :

- l'étude de secteurs dont le devenir nécessitera des réflexions ultérieures, avant leur aménagement, et l'emploi d'outils permettant de figer ou ralentir l'évolution des quartiers concernés (constructibilité limitée, sursis à statuer, servitudes pour un projet de voie...),
- des modifications de zonages permettant parfois de favoriser une plus grande mixité fonctionnelle des espaces, parfois de rendre opérationnels des projets de constructions (logements neufs ou à réhabiliter, extensions ou rénovation urbaines) ou de permettre l'installation et le développement d'infrastructures (notamment pour des déplacements multimodaux ou actifs),
- la mise en place d'outils de protection du patrimoine bâti ou naturel,
- la mise à jour de données d'inventaires,
- la rectification d'erreurs...

Les secteurs de projets opérationnels⁴ font l'objet d'un zonage spécifique (UO, 1AUO ou 2AUO). Ils peuvent correspondre à la mutation d'espaces déjà urbanisés (renouvellement urbain) ou à de l'urbanisation nouvelle (extension urbaine).

Le dossier ne comporte pas de récapitulatif ou synthèse complète de ces dispositions. Pour les 43 communes de la collectivité, 317 ensembles de mesures à l'échelle communale, peuvent être dénombrés. A l'échelle intercommunale, une OAP est créée pour encadrer l'évolution de la zone d'activités de La Janais (Chartres-de-Bretagne) et les différentes OAP thématiques de la métropole font l'objet de clarifications.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLUi identifiés par l'autorité environnementale

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan, compte tenu, d'une part, des sensibilités environnementales du territoire et, d'autre part, des politiques nationales (plan biodiversité et stratégie bas carbone notamment), les enjeux environnementaux du projet de modification du PLUi identifiés comme prioritaires par l'autorité environnementale sont :

- **une économie de consommation des sols et des milieux agro-naturels, par un effort de densification ou de construction suffisant ;**
- **la préservation de la biodiversité et des paysages ;**
- **l'adéquation du projet avec la sécurité, la santé et le bien-être de la population ;**
- **la réduction et l'atténuation du changement climatique.**

L'avis de l'Ae s'attache en priorité à rendre compte de l'examen du projet de modification du PLUi au regard de ces enjeux.

4 Secteurs sur lesquels un aménagement global est prévu à l'échelle d'un ensemble (îlot, morceau de ville...) pour la mise en œuvre d'un projet cohérent (en termes de programmation, de composition urbaine...).

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Forme et contenu du dossier

Le dossier, volumineux (avec près de 3 000 pages) et fortement documenté, gagnerait à être mieux structuré, compte tenu du nombre de ses fascicules. En particulier, l'évaluation environnementale est intégrée au « rapport environnemental » alors qu'il serait plus judicieux de la présenter à la « racine » du dossier, accompagnée du sous-dossier « modification-communes » (celui-ci vise en effet à justifier les évolutions communales et comporte celles des OAP communales ou de quartier). Des changements d'intitulé sont aussi souhaitables pour permettre un accès rapide aux informations recherchées (par exemple, le dossier des OAP communales ne comporte que la trame naturelle de la commune de Rennes).

Le mode rédactionnel est le plus souvent clair, mais les informations apportées par le dossier peuvent être inégales. C'est notamment le cas dans l'évaluation environnementale, où il est parfois difficile de relier les notions de créations ou de modifications d'OAP à celles d'une artificialisation nouvelle ou additionnelle par comparaison au contenu du PLUi. L'hétérogénéité des informations est également patente dans le sous-dossier « modifications-communes », alors que celui-ci est indispensable à la compréhension du dossier. Son évaluation environnementale ne peut être qualifiée « d'autoportante », car elle ne rappelle pas systématiquement les éléments de contexte ni la nature des projets d'aménagement.

L'ajout de récapitulatifs, suffisamment explicités, apporterait une facilité de lecture pour le public. Il permettrait d'appréhender les effets globaux de la modification n°1 et d'apprécier la pertinence de l'évaluation et l'efficacité du projet à réduire les impacts à un niveau non notable.

Plus formellement, il serait souhaitable de :

- pouvoir effectivement comprendre les modifications apportées aux documents originaux (la trace de la version première n'est pas systématiquement conservée) ;
- veiller à la lisibilité des plans incorporés dans le texte et notamment à la mise en évidence des modifications apportées, afin de ne pas contraindre le lecteur à les rechercher par lui-même.

L'Ae recommande principalement de restructurer le dossier numérique pour y faciliter la recherche d'informations, de l'enrichir de récapitulatifs pour mieux faire ressortir l'efficacité de l'évaluation environnementale menée et la pertinence du projet pour réduire les incidences.

2.2 Qualité de l'analyse

Traits généraux de l'évaluation

La première modification de PLUi, outre la correction d'erreurs, vise la mise en œuvre du projet d'urbanisation que porte le document d'urbanisme. Elle correspond à un approfondissement des connaissances (rapport environnemental) et à une préparation ou un engagement opérationnel pour l'urbanisation nouvelle. L'évaluation environnementale est donc l'outil qui peut permettre une bonne adéquation des projets, compte tenu du niveau de connaissance de leur contexte, en mettant en avant les mesures d'évitement, de réduction ou, si nécessaire, de compensation destinées à limiter les impacts négatifs des nouvelles dispositions présentées par le dossier.

L'exercice, à l'échelle d'une grande intercommunalité dynamique, est donc délicat puisqu'il ne s'agit plus d'évaluer le document initial mais de tenir compte de ses limites, et il ne s'agit pas davantage, à ce stade, de présenter un état d'avancement complet du projet d'urbanisation, compte-tenu de l'approbation récente du PLUi.

L'évaluation produite cherche à distinguer des effets locaux et des effets « diffus » qui résulteraient notamment des précisions et rectifications d'ordre général, telles qu'introduites dans le règlement écrit, méthode compréhensible et a priori pertinente.

L'évaluation réalisée est consistante et sérieuse, comme le reste du dossier. Elle reste cependant théorique lorsqu'elle vise l'évaluation d'impact à l'échelle métropolitaine, les incidences d'ordre général des modifications du règlement écrit étant simplement affirmées, comme positives ou négatives. Elle est par ailleurs rendue ambiguë du fait de la nature transversale des enjeux environnementaux retenus par Rennes Métropole⁵. La manière dont ceux-ci combinent des enjeux thématiques comme la biodiversité, l'économie des sols, la ressource en eau présente l'inconvénient de complexifier la démarche de l'évaluation environnementale en rendant moins aisée l'analyse des impacts de la modification.

Il eut été plus clair de recourir à des enjeux « simples » (préservation de la biodiversité, limitation des nuisances...), afin de faciliter l'appréciation des effets locaux de la modification n°1 (à la condition préalable de suffisamment cerner les opérations projetées) et de se servir de ce socle pour estimer des effets induits à une échelle plus large.

Si l'état initial de l'environnement a pu bénéficier d'une mise à jour des données surfaciques générales et d'un inventaire complété en ce qui concerne les zones humides ou les éléments de patrimoine présents sur le territoire, il ne comporte pas d'information sur l'évolution du projet d'élaboration du PLUi et sur la prise en compte de l'avis de l'Ae sur ce sujet. Les données clés du début de sa mise en œuvre (détail des constructions nouvelles, des opérations terminées par exemple) font également défaut.

La méthode employée dans l'évaluation pour attribuer un niveau d'enjeu global aux secteurs qui feront l'objet d'une OAP nouvelle ou modifiée ou bien d'un nouveau STECAL (secteur de taille et de capacité limitées, zonage autorisant une activité ou un usage autre que la production agricole) consiste à additionner les niveaux des enjeux retenus par le porteur : si cette méthode présente un intérêt dans le cadre de la recherche de scénarios d'aménagement peu impactants, elle n'a pas de sens pour une opération donnée, car elle présente l'inconvénient de lisser les impacts forts. Il peut aussi être constaté que l'ampleur surfacique d'un projet ne rentre pas en ligne de compte dans l'estimation des niveaux d'enjeu, ce qui peut fausser cette appréciation générale.

Du point de vue de l'évaluation des impacts, lorsque les éléments fournis ne permettent pas encore l'appréciation des impacts possibles d'un aménagement, il conviendrait de rappeler systématiquement les enjeux qui devront être traités dans le cadre d'une évaluation environnementale ultérieure⁶. **L'évaluation environnementale stratégique de la modification pourra alors assurer une fonction de cadrage pour les futurs projets, posant les bases d'un évitement optimisé de leurs incidences négatives et définissant les résultats attendus sur les enjeux principaux.** Les effets de cumuls comme les risques de conurbations

5 Notamment pour les 4 premiers :

1. Préserver et mettre en valeur le capital naturel, paysager et patrimonial identitaires du territoire métropolitain
2. Préserver et renforcer l'armature structurante de la ville archipel par une gestion des espaces équilibrée et harmonieuse, une trame verte et bleue multifonctionnelle
3. Maîtriser le cycle de l'eau sur le territoire métropolitain : de l'eau potable au risque inondation, en passant par la qualité écologique de la trame bleue dans le cadre d'une adaptation au changement climatique
4. Assurer une « écologie » métropolitaine durable en termes de consommation des ressources (sols, matériaux, énergie, eau) et d'émissions (déchets, pollutions et gaz à effet de serre) afin de garantir sa transition énergétique et son adaptation au changement climatique...

6 Notamment pour les projets de grande envergure comme ceux qui concernent à Rennes, le quartier de Maurepas (renouvellement urbain visant la réhabilitation de 1 600 logements et la création de 500, la requalification d'un centre commercial, la redéfinition des voies destinées aux modes actifs de déplacements, celle des espaces verts..) ou bien encore le réaménagement du secteur de Baud-Chardonnet (où un déplacement du dépôt de bus permettra de l'habitat, exposé au trafic de ces véhicules).

pouvant faire disparaître une coupure verte, compromettre la gestion des eaux pluviales, exposer de futurs habitants à un environnement à la fois pollué, bruyant et à un cadre paysager dégradé sont absents de l'évaluation présentée. Ces aspects sont repris dans la partie 3 du présent avis.

Pour les secteurs urbanisés de grande taille, la mise en œuvre d'outils comme celui des « secteurs de constructibilité limitée »⁷ peut être relevée, permettant à la collectivité de disposer du temps nécessaire à l'étude de solutions d'aménagement optimales pour limiter fortement les incidences négatives (objectifs de densification, de cadre de vie qualitatif, de déplacements simples, sûrs et décarbonés...). À l'inverse, la suppression dans certains secteurs de cet outil n'est pas toujours justifiée (ex des quartiers nord et nord-ouest de Rennes). Enfin, il n'est pas mis en œuvre pour d'autres secteurs dont l'OAP modifiée comporte trop peu, voire pas d'éléments de cadrage, suggérant une phase de réflexion peu aboutie ou non clairement affichée⁸ (quartiers de la mairie et des Leuzières à Saint-Erblon, pour lesquels la mixité fonctionnelle sera développée). L'attention portée par la métropole à l'efficacité des dispositions, notamment pour l'enjeu clé et transversal du renforcement des centralités (à travers la mixité fonctionnelle des centres-villes, centres-bourgs) est appréciable. Les moyens employés pour favoriser cet axe de travail manquent cependant parfois de précisions (cas par exemple des centres urbains de Mordelles ou de Nouvoitou qui apparaissent comme assez peu définis).

En conclusion, malgré l'ampleur du travail fourni, le défaut de clarté du dossier, le déficit de récapitulatifs, le flou pouvant porter sur la nature des projets territorialisés et la méthodologie de l'analyse menée, gênent l'appréciation de la prise en compte de l'environnement. Aussi, le chapitre 3 « Prise en compte de l'environnement » de l'avis de l'Ae correspond davantage à la mise en relief des aspects semblant les plus bénéfiques par opposition à ceux qui constituent des points d'attention (qu'ils concernent l'ensemble du territoire pour un enjeu particulier ou un secteur géographique donné), que d'une appréciation de la bonne prise en compte de l'environnement.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi

3.1 Économie des sols

L'avis de l'Ae sur le PLUi avait fait état d'une réduction minimale de la consommation des espaces agricoles ou naturels au cours des 15 prochaines années, non concordante avec les lignes directrices nationales ou régionales (SRADDET) visant une réduction drastique de ce phénomène, avec pour objectif à terme « zéro artificialisation nette ». Il recommandait, outre la prise en compte de ces perspectives de réduction, la définition d'objectifs par commune, tenant compte des potentialités et des efforts passés, plutôt que l'application d'un effort moyen de densification. Il insistait également sur l'importance d'une analyse du potentiel de densification des zones d'activités existantes, afin de réduire significativement les extensions liées aux activités économiques.

La mise à jour des données relatives aux zonages de la métropole révèle une réduction globale des surfaces urbanisées ou en voie de l'être, de l'ordre de 100 hectares, non explicitée. Le dossier indique aussi que la « consommation d'espace » est réduite à 68,5 hectares soit la moitié de la consommation passée, citée en

7 Un **secteur de constructibilité limitée** permet de geler toute possibilité d'évolution sur les parcelles ciblées afin de réaliser les études nécessaires pour faire émerger un projet d'aménagement optimal. D'une durée maximum de 5 ans, la disposition limite ainsi les droits à construire, toutefois possibles dans le respect des règles de la zone concernée et dans la limite de certains seuils (emprise au sol maxi 10 % de la surface du terrain, surface de plancher autorisée inférieure ou égale à 30 m² pour les constructions à destination d'habitation et 50 m² pour les autres destinations).

8 Dans cette situation, l'urgence d'une ouverture à l'urbanisation n'est pas compréhensible et l'OAP n'a pas d'intérêt.

élément de contexte. **La rédaction de l'évaluation environnementale ne permet pas de comprendre si cette seconde valeur est bien la projection de la consommation moyenne annuelle attendue, condition de l'adéquation du document d'urbanisme avec une trajectoire visant une artificialisation de plus en plus réduite. Ce point central du dossier devra être explicité et confirmé.**

Les densifications en centre-ville ou centre-bourg correspondent le plus souvent à une augmentation possible du nombre de niveaux pour les nouvelles constructions (d'1 unité supplémentaire ou davantage), voire à l'émergence d'un habitat collectif⁹. Localement, le nouveau secteur « d'intensification urbaine » à Miniac-sous-Bécherel, proche du centre, apparaît comme tout à fait cohérent et de nature à limiter une extension sur terres agricoles. Les modifications visant à ce que les grandes parcelles, voisines, fassent l'objet d'opérations d'ensemble plutôt qu'individuelles devraient aussi participer d'une bonne économie des sols (secteurs du Verger et de la Perronaye Sud à Romillé,...).

Plusieurs points méritent toutefois attention :

- De manière générale, aucune opération de désartificialisation n'est présentée, en particulier lorsque un site d'activité se trouve désaffecté ; la notion de densité maximale de logements à l'hectare, souvent utilisée, risque, même si les valeurs concernées sont fortes, de n'avoir qu'une portée limitée par comparaison à la règle d'une densité minimale. La précision de la superficie effectivement artificialisée permettrait de mieux appréhender l'effort de densification, notamment dans les contextes qui appellent la préservation d'éléments végétaux, de patrimoine bâti...
- Localement, des précisions sont attendues pour Le Rheu, où il est fait mention d'une évolution de 300 à 1000 logements additionnels sans justification particulière. À Montgermont, le projet de STECAL « habitat » de la Vizeule (secteur actuellement non constructible) vise à permettre l'ajout de « quelques habitations », mais ce futur secteur aurait une superficie de l'ordre de 10 fois l'existant (un STECAL existant, à vocation d'activité, sera inclus dans le nouveau) et pourrait donc aboutir à une urbanisation substantielle pour cet espace encore rural¹⁰. Les hauteurs des constructions futures au centre-ville de Pacé seront abaissées (à R+2) afin de « préserver la qualité urbaine » et de tenir compte des faibles hauteurs des éléments de patrimoine ; cette mesure est de nature à réduire la portée de la densification et donc à favoriser, indirectement, l'extension urbaine (le centre-ville de Vezin est dans la même situation)¹¹. Dans le même ordre d'idée, la valeur patrimoniale de la cité Badault à Rennes paraît bloquer l'évolution architecturale du site sans que l'on en soit certain. Enfin, l'ouverture à l'urbanisation du secteur de la Gibotière, à Pont-Péan, en limite de secteur aggloméré, correspond à un transfert du A vers du U qui ne paraît pas dire son nom.

L'Ae recommande :

- **de préciser les données relatives à l'évolution des superficies urbanisées (et de la consommation foncière),**
- **de les accompagner d'informations actualisées sur les rythmes actuels de construction (en distinguant les extensions des densifications),**
- **d'informer le public des réflexions en cours pour l'appréciation de l'artificialisation des sols et de son évolution,**

9 À La Chapelle Thouarault, Gévezé, Quartier du Pigeon Blanc et Hauts de Maltière à Saint-Jacques-de-la-Lande, Vern sur Seiche, Hameaux de la Vigne à Saint-Gilles au sein de l'OAP, Est du boulevard de Vitry à Rennes...

10 Ce type de situation va en l'encontre du concept de ville archipel, compte-tenu de la continuité de Saint-Grégoire à Rennes et de la proximité de Montgermont.

11 Une mesure analogue est envisagée pour le sud est du centre-ville de Thorigné-Fouillard mais l'importance du collectif y explique la nécessité d'une « respiration ».

- de renseigner les interrogations portant sur les situations locales détaillées par l'avis.

L'orientation positive de la modification du PLUi pour l'enjeu de l'économie des sols s'en trouvera alors pleinement justifiée.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Biodiversité

Rennes Métropole s'inscrit dans un département peu bocager, peu forestier (si l'on fait abstraction du grand massif de la forêt de Rennes) doté d'un réseau d'infrastructures terrestres en étoile depuis Rennes, qui constituent autant d'obstacles aux déplacements de la faune sauvage.

Concernant la préservation des milieux (au sens large), différents aspects positifs peuvent être notés :

- la mention d'une proportion d'espaces verts en « pleine-terre » à respecter (Rennes, Saint-Jacques-de-la-Lande), est recevable dans la mesure où la disposition se rapproche de la notion de trame brune, réseau nécessaire à la vie des sols urbains¹² ;
- la modification présentée a permis une mise à jour des inventaires de zones humides pour les secteurs en voie d'urbanisation prochaine (ajout de 105 hectares).

Les milieux peuvent être affectés par une gestion inappropriée des déchets des chantiers de construction. **Il conviendrait de confirmer dans l'évaluation environnementale la suffisance des moyens de traitement des déchets du BTP, qu'ils soient valorisables ou non (déchets inertes correspondant aux déblais des constructions en particulier).**

Le dossier fait état d'interrogations ou informations pouvant concerner la qualité des sols pour des futurs sites de constructions, en matière de polluants. **Ces données devraient être systématiquement portées dans les OAP concernées, de sorte que toutes celles ayant trait à un site ou sol pollué contiennent un rappel de la problématique des sols pollués, des éventuelles investigations ayant été menées et des recommandations sanitaires associées.**

Enfin, sols et milieux aquatiques doivent pouvoir être protégés des effets de l'érosion ou d'une gestion insuffisante des eaux pluviales (érosion, libération de matières en suspensions, de polluants). **Or la progression de l'imperméabilisation que va entraîner la mise en œuvre du PLUi et celle de sa modification n'est pas accompagnée d'informations systématiques sur les éléments de contextes locaux (capacités d'infiltration, recours au réseau de collecte), les fiches des OAP ne mentionnant que rarement les éléments relatifs à l'assainissement.**

Pour les espèces, le dossier fait état de relevés automnaux pour la recherche d'éléments de biodiversité (qu'elle soit ordinaire, remarquable et ou indicatrice de la qualité des milieux). Le choix de cette saison, peu propice à la détection de la plupart des espèces, entraîne une interrogation forte quant à l'appréciation de la richesse des milieux et des espèces qui les fréquentent. **Ce point devra faire l'objet d'une vigilance particulière lors de la réalisation de projets, notamment ceux qui sont proches d'éléments de trame verte et bleue ou comportant des milieux rares.**

La démarche d'évaluation devra aussi être explicitée ou complétée pour différentes localités :

12 Une telle continuité est effectivement susceptible de favoriser la conservation de sols fonctionnels ou capables de redevenir rapidement (par le maintien d'une circulation de l'eau, celui d'une vie biologique des sols, notamment exprimé par le réseau souterrain que peut constituer la flore fongique...)

- à Acigné, l'évolution du site du Botrel ne prévoit plus le maintien d'une continuité végétale dans sa limite est alors que le guide de la zone d'activité (réalisé en 2005) avait identifié l'importance de la mise en place d'une continuité naturelle importante à cet endroit ;
- le concept de « l'aménagement » de prairies humides (Le Rheu, ZAC de la Trémelière) n'est pas clair ;
- le projet d'urbanisation de la Sauvagère à Corps-Nuds qui supprime un bois, au sein d'une trame verte, n'est pas assorti de mesures pour compenser cet impact ;
- à Saint-Erblon, l'OAP relative au secteur de Cottereuil, ne figure pas la zone humide récemment détectée, ni le principe d'un renforcement de la trame verte pourtant identifié dans l'OAP communale.

De manière générale, les densifications ou les extensions urbaines, pourront freiner ou bloquer la circulation de la faune sauvage ; or l'évaluation environnementale n'envisage pas de compensation à ces impacts systématiques, quand bien même ils auront pu être en partie évités ou réduits par les choix de localisation ou d'aménagement¹³.

Cette lacune devra être comblée, d'autant que l'OAP thématique de la trame verte a identifié de nombreux corridors écologiques requérant un confortement auquel ne contribuent que très peu d'actions. Les zones d'activités sont des sites-obstacles par excellence et devraient faire l'objet d'une attention particulière, notamment lorsqu'elles sont proches d'autres infrastructures (Cf. Opération des Portes de Tizé, à proximité d'échangeurs et d'un giratoire important sur le territoire de Thorigné-Fouillard). L'évolution des différents sites à urbaniser vers une phase opérationnelle constitue aussi le moment clé pour chercher à réduire l'effet d'obstacle des infrastructures et définir des projets d'aménagements favorisant tant les déplacements humains que ceux de la faune sauvage, grâce à la mobilisation de tous les outils de l'urbanisme (localisations de servitudes, emplacements réservés, nature des clôtures...).

Pour rappel, la démonstration de la suffisance des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation (ERC) retenues pour la biodiversité passe aussi par celle de leur efficacité, reliée à leur valeur fonctionnelle : une haie, conservée, qui n'est plus entourée d'espaces prairiaux n'abrite plus la même faune...

Paysages naturels et urbains

De nombreux ajustements ou ajouts sont présentés comme favorables à une préservation de la qualité des paysages, y compris celle des paysages urbains (et notamment des entrées de ville), comme :

- la hausse des coefficients de végétalisation en entrée de ville (Montgermont),
- la réduction des hauteurs de constructions (Vezin-le-Coquet) ou l'adaptation de ces 2 critères pour la proximité du manoir de Tizé à Thorigné-Fouillard ,
- l'harmonisation des paramètres « végétation » et « hauteurs » entre existant et projets (centre-ville de Mordelles, Est du boulevard de Vitré à Rennes, quartier du Pigeon Blanc à Saint-Jacques-de-la-Lande),
- l'encadrement de la densification urbaine à Vezin-le-Coquet (limitation de l'urbanisation en front de rue et interface au parc du Boaré davantage végétalisée),
- la mise en œuvre d'outils pour la conservation de secteurs présentant une forte valeur patrimoniale comme la notion « d'ensemble urbain patrimonial de type composition architecturale et urbaine »,

13 Pour mémoire, l'analyse d'une continuité écologique passe par celle de ses fonctionnalités soit sa capacité à permettre la vie de la faune sauvage et en particulier ses déplacements. Les modélisations employées à cette fin reposent sur les concepts de perméabilité ou à l'inverse de « rugosité » ou « friction », déterminées par l'urbanisation et les infrastructures en place. L'évolution à la hausse des obstacles aux déplacements animaux doit donc enclencher la mise en œuvre de mesures ERC.

- les guides de recommandations architecturales, urbaines et paysagères (campus de Villejean et Beaulieu, cité Badault à Rennes, cité-jardin Gaston Bardet au Rheu),
- les classements complémentaires de haies, bosquets par différents statuts, ont aussi toute leur importance (comme à Vern sur Seiche, construite de part et d'autre d'une 4 voies et caractérisée par une vaste zone de raffineries, éléments de contexte appelant un accompagnement paysager).

Le patrimoine bâti présentant un intérêt local (PBIL) a également fait l'objet de nombreux ajouts, et reclassements (le plus souvent vers le haut), concernant la plupart des communes de la métropole.

Il conviendrait cependant de confirmer, via les dispositions générales du document d'urbanisme modifié, l'accessibilité, la visibilité, la mise en valeur de ces éléments et la recherche d'une harmonie avec les constructions neuves dans la mise en œuvre des densifications urbaines.

D'autres aspects de la modification ne traduisent pas une suffisante prise en compte des paysages :

- la rénovation urbaine programmée à Rennes, à proximité du stade de Lorient, prévoit des hauteurs importantes (de R+4 à R+7), à l'aplomb de l'habitat individuel d'une rue qui sera à terme aussi encadrée par d'autres constructions à R+5. De plus, les hauteurs les plus importantes (R+7) sont placées au sud de l'emprise concernée (générant donc des ombres portées sur le reste du projet) et en front de rue, presque en face du stade de football, créant un effet de « porte » dont l'impact paysager est a priori négatif ;
- le devenir de la rue Nationale à Thorigné-Fouillard paraît assez peu défini, au vu de hauteurs importantes sur des constructions récentes, bien au-delà des 3 niveaux à présents requis ;
- la proximité de nuisances pourrait aussi affecter les objectifs d'une densification urbaine « qualitative » comme à La Chappelle-Chaussée (exemple de la dent creuse au nord-ouest du centre-bourg, l'opération visant aussi le confortement d'une activité, celle d'un garage automobile).

Si l'on considère l'intégralité du dossier, la préoccupation du paysage est in fine davantage prise en compte que la préservation de la biodiversité. Le devenir de certains centre-villes, encore peu définis, et l'efficacité de certains outils comme les guides de recommandations devront constituer aussi des points de vigilance pour la qualité du cadre de vie.

3.3 Prise en compte des nuisances, de la santé et de la sécurité

Les habitants concernés par les nuisances sonores sont principalement situés dans le centre de Rennes, aux abords de l'aéroport Rennes Saint-Jacques et le long d'axes routiers importants (source PPBE Rennes Métropole¹⁴). Pour mémoire, le PLUi définit des zones d'évitement pour limiter l'exposition des populations aux nuisances atmosphériques qui représentent un enjeu fort pour la collectivité. Le dispositif est fondé sur le classement sonore des voies de circulation et traduit dans le règlement. Cette carte, qui combine les risques « bruit et pollution atmosphérique », ne permet cependant pas d'appréhender la réalité des risques auxquels la population est exposée, en fonction des différentes sources de pollution atmosphérique, contrairement à l'objectif 8 du PADD.

La modification numéro 1 et son évaluation peuvent traduire une attention toute particulière portée à ce type d'enjeu, notamment au vu de l'accueil d'activités de services en lieu et place d'activités bruyantes, à proximité d'habitations (ZAC d'Ogerblon à Orgères). A Saint-Armel, l'ouverture à la mixité fonctionnelle du secteur de la Gare, site de renouvellement urbain, est motivée par le souhait de réduire l'accueil de nouveaux résidents au vu de la saturation des équipements communaux ; cette orientation est sans doute

14 Le plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) de Rennes Métropole a été approuvé en 2012. C'est un document stratégique visant à la protection de la population des nuisances sonores.

plus appropriée que la perspective du seul usage « habitat » pour ce quartier bordé d'une voie ferrée, d'un secteur d'activité et à moins de 300 mètres d'une 4 voies.

De manière générale, il est souvent difficile de se faire une idée de la prise en compte des nuisances lorsque la nature de l'usage futur du site concerné n'est pas précisée, ou pour le moins, approchée (exemples d'un « nouvel équipement », de STECAL à Langan et à Noyal-Châtillon-sur-Seiche, d'un « équipement d'intérêt collectif » à La Chapelle-des-Fougeretz...).

Certaines dispositions ou évolutions entraîneront même très clairement des expositions significatives pour des sites de grande superficie :

- à Montgermont, le projet de STECAL de la Vizeule, précité au titre de la consommation des sols, bordé de 2 axes à forte circulation (Route de Saint-Malo et Chemin de la Robiquette), présente les mêmes inconvénients ;
- à Pacé, le renouvellement urbain de la rue Jean-Marie Tullou ouvre à de l'habitat en lieu et place de services techniques transférés ailleurs pour disposer de plus d'espace ; il prend place dans un environnement d'activités (zone de la Teillais) dont la compatibilité avec de l'habitat mérite d'être explicitée ;
- au Rheu, la densification urbaine de l'entrée de ville de la rue « nationale » (quartier des Landes d'Apigné) associée à un aménagement des espaces verts et aquatiques qui le bordent au sud, le long de la RN 24, paraît ambitieuse au vu du potentiel foncier apparent et de nature à exposer les futurs résidents à des nuisances sonores et à un air pollué ;
- à Saint-Jacques-de-la-Lande, une OAP se place en limite du grand giratoire de la Martinière, à proximité de l'aéroport, d'un boulevard à 4 voies, engorgé aux heures de pointes, grâce à la suppression d'un boisement... alors que le rapport environnemental du PLUi situe ce secteur comme exposé à de fortes nuisances sonores (et que le site contribue probablement à une forme de continuité écologique Est-Ouest). Une maison de la santé est également prévue à proximité du site et du giratoire ;
- à Vezin-Le-Coquet, la proximité d'une zone d'activités à l'OAP de Haute-Rivière (projet d'habitat individuel) appelle un complément quant à la prise en compte du risque de nuisances.

L'Ae recommande de renforcer toutes les étapes de l'évaluation environnementale (état initial, impacts, mesures) quant à l'exposition des populations nouvelles à des risques de pollutions et de nuisances, notamment sonores.

3.4 Mobilité, énergie et changement climatique

Pour rappel, les mesures présentées au PLUi consistaient à renforcer les pôles d'échanges, à développer davantage les infrastructures pour les modes doux et les transports en commun, à intégrer des changements de normes de stationnement, sans que les incidences du projet métropolitain aient été analysées en termes de nuisance, de pollution et d'émissions de gaz à effet de serre.

La modification n°1 révisé de nombreuses normes de stationnement ou les adapte aux nouveaux lieux d'habitations selon la disponibilité en commerces et en transports collectifs. L'incitation, en contexte pavillonnaire (Acigné), à transférer une place de stationnement de la voie publique à la propriété privée, constitue une initiative intéressante, susceptible d'inciter à une réduction de l'usage de la voiture et de participer de l'amélioration du cadre de vie (développement du végétal sur l'emprise « publique »).

La mise en place d'habitats collectifs importants en situation d'extension urbaine se traduira par la dégradation du paysage rural et par un usage amplifié de la voiture (cet effet étant amplifié par la conjonction de la distance et du nombre). Cet aspect pourra être en partie réduit par l'effort global de densification des centres-villes ou centres-bourgs, sous réserve d'une mixité fonctionnelle suffisante pour

permettre une réelle économie de déplacements. S'il est parfois difficile d'appréhender les objectifs quantitatifs (par exemple en logements neufs dans les centres-villes de Mordelles ou de Noyal Châtillon sur Seiche), le dossier affirme une forte volonté de diversification des usages en centralité, élément clé de la réduction des déplacements carbonés (La Rossignolière à l'Hermitage, différents quartiers de Rennes, Saint-Sulpice...).

Le déploiement du schéma directeur « vélo » de la Métropole est apparent dans le dossier. Si le choix du tracé est attractif sur l'axe constitué par les communes de l'Hermitage, Le Rheu et Vezin-le-Coquet (avec un évitement des grands axes), il apparaît beaucoup moins pertinent dans le secteur de la route du meuble (La Chapelle-des-Fougeretz, Montgermont) puisque les cyclistes seront exposés à des risques en matière de sécurité (trafic dense), de pollutions et de nuisances sonores.

Le dossier mentionne des modifications propres au maillage des voies cycles-piétons qui sont, soit précisément localisées (Langan, La Chapelle Chaussée, à l'échelle de leur territoire et au-delà), soit liées à la mise en place de servitudes ou à la suppression de projets (Rennes en particulier). Cette hétérogénéité appellerait la production d'indicateurs de suivi afin de disposer de repères sur le déploiement des modes actifs¹⁵. Il apparaît à ce stade que les communes dont l'essor démographique est fort ou en voie de l'être (Pacé, La Chapelle-des-Fougeretz) ne semblent pas parvenir à phaser leur développement en maîtrisant parallèlement l'usage de l'automobile (voies « douces » encore trop peu attractives ou diversifiées, franchissements des grands giratoires peu sécurisés, circulation encadrée mais non apaisée, manque de centralités commerciales de proximité).

À travers l'ensemble des opérations locales, l'emploi des transports collectifs est analysé, tant en termes de présence (conditionnant notamment les normes de stationnement, la localisation d'aires de covoiturage et justifiant certaines extensions urbaines) que de besoin et de mise en place (cf. les projets de trambus en bout de ligne de métro, vers Chantepie, Bruz, Thorigné-Fouillard). Ces informations sont précieuses.

Le développement simultané du vélo et des transports collectifs favorise aussi la mise en place de pôles d'échange (Cf. ajouts d'emplacements réservés pour 2 sites à Vern-sur-Seiche, pour le projet de Saint-Gilles) et constitue un point central (pour un maillage optimal des voiries) dans la nouvelle OAP de La Janais à Chartres-de-Bretagne. Il permet aussi à la modification n°1 du PLUi de confirmer l'abandon d'une voie de contournement pour le sud de la partie agglomérée de Thorigné-Fouillard.

La modification n°1 du PLUi comprend la mise en œuvre de mesures réglementaires en faveur de la transition énergétique prévues par le PLUi, telles que la mobilisation des secteurs de performance énergétique renforcée ou d'îlots dédiés à de l'habitat passif (Le Rheu). L'OAP relative au projet de station d'épuration en mesure de produire du biogaz, à Bruz, à l'écart des riverains, de l'urbanisation, d'une biodiversité sensible et sur terrains en partie en friche, constitue une initiative significative pour une production d'énergie locale.

L'aménagement des centres-villes poursuit parfois l'objectif de rafraîchissement climatique par la préservation d'espaces boisés existants (Le Rheu). L'absence de réelle expertise globale des points chauds ne permet cependant pas d'aboutir à des mesures d'évitement (réduction des surfaces bitumées ou minérales de teintes foncées), de réduction et de compensation des effets possibles de la densification, par exemple par l'ajout d'une végétation adaptée à des situations de sécheresse ou de canicule (au sol ou en toiture et façades) ou par le choix de revêtements clairs en toiture lorsque le contexte architectural le permet. De telles mesures devraient être définies pour accompagner les opérations que permet la modification du PLUi. A contrario, la logique de réduction systématique de la place de la végétation dans les centres-bourgs ou centres-villes (avec un coefficient de végétalisation de 10%) est regrettable.

15 Ce point supposerait qu'ait été établi au préalable le réseau optimal souhaitable, notamment pour une ville comme Rennes, où les voies ferrées, le réseau hydrographie et ses canaux, les grands ensembles hospitaliers, étudiants, militaires peuvent définir des zones difficiles à traverser ou contourner... Cet état et celui de l'existant font défaut au dossier du PLUi.

Beaucoup de dispositions sont donc présentées comme positives pour la prise en compte du changement climatique, mais il est difficile d'apprécier réellement leur suffisance.

L'Ae recommande principalement d'intégrer dans le dossier et son évaluation les indicateurs-clés du PLUi et du PCAET qui permettent de suivre de manière exhaustive la progression des actions destinées à atténuer les effets du changement climatique ou à renforcer la résilience de la métropole, ainsi que les gisements de production ou d'économie d'énergie du territoire.

Fait à Rennes, le 4 mai 2022

Pour la MRAe de Bretagne,
et par délégation

Signé

Antoine Pichon