



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Bretagne sur les projets de
révision du plan local d'urbanisme et de zonage
d'assainissement des eaux usées
de Billé (35)**

n° MRAe : 2023-010463-010441

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 11 mai 2023. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur les projets de révision générale du plan local d'urbanisme et de révision du zonage d'assainissement des eaux usées de Billé (35).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Françoise Burel, Florence Castel, Audrey Joly, Sylvie Pastol et Philippe Viroulaud.

En application du règlement intérieur de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne adopté le 24 septembre 2020, 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.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par la commune de Billé pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 14 février 2023 pour le plan local d'urbanisme et le 1^{er} février 2023 pour le zonage d'assainissement des eaux usées.

Ces saisines étant conformes aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme pour le plan local d'urbanisme et à l'article R. 122-21 du code de l'environnement pour le zonage d'assainissement des eaux usées, il en a été accusé réception. Selon les articles R. 104-25 du code de l'urbanisme et R. 122-21 du code de l'environnement, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme et R. 122-21 du code de l'environnement, la DREAL de Bretagne, agissant pour le compte de la MRAe, a consulté l'agence régionale de santé (ARS), ainsi que le préfet d'Ille-et-Vilaine au titre de ses attributions dans le domaine de l'environnement.

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

Cet avis porte sur la qualité du rapport restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer la conception de celui-ci, 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 au dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'avis

Billé est une commune rurale à l'est du département d'Ille-et-Vilaine, membre de l'établissement public de coopération intercommunale Fougères Agglomération. Située à 8 km au sud de Fougères, elle est traversée par la route départementale (RD) 179, liaison secondaire entre Vitré et Fougères. En 2019, la population communale s'élevait à 1 054 habitants, avec une croissance de 0,3 % par an en moyenne entre 2013 et 2019 (source INSEE).

Le projet de la commune porte sur la période 2023-2032 et est fondé sur une croissance démographique envisagée à +1 % par an, ce qui amènerait la population à augmenter de 136 habitants sur la période. Pour permettre ce développement, la construction d'environ 80 nouveaux logements est prévue, pour moitié, en densification et en comblement de grandes « dents creuses » dans la zone urbanisée et, pour le reste, au sein d'un secteur de 2,63 ha en extension d'urbanisation au sud-est du bourg (zones 1AU et 2AU). Quatre orientations d'aménagement et de programmation (OAP) thématiques contiennent des dispositions concernant la nature en ville, la densification de l'urbanisation, l'organisation des parcelles et la trame verte et bleue communale. Trois OAP sectorielles encadrent les aménagements en extension d'urbanisation au sud-est du bourg, le comblement des « dents creuses » au nord du bourg, ainsi que la densification de trois hameaux, sous forme de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL). Dans le cadre de l'élaboration de son PLU, la commune a souhaité actualiser l'étude de zonage d'assainissement des eaux usées, réalisée en 2005, pour mettre à jour des données réglementaires, présenter l'état actuel de l'assainissement collectif et non collectif sur la commune et définir les secteurs retenus en assainissement autonome/collectif.

Les enjeux environnementaux principaux identifiés par l'Ae, pour le projet de PLU de Billé et le zonage d'assainissement des eaux usées qui lui est lié, sont :

- la limitation de la consommation de sols et d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- l'amélioration, voire la reconquête, de la qualité des milieux aquatiques ;
- la préservation, voire la restauration, de la biodiversité et de ses habitats.

La contribution du territoire à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques mérite également d'être traitée.

L'évaluation environnementale du plan présente des lacunes, en particulier concernant les aspects relatifs aux milieux aquatiques et à la biodiversité. La description de l'état initial de l'environnement du point de vue de la biodiversité et des fonctionnalités de la trame verte et bleue (TVB) mérite d'être renforcée afin de permettre une caractérisation adéquate des enjeux associés. L'analyse des incidences doit en conséquence être approfondie pour les aspects relatifs aux milieux aquatiques et à la biodiversité. Ce travail devra permettre à la commune d'interroger et de mieux orienter ses choix de développement. **L'absence d'étude de scénarios alternatifs pourtant requise réglementairement constitue un défaut méthodologique à corriger avant l'enquête publique.** En effet, cette lacune ne permet pas de garantir que les choix qui sont retenus sont optimaux d'un point de vue environnemental. **Il convient de préciser l'usage qui sera fait du dispositif de suivi, notamment la manière avec laquelle la commune compte adapter son plan si des incidences négatives sur l'environnement sont constatées.**

La projection démographique retenue constitue une hausse relativement importante par rapport au rythme observé depuis 2013. Il convient de la justifier par un travail prospectif. Sa cohérence à l'échelle intercommunale doit être étudiée et ses effets sur l'environnement analysés. Les densités retenues pour les constructions de logements devraient *a minima* être revues à la hausse.

S'agissant de l'enjeu relatif à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ses différents aspects, dont la mobilité et la consommation énergétique des bâtiments, auraient mérité d'être approfondis.

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

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation des projets de PLU et de zonage d'assainissement des eaux usées.....	7
1.3. Enjeux environnementaux associés.....	7
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	8
2.1. Observations générales.....	8
2.2. Qualité de l'analyse.....	9
3. Prise en compte de l'environnement par le projet.....	10
3.1. Consommation des sols, des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	10
3.2. Amélioration de la qualité des milieux aquatiques.....	11
3.2.1. Qualité actuelle des milieux aquatiques et objectifs.....	11
3.2.2. Approvisionnement en eau potable.....	12
3.2.3. Assainissement des eaux usées.....	12
3.2.4. Assainissement des eaux pluviales.....	12
3.3. Préservation et restauration de la biodiversité et des ses habitats.....	13
3.4. Changement climatique, énergie et mobilité.....	15
3.4.1. Climat et énergie.....	15
3.4.2. Mobilité.....	15

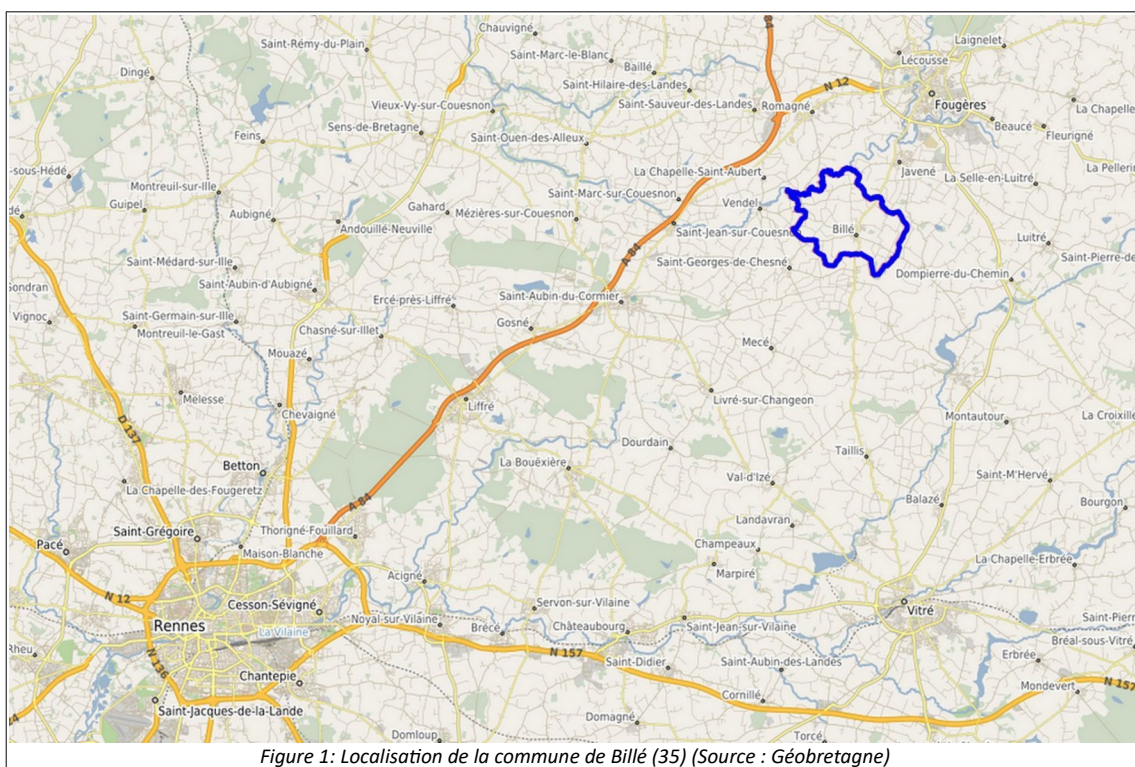
Avis détaillé

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 et des enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

Billé est une commune rurale du département d'Ille-et-Vilaine de 1 696 ha, située à 8 km au sud de Fougères. Elle fait partie de l'établissement public de coopération intercommunale Fougères Agglomération.



La population communale s'élève à 1 054 habitants en 2019, et a cru au rythme de 0,3 % par an en moyenne entre 2013 et 2019 (source : INSEE).

L'urbanisation s'est développée principalement à l'ouest de la RD 179, l'axe routier traversant le bourg du nord au sud, liaison secondaire entre Fougères et Vitry. Selon le dossier, la quasi-totalité du bourg est comprise dans un cercle de 300 m de rayon centré sur le croisement entre la RD 179 et la rue de l'Église, cœur historique du bourg, mais la moitié de la commune seulement est située à moins de 300 m de la mairie et des services de proximité (supérette, pharmacie et maison médicale – voir carte page suivante).

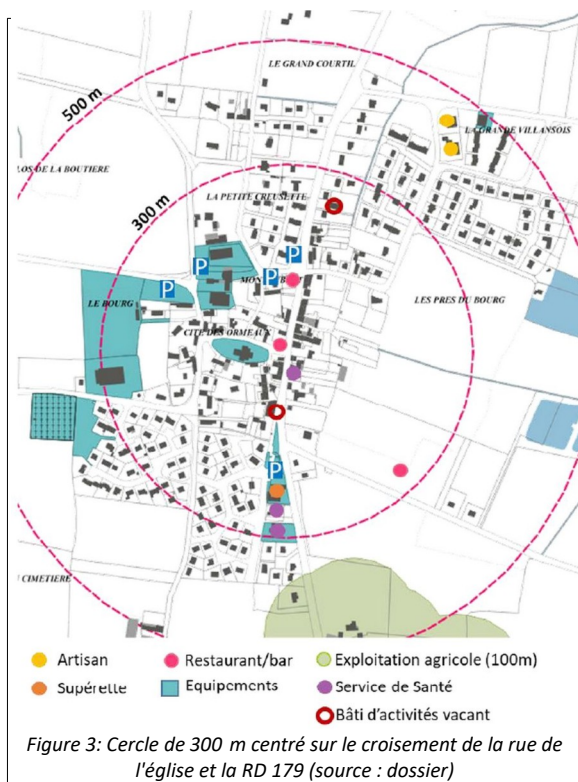


Figure 2: Cercle de 300 m autour de la mairie et localisation des services de proximité (source : Géobretagne)

Selon l'INSEE, en 2019, le parc bâti comprenait 458 logements, essentiellement constitués de maisons individuelles (91 % du parc), et les logements vacants représentaient 5,2 % du total. Ce parc de logements est ancien, puisque seuls 17 % ont été construits après 2006. La commune est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Fougères¹ l'identifiant comme « pôle de vie² », et par le programme local de l'habitat (PLH) de Fougères Agglomération³, qui fixe pour Billé un objectif de production de 42 logements sur 6 ans, soit 7 logements par an (50 % en extension urbaine et 50 % en renouvellement urbain).

La grande majorité des personnes actives travaille en dehors de la commune, les principaux pôles d'emplois autour de la commune étant Fougères, Rennes et Vitry. La voiture individuelle est le moyen de transport le plus employé. Aucun réseau de transport en commun n'existe au sein de la commune et ses connexions avec les communes de Javené et de Fougères ne permettent pas d'utiliser les modes de déplacements actifs en toute sécurité. Un plan climat-air-énergie-territorial (PCAET) a été adopté en avril 2022 sur le périmètre de Fougères Agglomération⁴.

Le paysage très ouvert, sauf à proximité des cours d'eau, est principalement composé d'espaces agricoles dédiés à la culture et fortement remembrés. Le bourg se situe sur un plateau offrant des points de vue sur la plaine environnante, en particulier à l'est de la RD 179.

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne⁵ a identifié trois éléments remarquables sur la commune : un réservoir de biodiversité « Les

1 Approuvé le 8 mars 2010, actuellement en révision.

2 Commune devant répondre aux besoins de proximité : commerce et équipements de première nécessité.

3 Adopté le 27 septembre 2021 et établi pour la période 2021-2026.

4 PCAET sur lequel la MRAe Bretagne a rendu un [avis le 19 novembre 2020](#).

5 Approuvé le 16 mars 2021.

Landes de Jaunouse » au sud de la commune, classé aussi ZNIEFF de type 1⁶ et espace naturel sensible (ENS), et deux corridors écologiques de la trame bleue, la vallée du Couesnon et la rivière du Muez. En dehors de ces espaces, identifiés aussi au SCoT, la commune compte quelques boisements (51 ha), une importante surface de zones humides (181,5 ha soit 11 % du territoire) et plusieurs cours d'eau, dont les principaux délimitent la commune : le fleuve Couesnon au nord, et ses deux affluents, la rivière Muez et la rivière de Billé, respectivement au nord-est et au sud-ouest.

En matière de gestion de l'eau, le territoire doit répondre aux dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne⁷ et du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin versant du Couesnon⁸. Le SDAGE classe sur la commune le fleuve Couesnon et la rivière Muez en état écologique moyen et la rivière de Billé en état écologique médiocre, en raison de taux élevés de carbone organique dissous et de phosphore, tous deux liés aux effluents d'assainissement des eaux usées. Le SDAGE a reporté l'objectif d'atteinte du bon état écologique à 2027 pour le Couesnon et à 2039 pour ses deux affluents.

La commune dispose d'une station de traitement des eaux usées (STEU) de type lagunage naturel, d'une capacité nominale de 700 équivalents-habitants (EH) et dont la charge maximale entrante en 2021 était de 510 EH. Le réseau est de type séparatif. Les effluents de la STEU sont rejetés dans un affluent du Muez.

1.2. Présentation des projets de PLU et de zonage d'assainissement des eaux usées

Le projet de PLU porte sur la période 2023 à 2032, soit 10 ans. L'hypothèse de croissance démographique retenue est de +1 % par an, ce qui amènerait la population à augmenter de 136 habitants sur la période. Pour permettre ce développement, la construction d'environ 80 nouveaux logements est envisagée. Sur ces nouveaux logements, 23 logements sont prévus en extension de l'urbanisation à court et moyen termes sur 1,27 ha (zone 1AU) et 24 logements en extension de l'urbanisation à long terme sur 1,36 ha (zone 2AU). Le reste des logements à créer est localisé en zone urbanisée ou en densification de trois hameaux, sous forme de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL).

Quatre OAP thématiques contiennent des dispositions relatives à « la nature en ville » (qui traite aussi la gestion des eaux pluviales), aux « principes de densification », aux « principes d'organisation de lot/parcelle » et aux « principes de la trame verte et bleue communale ». Trois OAP sectorielles encadrent l'aménagement des trois secteurs : celui de Parcé, principalement en extension (1AU et 2AU) à l'est du bourg, celui de la Petite Creusette, constitué de grandes « dents creuses⁹ » au nord du bourg et enfin les trois STECAL.

Le zonage d'assainissement des eaux usées s'inscrit dans le cadre de l'élaboration du PLU et consiste en une actualisation de l'étude de zonage réalisée en 2005 (mise à jour des données réglementaires, présentation de l'état actuel de l'assainissement collectif et non collectif sur la commune, définition des secteurs retenus en assainissement autonome/collectif). Notons que Fougères Agglomération a pris la compétence en matière d'assainissement au 1^{er} janvier 2020 et a engagé l'étude d'actualisation du zonage eaux usées pour mettre en cohérence l'ensemble des documents d'urbanisme.

1.3. Enjeux environnementaux associés

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux des projets de PLU et de zonage d'assainissement des eaux usées de Billé identifiés comme principaux par l'autorité environnementale sont :

6 L'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectifs d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. Les Znieff de type I sont des espaces homogènes d'un point de vue écologique, qui abrite au moins une espèce et/ou un habitat rare ou menacé, d'intérêt local, régional, national ou communautaire.

7 Le SDAGE du bassin Loire Bretagne 2022-2027 a été approuvé le 18 mars 2022 par la préfète coordonnatrice de bassin.

8 Le SAGE du bassin versant du Couesnon est en vigueur depuis le 12 décembre 2013.

9 Dans le domaine de l'urbanisme : espace non construit entouré de parcelles bâties.

- la limitation de la consommation de sols et d'espaces naturels, agricoles et forestiers, afin de contribuer à l'atteinte de l'objectif de « zéro artificialisation nette » fixé aux niveaux national et régional¹⁰ ;
- l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques, dans un contexte de fragilité et de dégradation de la qualité des eaux ;
- la préservation, voire la restauration, de la biodiversité et de ses habitats .

La contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en particulier au travers de la mobilité et de la réduction des consommations énergétiques, mérite d'être également traitée.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Observations générales

Le dossier du PLU est structuré. Dans l'état initial de l'environnement, les tableaux de synthèse présentés en fin de chaque thématique, ainsi que le récapitulatif des enjeux, sont clairs et permettent une bonne compréhension du territoire.

Le résumé non technique est clair, mais, pour une meilleure compréhension du projet par le public et une bonne lisibilité, **il conviendra de le compléter avec la présentation du projet de la collectivité**, et de l'indiquer dans le sommaire avant sa présentation.

Le dossier utilise parfois des références erronées¹¹. Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ainsi que le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) sont des documents -cadres à présent intégrés au SRADDET de Bretagne¹². Le SDAGE 2016-2021¹³ ou le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) 2016-2021 ont été révisés, les documents aujourd'hui applicables portent sur la période 2022-2027¹⁴. Enfin, le PLH de Louvigné Communauté n'est plus applicable, remplacé par le PLH de Fougères communauté¹⁵. Il conviendra de corriger ces erreurs et de compléter, le cas échéant, l'évaluation environnementale, notamment dans l'examen de la cohérence avec les documents cadres.

Certains chiffres présentés manquent de cohérence, en particulier pour le logement. La capacité de production de logements à court terme de la page 126 doit être harmonisée avec la somme de ces mêmes logements dans le tableau de la page précédente¹⁶. Le nombre de logements à réaliser oscille en effet entre 76 et 84 selon les pages du rapport de présentation.

Pour les différentes cartes qui illustrent le document, la représentation de la commune toute seule devrait être revue au profit de cartes montrant les liens avec le territoire environnant, et certaines cartes mériteraient d'être présentées à une échelle plus adaptée¹⁷ pour une meilleure lisibilité. **À l'exception de ces points, les cartes sont globalement de bonne facture et donnent accès à des informations utiles.**

Les symboles pour les « haies au titre du L.151-19 » et « mur ou front bâti en zone U », présentées dans le règlement littéral, sont identiques¹⁸, alors que la fonctionnalité de chacun est bien différente. De plus, cette typologie de haies n'a pas été reprise dans le règlement graphique. Il conviendra soit de corriger le règlement littéral, soit de faire apparaître ces haies sous une autre symbologie dans le règlement graphique.

10 La loi « climat et résilience » du 22 août 2021 et le SRADDET de Bretagne, approuvé le 16 mars 2021, fixent un objectif de « zéro artificialisation nette » des sols respectivement aux horizons 2050 et 2040.

11 Page 155 du rapport de présentation : mauvaise commune identifiée : « Mouilleron-Le-Captif » au lieu de « Billé ».

12 Dans le rapport de présentation : SRCE en pages 31 et 32 (référence au SRCE Pays de Loire) – pages 59 et 60 pour le SRCAE.

13 Dans le rapport de présentation : pages 22 et 26.

14 PGRI approuvé par arrêté de la préfète coordonnatrice du bassin le 15 mars 2022.

15 Une référence au PLH de Louvigné Communauté en page 4 du rapport de présentation et le PLH de Fougères Communauté est indiqué comme étant « en cours de définition » en page 209.

16 Selon la page, il est identifié soit 21 logements, soit 19 logements dans le tableau.

17 Par exemple la cartographie intitulée « Carte synthétique de la Trame Verte et Bleue sur Billé » en page 55 du rapport de présentation aurait mérité d'être complétée avec les continuités de la trame verte et d'être présentée à une échelle au 1:5000°.

18 Page 10 du règlement littéral.

En fin de rapport, l'annexe 2 relative aux espèces allergisantes n'est pas jointe au dossier.

Pour le dossier relatif au zonage d'assainissement des eaux usées, le périmètre délimitant l'obligation d'assainissement collectif, ne couvre pas l'intégralité du secteur 2 de la Petite Creusette. Il convient de corriger ce périmètre afin de s'assurer que chaque opération sera reliée à la STEU, ce secteur n'étant pas soumis à une obligation d'opération d'ensemble.

2.2. Qualité de l'analyse

Pour chaque thématique, le dossier contient une identification d'enjeux environnementaux, qui s'avère parfois générale et manquant de précision concernant le territoire communal. La présence d'idées d'actions allant au-delà du PLU est positive et à noter, mais il convient, pour la bonne compréhension du lecteur, de bien faire la distinction entre les enjeux sur lesquels le PLU peut agir directement et les autres.

La description de l'état initial de la biodiversité mériterait d'être renforcée afin de caractériser précisément les enjeux environnementaux du territoire. Ce manque constitue un défaut important nuisant à la qualité globale de l'évaluation environnementale (voir la partie 3.3 de l'avis).

Le projet de PLU a envisagé trois hypothèses de croissance démographique¹⁹, et a retenu l'hypothèse intermédiaire sans toutefois la justifier. Les incidences potentielles sur l'environnement des scénarios non retenus ne sont pas présentées comme requis réglementairement, ce qui ne permet pas de comparer les différentes options possibles et de justifier celle choisie. Le choix des secteurs dits « en densification » a fait l'objet d'une identification et d'une analyse multicritère qu'il convient de souligner, bien que certains critères ne semblent pas adaptés à la commune étudiée²⁰. Le choix du secteur ouvert en extension n'est que peu justifié. Aucune proposition de localisation alternative n'est présentée, laissant supposer qu'aucun autre secteur n'a été étudié. **En définitive, l'analyse des variantes (hypothèse démographique, choix de sites ouverts à l'urbanisation) doit être largement revue pour démontrer que le projet retenu est optimal du point de vue de l'environnement.**

L'évaluation environnementale rapportée dans le dossier de PLU ne traduit pas la mise en œuvre d'une réelle démarche d'évitement, de réduction et de compensation des impacts (ERC), fondée en priorité sur l'évitement, en particulier pour la biodiversité et les milieux aquatiques (voir partie 3).

L'Ae recommande de démontrer que le projet retenu constitue la solution optimale du point de vue de l'environnement, en présentant une analyse effective des options alternatives au projet retenu et en comparant leurs incidences sur l'environnement.

Le dispositif de suivi comprend un nombre important d'indicateurs environnementaux, concernant les milieux naturels, la consommation foncière, l'activité agricole, les risques naturels et technologiques, l'assainissement et les aspects climat-air-énergie. **Afin d'en faire un outil permettant l'identification d'incidences environnementales non anticipées, il est nécessaire de montrer l'adéquation entre les possibles effets environnementaux du plan et les indicateurs retenus (par exemple, des indicateurs permettant de qualifier effectivement les incidences sur les fonctionnalités écologiques des milieux devraient compléter les indicateurs surfaciques du dossier).** En outre, il convient d'indiquer l'usage qui sera fait du dispositif, et notamment de préciser de quelle manière la commune compte adapter son plan en cas de constat d'incidences négatives sur l'environnement.

Pour le zonage d'assainissement des eaux usées, les données présentées dans le rapport et l'évaluation environnementale ne sont pas identiques à celles du PLU, en particulier en termes d'accueil de population et de construction de logements²¹, **de ce fait les apports futurs de charge à la STEU sont sous-estimés** par rapport aux chiffres présentés dans le PLU.

19 Page 107 du rapport : trois scénarios : le premier à 0,3 % basé sur la croissance 2010-2016 (même croissance qu'entre 2013 et 2019), le second à 1 % basé sur la croissance 2006-2011 et le troisième à 1,61 % basé sur la croissance 1999-2016.

20 Certains critères comme les risques naturels ou la proximité d'un site d'exploitation agricole ne semblent pas pertinents : pas de risque naturel majeur identifié dans le diagnostic et pas de siège d'exploitation encore en activité à proximité de la zone urbanisée (seulement au sud mais à priori à la limite des 100 m – voir cartographie page 143) De ce fait, tous les secteurs étudiés se voient attribuer la même notation sur ces critères.

21 Page 34 du rapport du zonage d'assainissement, il est indiqué la construction uniquement de 65 logements.

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

3.1. Consommation des sols, des espaces naturels, agricoles et forestiers

L'objectif d'une population de 1 190 habitants à l'horizon 2032 (+136 habitants), avec une évolution démographique de +1 % par an en moyenne, mise sur un développement du territoire en rupture avec les tendances démographiques observées entre 2013 et 2019 (croissance de +0,3 %²² par an selon les données INSEE). La faiblesse de la croissance démographique récente serait justifiée, selon la collectivité, par la rétention foncière²³ indiquée comme importante sur le territoire. **Néanmoins, le contenu du rapport ne permet en aucun cas de justifier l'importance, à l'échelle de la commune, du projet de développement.** Or, une surestimation de la croissance démographique peut conduire à une consommation foncière trop élevée si aucun outil n'est mis en place pour la maîtriser. Par ailleurs, une approche intercommunale peut permettre de garantir un projet de territoire cohérent à une échelle plus grande que celle de la commune ; elle doit être menée.

L'Ae recommande de justifier le scénario démographique retenu à la lumière des évolutions de la population au cours de la dernière décennie, et le cas échéant de le réviser en le replaçant dans une approche intercommunale de manière à aboutir à un projet cohérent avec la trajectoire démographique du territoire et ses orientations en matière de développement durable.

Pour accueillir cette population nouvelle, faire face au desserrement des ménages et maintenir son taux de vacance de logement à 6 % pour éviter un marché tendu, la collectivité estime que 76 logements doivent être produits à l'horizon du PLU, soit 7,6 logements en moyenne par an. Cette production est légèrement supérieure aux prévisions du PLH de Fougères qui préconisait une production de 7 logements par an. Le dossier ne permet pas d'identifier facilement et de manière claire la répartition de cette production (changement de destination, densification de petits gisements fonciers, « densification » ou extension dans les « grands » secteurs soumis à OAP, STECAL, etc). Après croisement des informations présentes entre le rapport de présentation et les OAP, **le potentiel de production de logements lors de l'application du PLU ne serait pas de 76 logements, mais de 100²⁴ logements hors changements de destination, ce qui s'avère nettement supérieur au chiffre affiché dans le dossier. Il conviendra de mettre en cohérence l'intégralité du dossier avant l'enquête publique, pour permettre une information claire du public.**

L'Ae recommande de corriger dans le dossier le nombre de nouveaux logements permis par le PLU, et de modifier ce dernier en conséquence, notamment en retirant le ou les secteurs urbanisables qui ne seraient plus utiles.

Pour rappel, le SCoT, approuvé en 2010, donc antérieurement à la loi « climat et résilience » et au SRADDET, n'intègre pas les efforts nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés en matière de diminution de consommation des espaces. Entre 2011 et 2020, la consommation foncière totale sur la commune s'est élevée à 7,4 ha²⁵ ; le projet de révision du PLU prévoit une extension d'urbanisation sur 2,63 ha (zones 1AU et 2AU). A cette consommation estimée par la collectivité, il convient de rajouter les secteurs dits de densification²⁶ classés en zone U dans le règlement du PLU, ces secteurs étant actuellement des prairies, et constituant donc des espaces naturels, agricoles et forestiers. **Ainsi, il convient d'ajouter environ 1,6 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers, hors extension de la STEU, dans le bilan de consommation d'espace du PLU. La consommation d'espaces prévue par le projet atteint donc plus de**

22 Après calcul avec les données INSEE sur la population 2020 publiées fin 2022, ce taux serait négatif entre 2014 et 2020 (-0,2 %).

23 Il s'agit de la conservation par les propriétaires de terrains potentiellement urbanisables alors qu'ils pourraient être mis en vente sur le marché foncier du territoire. Ces terrains sont ainsi non mutables, alors qu'ils seraient constructibles.

24 42 logements en zone U (identifiés dans le tableau en page 125 du rapport de présentation : 16 pour le secteur de Parcé, 20 pour le secteur de la Petite Creusette et 6 dans les petits gisements) – 23 logements en zone 1AU – 24 logements en zone 2AU – 11 logements en STECAL.

25 Source CEREMA (<https://sparte.beta.gouv.fr/>).

26 Une partie du secteur 1 de « densification » de la route de Parcé pouvant être estimé à 0,35 ha et les secteurs de « densification » de la Petite Creusette pour 1,26 ha.

4 ha²⁷, dont plus de 2,6 ha sont mobilisables à court et moyen termes. Cette consommation est légèrement supérieure à ce qui serait attendu en appliquant directement à la commune les objectifs national et régional de réduction de la consommation foncière. Par ailleurs, la surface consommée au titre des équipements ne prend pas en compte le projet d'extension de la STEU, pour lequel une surface de plus de 12 ha fait l'objet d'un emplacement réservé en secteur agricole, mais dont la programmation est prévue ultérieurement à 2032.

L'OAP « principes de densification » apporte quelques règles utiles de construction visant à éviter d'enclaver des parcelles constructibles, dans le but de limiter le besoin de création de voirie et d'équipements publics. Même si la consommation d'espace est considérablement diminuée par rapport à la dernière décennie, des efforts complémentaires méritent d'être faits. **La densité minimum retenue de 15 logements à l'hectare reste peu élevée au regard des orientations en matière de consommation foncière. Il est ainsi rappelé que le SRADET fixe un objectif minimum de 20 logements par hectare à l'échelle de la région²⁸. Le fait d'utiliser le zonage 2AU est favorable à la maîtrise de la consommation foncière. En complément, la commune devrait conditionner l'urbanisation des secteurs en extension à l'atteinte d'un taux minimal, à définir, de construction des logements prévus en densification.**

Les OAP sectorielles ne permettent pas une bonne prise en compte des enjeux dégagés lors du diagnostic, en particulier le développement d'une offre de logements locatifs, sociaux ou non, afin de proposer un parcours résidentiel complet, en particulier pour le maintien des personnes âgées sur le territoire communal. La prescription a minima de formes urbaines, de typologie d'habitat et d'espaces communs dans les OAP via des opérations d'aménagement d'ensemble permettrait de répondre à cet enjeu, en particulier pour les secteurs 1 et 2 de l'OAP du secteur de Parcé, celui-ci étant à proximité des services de première nécessité.

L'Ae recommande de renforcer les efforts en matière de sobriété foncière, en augmentant les densités retenues pour les futures constructions et en proposant des typologies d'habitat et des formes urbaines moins consommatrices d'espace que la maison individuelle.

En dehors d'un STECAL restreint pour un projet de développement d'une entreprise artisanale au lieu-dit du Pas Richet, aucun secteur d'urbanisation n'a été identifié pour le développement des activités sur la commune, qui est seulement prévu soit par extension des activités déjà existantes, soit par changement de destination possible de certains bâtiments agricoles identifiés à ce titre. **Cette orientation permet une sobriété foncière qu'il convient de souligner.**

3.2. Amélioration de la qualité des milieux aquatiques

3.2.1. Qualité actuelle des milieux aquatiques et objectifs

La commune est concernée par trois masses d'eau douce de surface :

- Le Couesnon depuis la confluence du Nançon jusqu'à la confluence avec La Loisançe (FRGR0013) dont l'état écologique est moyen, avec pour objectif le retour au bon état en 2027 ;
- Le Général et ses affluents, dont la rivière de Billé, depuis la source jusqu'à la confluence avec le Couesnon (FRGR1343) dont l'état écologique est médiocre, avec pour objectif le retour au bon état en 2039 ;
- Le Muez et ses affluents depuis la source jusqu'à la confluence avec le Couesnon (FRGR1351) dont l'état écologique est moyen, avec pour objectif le retour au bon état en 2039.

La commune est en tête de bassin versant et **le SAGE du bassin versant du Couesnon a identifié comme objectif majeur la préservation des têtes de bassin.**

²⁷ Hors emplacement réservé pour la station d'épuration.

²⁸ Minimum fixé dans l'objectif 31-1 du SRADET que le PLU se doit de prendre en compte (article L.4251-3 du CGCT).

3.2.2. Approvisionnement en eau potable

L'alimentation en eau potable de la commune est assurée via un réservoir de 300 m³, approvisionné par deux usines de traitement d'eau potable alimentées par les eaux de surface du ruisseau Le Vallet.

L'accueil de 136 habitants en plus conduirait à une augmentation estimée à 16 m³/j, soit environ 5 800 m³ annuels. **Le dossier gagnerait à mettre en perspective cette hausse avec l'évolution de la ressource en eau, en prenant notamment en compte les évolutions des besoins des autres territoires** (par exemple avec les projets démographiques des PLU des communes environnantes) **et les effets du changement climatique** (années sèches plus fréquentes et d'intensités plus importantes). **Il n'étudie pas non plus l'incidence des prélèvements supplémentaires sur les milieux aquatiques et ne prévoit pas de mesures visant à limiter ces prélèvements.**

3.2.3. Assainissement des eaux usées

La commune dispose d'une station de traitement des eaux usées (STEU) de type lagunage naturel, d'une capacité nominale de 700 équivalents-habitants (EH). Le réseau est de type séparatif. Les effluents de la STEU sont rejetés dans un affluent du Muez.

Selon les données, en 2018, la charge organique entrante maximale atteint 77 % de sa capacité, et 71 % pour la charge hydraulique maximale (données 2021). Elle a été déclarée conforme en performances. Le projet de PLU entraînera un flux supplémentaire d'eaux usées à traiter portant la charge polluante maximale de la STEU à 96 %²⁹. La collectivité ne signale aucun projet ou aucuns travaux à court terme permettant de baisser cette charge ou d'augmenter la capacité de traitement de la STEU³⁰.

Pour l'assainissement non collectif (ANC), **seulement 27 % des branchements sont conformes** (12 % pour les conformes sous réserve) et 5 % des branchements n'ont pas été contrôlés. Devant ce constat, Fougères Agglomération a décidé de mettre en place des pénalités pour les propriétaires n'ayant pas réalisé les travaux obligatoires dans les 4 ans suivants le contrôle.

Afin de bien prendre en compte l'enjeu de qualité des milieux aquatiques, il convient de caractériser les effets des rejets du système d'assainissement communal, ainsi que ceux liés à l'assainissement non collectif, **sur les milieux récepteurs. Ce travail est indispensable pour apporter une véritable démonstration de la compatibilité du projet de PLU et de zonage d'assainissement des eaux usées avec l'atteinte des objectifs de qualité du milieu récepteur. Les ouvertures à l'urbanisation, en particulier, devraient être conditionnées à la démonstration de cette acceptabilité par le milieu récepteur.**

3.2.4. Assainissement des eaux pluviales

Malgré une présentation, dans le cadre du diagnostic, des différentes fonctions assurées potentiellement par les haies bocagères (supports de biodiversité, éléments limitant l'érosion des sols, participation à la bonne gestion des eaux pluviales), aucune identification des haies selon ces critères n'a été mise en place. Un état des lieux des haies ayant un effet sur l'écoulement des eaux pluviales aurait permis d'évaluer leur efficacité et ainsi de dégager des pistes éventuelles d'amélioration permettant une reconquête des milieux aquatiques par la diminution des transferts de polluants.

L'OAP thématique « Nature en ville », bien que très intéressante, ne traite toutefois que partiellement de la problématique de la limitation des rejets d'eaux pluviales en ne s'intéressant qu'aux aménagements nouveaux. Aucune incitation ou prescription n'apparaît pour l'existant, alors que ce serait pertinent dans les cas de rénovation d'habitation ou d'aménagements paysagers. Les OAP sectorielles imposent la compensation de l'imperméabilisation, mais sans préciser la signification de cette compensation.

29 Source rapport de présentation du PLU – les données du zonage d'assainissement n'étant pas en cohérence avec le projet de PLU, le rapport du zonage indiquant une charge maximale organique à terme de 91 %.

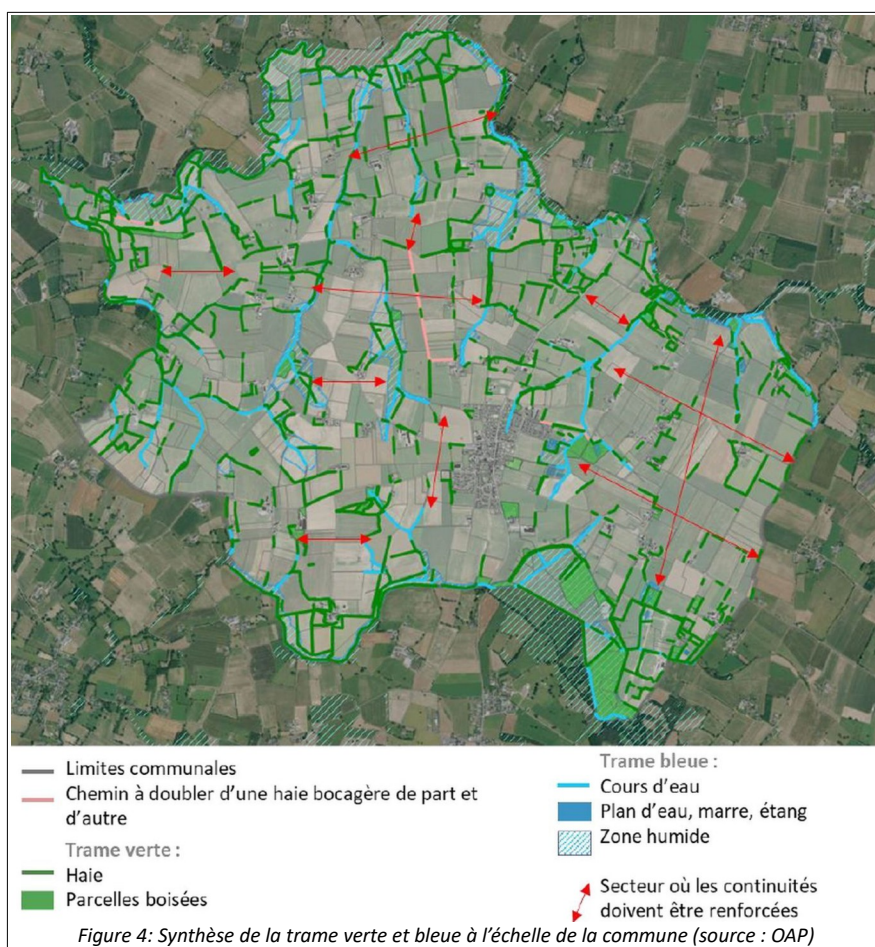
30 L'étude de faisabilité pour des travaux éventuels sur la STEU ne serait engagée qu'au terme de l'urbanisation prévue par le PLU.

Le règlement littéral oblige le maintien d'une surface minimale non imperméabilisée ou éco-aménagée³¹ dans chaque zone³², ce qui participe à l'amélioration de la gestion des eaux usées. Il aurait été intéressant de présenter comment sera appliquée cette règle dans le cadre de travaux sur l'existant³³.

En définitive, malgré des actions intéressantes sur la thématique de l'eau pluviale, l'enjeu de reconquête de la qualité des différentes masses d'eau du territoire est incomplètement pris en compte, surtout au regard d'un PLU engagé pour une dizaine d'années, soit une échéance proche des dates visées pour l'atteinte du bon état des masses d'eau. L'évaluation environnementale est en cela insuffisamment développée pour permettre l'atteinte de cet objectif.

L'Ae recommande d'étudier les effets actuels de la gestion des eaux pluviales et usées sur les milieux naturels, y compris les effets cumulés, et de prévoir des mesures pour éviter ou réduire suffisamment les incidences potentielles du projet de PLU.

3.3. Préservation et restauration de la biodiversité et des ses habitats



La commune a procédé à l'identification de la trame verte et bleue locale, par recoupement de données d'inventaires, photo-interprétation et visite sur site, mais sans rechercher la fonctionnalité des espaces identifiés. À ce titre, elle a pu identifier un peu moins de 25 km de cours d'eau, 181,6 ha de zones humides, 131 km³⁴ de haies bocagères et 51 ha de boisements et bosquets.

31 Sols, surfaces en pleine terre végétalisées, toitures et terrasses ou murs et façades végétalisés, surfaces alvéolées perméables, zones humides, etc.

32 50 % en zones U, 1AU et Aha et entre 60 % et 80 % dans les autres zones A et en zones N.

33 Un projet, d'extension par exemple, sera-t-il interdit si cette surface n'est pas respectée avant projet ou que son imperméabilisation n'est pas compensée par la désimperméabilisation d'une partie du terrain ?

34 Selon la majorité des chiffres présentés dans le dossier, mais le rapport de présentation en page 50 indique seulement 65,5 km de haies bocagères.

Tous ces éléments ont été reportés au règlement graphique afin de les protéger. Pour assurer l'efficacité de la protection des boisements et des haies bocagères³⁵, des mesures de compensation ont été prévues, comme la replantation systématique d'*au minimum* le double du nombre d'arbres abattus, de qualité équivalente, en concertation avec la collectivité et en amont de la demande d'abattage. La commune s'appuiera sur un dossier relatif à la reconstitution de la haie pour accepter ou non un abattage d'arbres.

Pour les composantes de la trame bleue, la collectivité a décidé d'imposer un recul minimal de 20 m par rapport au haut des berges des cours d'eau et ceci dans toutes les zones. Cet espace préservé de toute construction ou aménagement³⁶ participe à la préservation des cours d'eau et de leurs berges. Pour les zones humides, le règlement interdit toute construction et occupation du sol³⁷, qu'elles aient été identifiées au règlement graphique³⁸ ou non.

La commune a prévu une OAP thématique « principes de la trame verte et bleue communale » qui reprend des grands principes de préservation de la biodiversité (identification des réservoirs de biodiversité, des boisements, des zones humides, etc.). **Le contenu de cette OAP, intéressante en tant que telle, doit néanmoins être renforcé afin de transformer certaines recommandations en prescriptions, afin d'éviter ou de réduire des incidences environnementales.**

Au niveau local, aucun inventaire relatif à la biodiversité sur la commune n'est présenté dans le dossier ; ce manque ne permet pas de s'assurer de l'absence d'incidence. Même si le territoire de la commune est principalement agricole, ces espaces peuvent accueillir une biodiversité riche, les cultures étant des zones potentielles d'alimentation de diverses espèces et la commune comptant des sites naturels à proximité des zones cultivées (landes, ripisylve, etc).

La commune a étudié partiellement les incidences potentielles de l'ouverture à l'urbanisation des secteurs objets d'une OAP. Elle indique dans son dossier que ces secteurs ne comportent pas de zone humide. Pourtant le secteur de Parcé a fait l'objet d'un inventaire complémentaire plus détaillé ayant mis en avant un secteur humide. Sa présence aurait dû conduire la commune à exclure des possibilités d'urbanisation une partie du secteur de Parcé. En outre, l'urbanisation tout alentour de celle-ci risque d'avoir des incidences négatives sur son fonctionnement (par une modification des apports hydrauliques notamment) qu'il convient d'évaluer, de réduire et de compenser, le cas échéant, par des mesures adaptées.

L'Ae recommande de revoir le périmètre urbanisable du secteur de Parcé en retirant la surface identifiée en zone humide, d'évaluer les incidences de l'ouverture à l'urbanisation du secteur de Parcé sur cette zone humide et de prévoir les mesures de réduction et de compensation nécessaires, le cas échéant.

Aucune information relative à une recherche complémentaire sur les secteurs de prairie de la Petite Creusette n'est reportée dans le dossier. De plus, le dossier ne fournit pas d'inventaire détaillé sur la flore et la faune présentes sur ces secteurs, ce qui ne permet pas de prévoir les mesures d'évitement et de réduction éventuellement nécessaires. De plus, l'OAP relative au STECAL 1 « Le Jaunay » n'identifie pas les haies reportées pourtant au règlement graphique. Afin de s'assurer de la préservation de ces haies, il conviendra de corriger cette erreur.

Le dossier présente d'importantes lacunes concernant la biodiversité. Il devra être complété avec des inventaires faune-flore, une évaluation des incidences potentielles du projet et des mesures ERC en cas d'incidences négatives, en particulier dans les secteurs naturels ou agricoles ouverts à l'urbanisation.

35 L'abattage est soumis à déclaration préalable, à laquelle il est demandé de joindre le dossier relatif à la reconstitution des haies.

36 À l'exception de : quais et berges maçonnés, constructions nécessitant la proximité de l'eau et liaisons douces.

37 À l'exception d'aménagements et installations visant la préservation ou la restauration des zones humides et d'aménagements légers.

38 L'essentiel des zones humides sont classées en zone N.

3.4. Changement climatique, énergie et mobilité

3.4.1. Climat et énergie

Le dossier comprend une analyse des possibilités de développement des sources de production d'énergies solaire et éolienne. Les pistes d'actions identifiées sont pertinentes, mais celles-ci n'ont pas été traduites de manière totalement satisfaisante dans les dispositions du projet de PLU. En zones U et AU, le PLU prévoit des règles pour les constructions nouvelles relatives aux volumes et gabarits qui doivent rester simples et compacts. Mais, concernant la production d'énergie renouvelable, le choix des matériaux et le choix d'implantation, aucune prescription n'est prévue. Les installations solaires sont autorisées sous réserve de bonne intégration avec le bâti en place, mais les toitures terrasses ne sont autorisées³⁹ que pour une partie de la construction, ce qui peut créer un frein à l'application de la réglementation environnementale 2020 (RE2020), la maison « cube » étant techniquement moins coûteuse et plus commode à mettre en œuvre pour respecter les obligations posées par la réglementation.

L'OAP « principes d'organisation de lot/parcelle » donne des conseils visant à favoriser les apports solaires dans les futures constructions. Ces mesures demeurent peu contraignantes.

Alors que la commune réalise un suivi énergétique régulier avec l'agence locale de l'énergie du pays de Fougères et le conseil en énergie partagée de Bretagne⁴⁰, aucun élément de ce suivi n'apparaît dans le diagnostic du PLU, n'en dégageant ainsi aucune action. Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de Fougères Agglomération a été adopté en avril 2022, il serait opportun de rechercher les synergies à mettre en œuvre avec ce plan et pas seulement de vérifier la compatibilité du PLU avec celui-ci.

Le projet de développement communal reste émetteur de gaz à effet de serre et ne traduit pas une ambition à la hauteur des objectifs des politiques publiques en la matière⁴¹. En l'état, le projet de PLU n'engage pas la commune sur une trajectoire compatible avec l'atteinte des objectifs régionaux et nationaux.

L'Ae recommande de compléter le dossier par une approche des incidences du projet sur l'énergie et le climat, et de proposer des actions pour réduire les consommations d'énergie et développer la production d'énergie renouvelable.

3.4.2. Mobilité

L'usage de la voiture individuelle prédomine largement, en raison d'une absence de desserte par les transports en commun. Si l'enjeu est bien identifié, la commune n'a prévu aucune mesure destinée à limiter, voire réduire les déplacements intercommunaux. L'augmentation de population prévue par le PLU devrait encore accroître le trafic routier. Le diagnostic territorial apporte certaines informations et pistes de réflexion concernant les déplacements, par exemple une éventuelle réflexion à l'échelle de Fougères Agglomération pour la création d'une liaison vélo sécurisée vers le bourg de Javené à 3,7 km permettant l'accès au réseau de bus de Fougères.

À l'échelle du bourg, des emplacements réservés et des orientations dans les OAP sont prévus pour la création de liaisons dédiées aux mobilités actives, mais sans en déterminer la typologie⁴². De plus, en l'absence de schéma ou plan de mobilité à l'échelle communale, il reste à expliquer de quelle manière ces liaisons s'insèrent favorablement dans un réseau structuré à l'échelle du territoire.

La commune n'est actuellement pas dotée de sentiers de randonnée balisés, en dehors du site naturel de Jaunouse. Elle souhaite valoriser les liaisons existantes avec le bourg. Aucun élément du PLU ne traduit concrètement cette volonté.

39 Cette interdiction va en contradiction avec l'enjeu dégagé par le projet en page 63 : « Ne pas créer de frein à la mise en œuvre dans les bâtiments de solutions énergétiques sobres et efficaces ([...] toiture végétalisée, [...] bio climatisme...), afin de permettre la construction de bâtiments économes en énergies. »

40 Source : <https://communedebille.fr/wp-content/uploads/sites/303/2022/09/Bilan-energetique-commune-de-Bille-2021.pdf>

41 Notamment une réduction des émissions de 37 % d'ici 2030 prévue par le SRADDET ou la neutralité carbone en 2050 visée par la stratégie nationale bas-carbone.

42 Voie partagée cycles-piétons type voie verte, voie uniquement piétonne, piste cyclable uniquement...

L'Ae recommande :

- ***de compléter le projet par une planification des aménagements envisagés pour les déplacements piétons et cyclistes en lien avec le développement prévu de l'urbanisation ;***
- ***d'analyser les flux de déplacements domicile-travail afin d'appréhender l'impact du projet de PLU sur les déplacements motorisés engendrés par l'accueil d'une population nouvelle.***

Pour la MRAe de Bretagne,

le président,

Signé

Philippe VIROULAUD