Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale de Bretagne sur la révision du plan local d'urbanisme de Drouges (35)

N° : 2019-007197

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Bretagne (DREAL) a été saisie par la commune de Drouges pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 19 décembre 2019.

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

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la DREAL de Bretagne a consulté par courriel l'agence régionale de santé au sujet du plan local d'urbanisme (PLU) de Drouges, qui a transmis une contribution en date du 20 décembre 2019.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de Bretagne, et après consultation de ses membres, 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 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 n'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.

Sommaire

1 Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux....4

1.1 Contexte et présentation du territoire....4

1.2 Présentation du projet de PLU....5

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLU identifiés par l'autorité environnementale....6

2 Qualité de l'évaluation environnementale....6

3 Prise en compte de l'environnement par le projet....7

3.1 Organisation spatiale et artificialisation des sols....7

3.2 Préservation du patrimoine naturel et qualité paysagère....7

3.3 Milieux aquatiques, aspects qualitatifs et quantitatifs....8

3.4 Prise en compte des risques et limitation des nuisances....8

3.5 Mobilité, changement climatique, énergie....8

Avis

1 Contexte, présentation du territoire, du projet et des enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Drouges est une commune rurale située dans le quart Sud-Est du département d'Ille-et-Vilaine, au Sud de l'agglomération de la Guerche-de-Bretagne. Son territoire (1 163 ha) forme une pointe insérée dans le territoire de la commune de Rannée ; il est bordé en limite sud par la Forêt de la Guerche, identifiée comme une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique. Sa topographie est relativement vallonnée, plusieurs cours d'eau animent ses paysages en creusant de petites vallées.

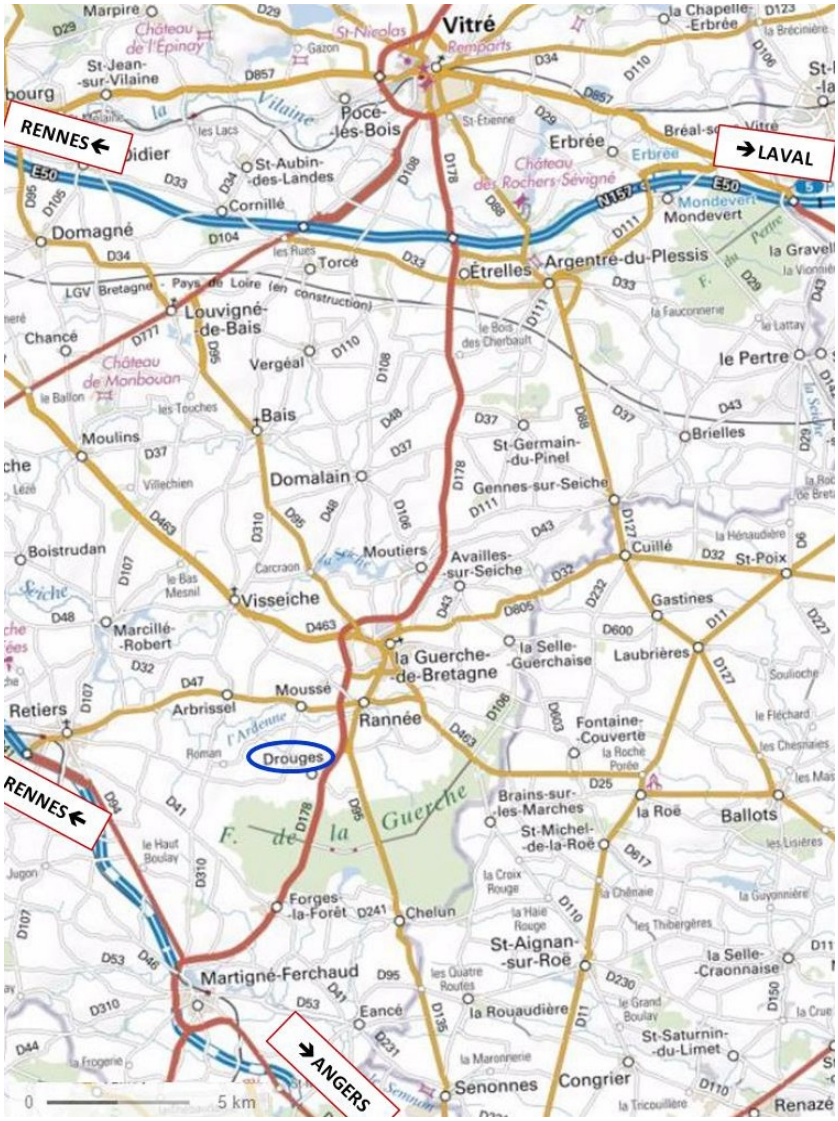

Illustration 1 : Localisation de la commune de Drouges (source : dossier)

L'urbanisation s'est développée sur deux pôles situés de part et d'autre de la RD178, qui permet de relier la Guerche-de-Bretagne à Angers. La commune comptait 524 habitants en 2016 (INSEE). Si la commune a connu une croissance de population à hauteur de 10 nouveaux habitants par an entre 2008 et 2013, sa population est actuellement en légère baisse (variation de la population de - 0,3 % par an entre 2011 et 2016). Le taux de vacance de logements y est par ailleurs relativement élevé[1].

La commune fait partie de la Communauté d'Agglomération de Vitré Communauté et se situe dans le périmètre du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Vitré[2]. Drouges est toutefois excentrée par rapport à Vitré et à l'aire économique de ce territoire, orientée est-ouest, parallèlement à la RN157 et à la voie ferrée. Le bassin d'emploi le plus proche de Drouges est celui de la Guerche-de-Bretagne, à quelques kilomètres au nord.

1 10,5 % en 2016 d'après l'INSEE, alors que le taux « naturel » de vacance, c'est-à-dire nécessaire au bon fonctionnement du marché, se situe autour de 5 %.

2 Le Pays de Vitré est composé de 62 communes regroupées en deux intercommunalités. Le SCoT, approuvé en février 2018, définit notamment les limites dans lesquelles doit se tenir l'urbanisation et fixe des orientations en matière d'articulation entre urbanisme et mobilité ainsi que les contours et règles de gestion de la trame verte et bleue.

1.2 Présentation du projet de PLU

La commune de 524 habitants (en 2016) a pour objectif d'accueillir 100 habitants supplémentaires sur 10 ans. Cet objectif marque une rupture volontariste par rapport à la baisse de population constatée entre 2011 et 2016. Afin de répondre à cet accueil de population, il est estimé que 40 à 45 logements seront à produire sur la commune d'ici 2030.

En plus des parcelles déjà viabilisées encore disponibles au sein de la dernière opération de lotissement de Drouges[3], et des capacités de reconquête de logements vacants et de changement de destination de constructions existantes[4], deux secteurs sont ouverts à l'urbanisation.

Ces deux projets à court-terme sont encadrés par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Le secteur d'OAP 1 vise la construction d'un minimum de 12 logements sur 0,8 ha, et le secteur d'OAP 2 prévoit la construction d'une dizaine de logements en renouvellement urbain sur 0,7 ha[5].

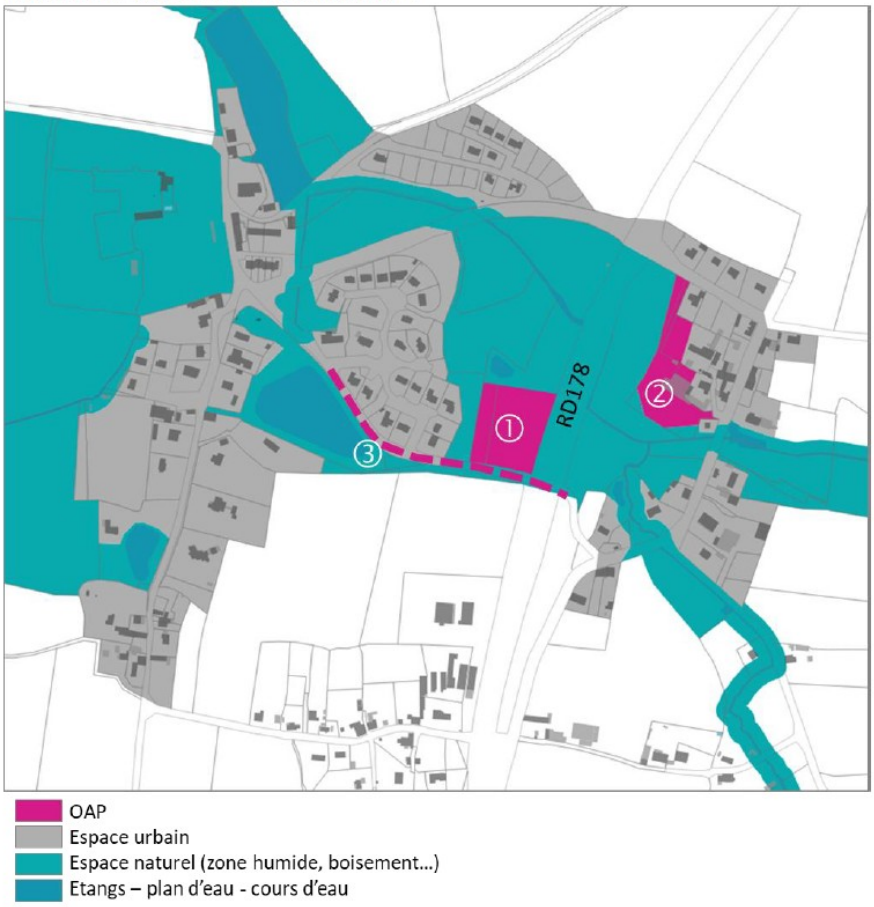

Illustration 2 : Projet communal encadré par des OAP (source : dossier)

Une OAP thématique (OAP 3) vise le développement du réseau de déplacements en modes actifs (vélo, marche), tout particulièrement entre les deux parties du bourg, de part et d'autre de la RD 178.

3 D'après le dossier, une quinzaine de lots sont disponibles sur le lotissement de la châtaigneraie.

4 Il est estimé que la reconquête de logements vacants et la transformation de constructions situées en zones rurales en logements représentent un potentiel d'une dizaine de logements.

5 Accueil de nouveaux logements en lieu et place d'anciens bâtiments agricoles désaffectés et de jardins.

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

Au-delà des enjeux généraux qui vont de pair avec la révision de tout document d'urbanisme[6], **l'autorité environnementale identifie spécifiquement, pour le PLU de Drouges, l'enjeu de préservation – voire de restauration – de la trame verte et bleue en liaison avec la ZNIEFF au sud du territoire, ainsi que la maîtrise de l'urbanisation et son articulation avec l'offre existante (logements vacants) et les possibilités de densification de l'enveloppe urbaine.**

2 Qualité de l'évaluation environnementale

Qualité formelle :

D'un point de vue formel, le dossier contient plusieurs erreurs ou imprécisions qui nuisent à la compréhension du projet et de son évaluation. A titre d'exemple, l'objectif de croissance démographique (100 habitants supplémentaires) n'est pas clair dans la mesure où il se base sur un chiffre qui constitue une hypothèse (estimation de la population communale à 549 habitants en 2017) démentie par le dernier recensement de l'INSEE (519 habitants en 2017). Par ailleurs, l'objectif de reconquête de logements vacants est ambigu, car il est inchangé (1 logement par an) lorsqu'il est couplé à l'objectif de production de logements par changement de destination[7].

En ce qui concerne les illustrations, certaines d'entre elles sont peu lisibles, notamment celle de la trame verte et bleue à l'échelle communale. Les choix graphiques rendent également difficile l'exploitation du règlement graphique, par ailleurs incomplet du fait de l'absence d'éléments d'information importants (notamment le périmètre des OAP et des emplacements réservés ainsi que les zones humides et les zones inondables). Le résumé non technique gagnerait à être complété par une illustration du projet de développement afin d'être plus concret.

L'Ae recommande de corriger les imprécisions du dossier et de revoir le règlement graphique de manière à proposer un document complet, précis dans les données et lisible pour le public.

Choix du scénario et examen de solutions de substitution :

Le rapport de présentation du projet de PLU présente plusieurs lacunes importantes vis-à-vis de ce qui est attendu au titre de l'évaluation environnementale (article R. 151-3 du code de l'urbanisme). A titre d'exemple, si le choix des secteurs de projet est explicité et plutôt judicieux, il n'est pas justifié suivant la méthodologie de l'évaluation environnementale, c'est-à-dire au regard de solutions de substitution raisonnables.
Les scénarios de croissance démographique proposés, basés sur la croissance annuelle moyenne proposée par le SCoT, le programme local de l'habitat (PLH) du Pays de Vitré et la tendance communale 1999-2013, sont éloignés des tendances démographiques actuelles pour Drouges et non appuyés sur des éléments prospectifs pertinents. Ces scénarios présentés apparaissent ainsi très sur-évalués, peu réalistes, ne permettant pas de justifier l'ambition démographique.

La soutenabilité environnementale du projet de développement n'est pas démontrée, notamment au regard des capacités d'assainissement.

6 À savoir la sobriété foncière, la gestion des flux inhérents à l'augmentation de la population sur le territoire (flux de déplacements, flux des eaux usées et des eaux pluviales, ressource en eau potable…), la préservation de l'environnement naturel et de la qualité paysagère du territoire et l'adéquation du projet avec la sécurité et le bien-être de la population (risques, nuisances…).

7 Le dossier mentionne à certains endroits un objectif de reconquête de 1 logement vacant par an, puis mentionne à d'autres endroits un objectif couplé (reconquête de logements vacants + changement de destination) de 1 logement par an.

Suivi :

Par ailleurs, le dispositif de suivi des effets du PLU est incomplet : les indicateurs choisis demandent à être associés à un état zéro[8] et à des objectifs chiffrés permettant une évaluation des effets, ce que ne propose pas le dispositif de suivi présenté.

Finalement, bien que le projet de PLU et les incidences potentielles de celui-ci sur l'environnement présentent ici un caractère modéré, le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale demande à être complété de façon proportionnée, quant à sa forme, à l'explication des choix retenus et aux modalités de suivi, plus particulièrement au regard des observations ci-après.

3 Prise en compte de l'environnement par le projet

3.1 Organisation spatiale et artificialisation des sols

Les remarques précédemment émises sur la nécessité de clarifier les objectifs de développement démographique et de les justifier au regard des tendances récentes (perte de population entre 2011 et 2016), conduisent à réinterroger l'ambition démographique, éventuellement à la baisse.

L'Ae recommande de justifier les objectifs de développement démographique et d'expliciter le projet d'urbanisation, en développant notamment son articulation avec les objectifs de densification et de réduction de la vacance de logements projetés, pour éviter le développement d'une suroffre et la concurrence entre les parcs neuf et ancien, facteur de vacance et de consommation de sols et d'espaces agricoles et naturels.

Un des deux secteurs de projet est une opération en renouvellement urbain, et les OAP interdisent l'implantation de construction en milieu de parcelle afin de faciliter les évolutions possibles de la construction voire de densification. L'Ae relève la mobilisation de ces leviers de diminution de la consommation foncière. En complément, une augmentation des densités prévues au sein des opérations à vocation d'habitat (minimum de 15 logements/ha) pourrait être envisagée.

En ce qui concerne spécifiquement l'organisation spatiale, le choix des secteurs apparaît judicieux, d'autant plus que ces projets d'aménagement s'accompagnent d'une réflexion sur les déplacements piétons et cyclistes entre ces zones et les principaux points d'intérêts et équipements du bourg.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et qualité paysagère

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) affiche une volonté d'assurer la préservation d'une trame verte et bleue[9] de qualité entre la forêt de Rannée et les territoires voisins. Pour ce faire, le PLU indique mobiliser plusieurs outils pour protéger les éléments de trame, qui n'apparaissent toutefois pas clairement sur le règlement graphique (cf. remarques de forme en partie 2 ci-dessus).

L'état initial de l'environnement sur la trame verte et bleue est cependant insuffisant pour rendre compte des enjeux localement, ce qui ne permet pas, de fait, de vérifier que les mesures mises en place sont suffisantes pour garantir l'absence d'impact notable direct (lié aux opérations d'aménagement) ou indirect (lié à la gestion des eaux usées et pluviales) du projet de PLU sur l'environnement. La fonctionnalité des milieux et corridors écologiques est en effet insuffisamment développée, et les cartes présentant la déclinaison locale de la trame verte et bleue sont illisibles (cas de l'illustration de la trame à l'échelle communale) ou incohérentes (cas de l'illustration de la trame au niveau du bourg, dont deux versions différentes sont présentées[10]). Les incidences potentielles de l'aménagement des deux secteurs de projet

8 Une colonne « Valeur de référence » figure dans le tableau de suivi, mais elle est vide pour tous les indicateurs.

9 Réseau formé de continuités écologiques terrestres (trame verte, notamment constituée des boisements et du bocage) et aquatiques (trame bleue, notamment constituée des cours d'eau et zones humides).

10 Une dans le PADD et l'autre dans le rapport de présentation.

sur la trame sont à analyser, compte tenu de la présence de zones humides à proximité immédiate (dont la fonctionnalité pourrait être affectée) et la présence de haies en bordure (potentielle suppression d'habitats lors de la création d'accès individuels à l'espace vert à l'ouest sur le secteur de « La Basse Touche »).

L'Ae recommande de présenter une carte lisible des éléments de la trame verte et bleue, en identifiant les corridors écologiques majeurs (et le cas échéant ceux ayant besoin d'être restaurés), et de montrer que les opérations d'aménagement prévues, compte tenu des précautions prises, ne nuisent pas aux fonctionnalités de ces milieux naturels.

3.3 Milieux aquatiques, aspects qualitatifs et quantitatifs[11]

Les informations relatives à la ressource en eau potable et à la gestion des eaux usées et pluviales sont lacunaires, et les mesures prévues pour limiter les impacts du projet sur les milieux aquatiques insuffisantes pour garantir l'absence d'incidences. À titre d'exemple, les OAP ne précisent pas les modalités d'assainissement des eaux usées, et les prescriptions concernant les eaux pluviales se limitent à la mention que l'imperméabilisation des sols devra être limitée en végétalisant au maximum les espaces non construits.

L'Ae recommande de démontrer l'acceptabilité des rejets d'eaux usées et pluviales au regard de l'objectif de bon état écologique des cours d'eau récepteurs.

3.4 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

3.4.1 Risques naturels et technologiques

Un risque d'inondation hors PPRi[12] est signalé sur le territoire communal. Si l'enjeu est limité du fait de sa localisation en zone naturelle peu construite, identifier les zones concernées (dans le rapport de présentation et au sein du règlement graphique) et adapter le règlement écrit permettrait d'éviter l'implantation de nouvelles constructions ou activités dans ces zones. À ce titre, il conviendrait d'encadrer l'hébergement hôtelier et touristique de base autorisé en zone naturelle[13] dans les secteurs concernés par l'aléa inondation, pour exclure tout risque.

3.4.2 Nuisances sonores

Les nuisances sonores sur le territoire sont principalement liées à la route départementale qui traverse le village. Ces nuisances sonores sont mentionnées dans le dossier mais non caractérisées, alors même que la zone de développement « La Basse Touche » est prévue à proximité immédiate de cette départementale. L'évaluation environnementale, sur ce point, est insuffisante.

3.5 Mobilité, changement climatique, énergie

La mobilité est surtout marquée par les déplacements domicile/travail[14] et les déplacements pour les services.

11 En matière de gestion de la ressource en eau, le territoire est soumis aux orientations et dispositions des documents de rang supérieur que sont le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Loire Bretagne 2016-2021 et le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de la Vilaine, qui fixent des objectifs relatifs à la gestion quantitative et qualitative de l'eau.

12 Plan de prévention du risque inondation.

13 Terrain de camping en lien avec l'activité agricole (camping à la ferme) et autres offres d'hébergement à la ferme sont autorisés en zone naturelle.

14 Sur la base des dernières données Insee, 85 % des 228 actifs travaillent hors de la commune.

Une réflexion sur les déplacements piétons et cyclistes au sein du bourg a été menée ; un schéma d'aménagement et des principes sont présentés au sein d'une OAP thématique spécifique qui intègre les futures zones de développement. **Cette réflexion sur les déplacements pourra utilement être étendue à l'ensemble du territoire communal et aux communes limitrophes (notamment le bassin d'emploi de la Guerche-de-Bretagne), d'autant plus que la commune n'est pas desservie par les transports en commun. À ce titre, la mise en place d'aménagements dédiés aux cyclistes pourrait être davantage étudiée, à l'échelle intercommunale pertinente, y compris au sein des OAP de secteur (qui ne mentionnent que des liaisons piétonnes), ainsi que d'autres moyens comme ceux permettant d'inciter au covoiturage.**

L'élaboration du Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) de Vitré Communauté est en cours. Le lien entre le PLU de la commune et le PCAET pourrait être utilement développé.

La présidente de la MRAe Bretagne,

Signé

Aline BAGUET