



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale de Bretagne
sur le projet de révision du
plan local d'urbanisme (PLU)
de Javené (35)**

n° : 2019-007539

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par la commune de Javené, pour avis de la MRAe, sur le projet de révision de son plan local d'urbanisme (PLU), l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 29 octobre 2019.

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

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL de Bretagne a consulté l'agence régionale de santé de Bretagne et a pris connaissance de son avis du 21 novembre 2019.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de Bretagne et après consultation des 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 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

Javené est une commune rurale de 2 136 habitants (INSEE 2017) située à l'est de l'Ille-et-Vilaine, en limite sud de Fougères. La population est en augmentation de +0,9 % par an entre 2012 et 2017. Le plan local d'urbanisme de Javené repose sur une hypothèse de croissance démographique de +1,5 % par an. La commune souhaite en effet accueillir 460 habitants d'ici à 2032 et voir construire 283 logements.

La commune fait partie de la communauté d'agglomération de Fougères Agglomération et dépend du Schéma de cohérence territoriale (Scot) du pays de Fougères, approuvé en 2010 et en cours de révision.

Dans cette commune au paysage agricole, les trois zones d'activités aux bâtiments hauts et visibles marquent les points de vue. Le territoire communal est composé à 70 % de parcelles agricoles au linéaire bocager peu dense. La trame bocagère est faible tout comme le boisement. L'état initial de l'environnement considère d'ailleurs le bocage comme étant à reconquérir.

Avec des zones prévues en extension de l'urbanisation d'une surface nettement inférieure au PLU précédent (-32 %), la commune modère sa consommation foncière. Pour autant, les surfaces à urbaniser demeurent importantes à l'échelle de la commune qui fait le choix d'un scénario de développement démographique important qui génère une artificialisation supplémentaire en contradiction avec l'objectif général de préservation des sols et espaces agro-naturels. On compte en effet 33,78 hectares de zones classées en ouverture à l'urbanisation dont 15 hectares environ dédiés à l'habitat.

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du plan local d'urbanisme de Javené, identifiés comme prioritaires par l'autorité environnementale, sont la gestion économe de l'espace et la consommation de sols et terres agricoles et naturelles ; la qualité paysagère et le renforcement de la trame verte et bleue ; la capacité du système d'assainissement collectif à accueillir le projet de développement urbain.

L'Autorité environnementale (Ae) recommande à la commune :

– d'inscrire son projet dans une perspective de sobriété foncière en réévaluant les projections démographiques des scénarios proposés, dont l'hypothèse ambitieuse de +1,5 % de croissance retenue comme base du projet, de manière à aboutir à un projet en phase avec la trajectoire démographique du territoire et les orientations en termes de développement durable ;

– de compléter l'évaluation environnementale par une analyse des mesures destinées à « éviter, réduire et compenser » (ERC) les incidences négatives sur l'environnement ;

– d'inscrire son projet dans la perspective de l'objectif national de « zéro artificialisation nette des sols » tel que prévu par le plan Biodiversité, en revoyant le cas échéant à la baisse les surfaces des zones à urbaniser en extension urbaine et en privilégiant la rénovation d'habitations déjà existantes dans le bourg ;

– de justifier les besoins en extensions urbaines concernant les parcs d'activité, et le cas échéant de revoir le dimensionnement des projets au regard de la séquence ERC précitée ;

– de renforcer la qualité paysagère des projets en extension de l'urbanisation ;

– de tenir compte de la saturation de la station d'épuration au cours de la réalisation du PLU ;

L'Ae recommande d'étudier les conséquences du projet en matière de mobilité et de développer les mesures destinées à réduire les déplacements motorisés en voiture individuelle.

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

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de plan local d'urbanisme de Javené et des enjeux environnementaux.....	5
1.1 Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2 Présentation du projet de plan local d'urbanisme de Javené.....	7
1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLU de Javené identifiés par l'autorité environnementale.....	8
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	8
2.1 Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation.....	8
2.2 Qualité de l'analyse.....	9
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de plan local d'urbanisme de Javené.....	9
3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	9
3.2 Biodiversité et paysage.....	10
3.3 Capacité du système d'assainissement des eaux usées.....	10
3.4 Mobilité et déplacements.....	11

Avis détaillé

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

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de plan local d'urbanisme de Javené et des enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Javené est une commune rurale située à l'est de l'Ille-et-Vilaine, en limite sud de Fougères et dans son bassin d'emploi. Elle comprenait 2 136 habitants en 2017 (source INSEE). La population est en augmentation depuis 1983 avec un ralentissement de cette augmentation, (+0,9 % entre 2012 et 2017 par rapport à plus de 1 % auparavant). La croissance démographique est due à la fois au solde naturel et au solde migratoire.

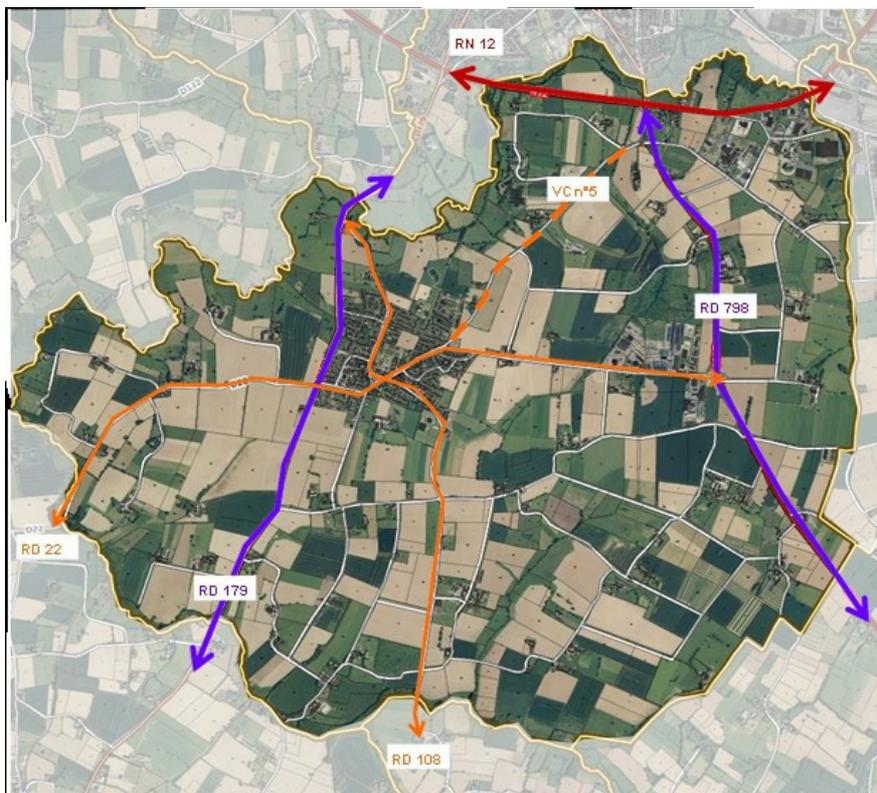
La commune fait partie de la communauté d'agglomération de Fougères Agglomération et dépend du Schéma de cohérence territoriale (Scot) du pays de Fougères¹. Le parc de logements est à 95,3 % composé de résidences principales qui sont pour l'essentiel des maisons individuelles. Le bassin d'emploi est principalement situé en dehors de la commune et s'inscrit dans la zone d'emploi de Fougères. 79,8 % des Javenéens se déplacent dans une autre commune pour travailler.



Situation de la commune et limites communales (carte issue de GéoBretagne)

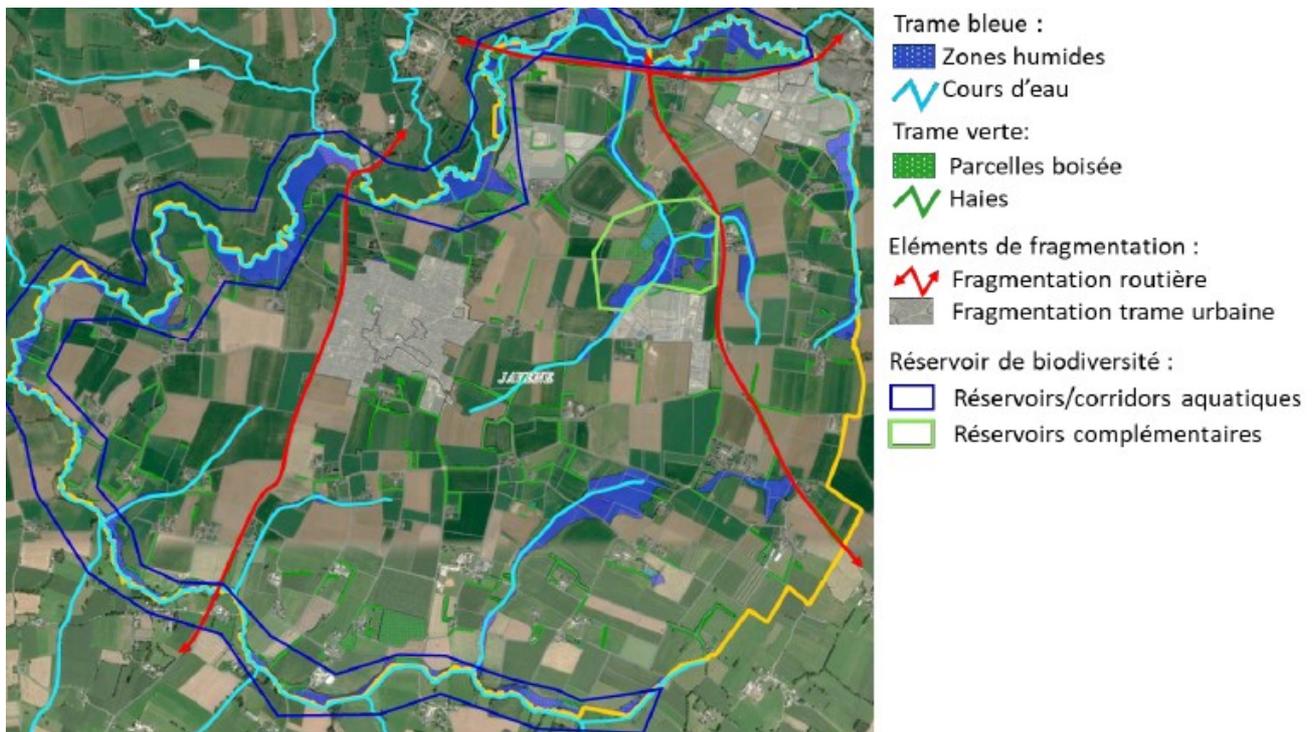
1 Le Scot en vigueur a été approuvé le 8 mars 2010. La révision du Scot est largement avancée, son approbation étant prévue début 2020.

Le bourg s'est développé le long des axes de communication notamment le long de la route départementale (RD) 108. Le territoire est par ailleurs structuré par des axes routiers tels que la RD798 et la nationale 12 qui constitue la voie de contournement de Fougères.



Source : Rapport de présentation p. 9

Le territoire bâti comprend principalement un bourg situé sur la frange Nord-Ouest de la commune ainsi que trois zones d'activités : le parc de Mézaubert au centre, celui de la Grande marche (constituant une zone d'activité communautaire) au Nord et, en bordure de la rocade de Fougères, la zone d'activités de l'Aumallerie (une zone d'intérêt de pays). Ces zones d'activités comprenant des bâtiments hauts et visibles marquent fortement les points de vue paysagers de la commune. Le territoire communal est composé à 70 % de parcelles agricoles au linéaire bocager peu dense en raison de l'historique de remembrement. La trame bocagère est faible tout comme le boisement. L'état initial de l'environnement considère d'ailleurs le bocage comme étant à reconquérir.



Éléments de biodiversité et obstacles aux continuités écologiques (source : rapport de présentation)

Le Couesnon constitue la limite géographique nord avec la ville de Fougères. À l'ouest et au sud, le ruisseau du Muez marque également les limites communales. Dans le Scot du pays de Fougères indique que la vallée du Couesnon est un corridor écologique à renforcer voire à créer.

Le plan local d'urbanisme actuellement en vigueur a été approuvé le 22 février 2007 et modifié à plusieurs reprises depuis.

1.2 Présentation du projet de plan local d'urbanisme de Javené

Le projet d'aménagement et de développement durable de Javené s'articule autour de 5 orientations :

- la prise en compte de l'environnement et du paysage (concept de maillage écologique) ;
- l'habitat ;
- les logements, les équipements, les services et activités ;
- les transports, la mobilité et l'évolution du réseau viaire ;
- l'énergie.

Le plan local d'urbanisme de Javené repose sur une hypothèse de croissance démographique de +1,5 % par an. Ainsi, la commune projette d'accueillir 460 habitants supplémentaires d'ici à 2032. La commune souhaite dès lors voir se réaliser 283 logements, dont 254 en extension de l'enveloppe urbaine représentant une surface à mobiliser de 15,16 hectares. 5 logements seront réalisés en renouvellement urbain, 12 logements par changement de destination et 12 autres au sein de 2 STECAL² à vocation « habitation » aux lieux-dits des Lonchardières et du Chemin Bigot.

2 STECAL : secteurs de taille et capacité d'accueil limitées, délimités au sein des zones inconstructibles du PLU (zones A et N), au sein desquels certaines constructions ou installations peuvent être autorisées.

Au total, ce sont près de 34 hectares qui sont identifiés par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) dont 15,16 hectares dédiés à la production de logements, 1,3 hectares aux équipements et 17,32 hectares dédiés au développement économique.

Le PLU inclut des zones d'extension urbaine concentrées, pour l'habitat, en périphérie du bourg, et, pour les activités, à court terme, sur les parcs de l'Aumallerie et de Mézaubert. Le caractère intercommunal de ces zones d'activité restreint la capacité prescriptive du PLU sur ces espaces.

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

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du plan local d'urbanisme de Javené identifiés comme prioritaires par l'autorité environnementale sont :

- la gestion économe de l'espace et la consommation de sols, terres agricoles et naturelles ;
- le cadre de vie et le renforcement de la trame verte et bleue ;
- la capacité du système d'assainissement à accueillir le projet de développement urbain.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le dossier d'évaluation environnementale est composé d'un rapport de présentation comprenant l'état initial de l'environnement, le résumé non technique et l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme. La commune envisage 3 scénarios différents qui vont d'une hypothèse de projection démographique de +1,25 à + 2,1 % d'évolution de la population. Le dossier ne comprend pas de carte de synthèse qui présente le projet communal au regard des enjeux du plan local d'urbanisme et de la sensibilité environnementale du territoire ni de présentation spécifique des mesures destinées à « éviter, réduire et compenser » (ERC) les incidences environnementales du document d'urbanisme.

L'état initial de l'environnement reprend les grands objectifs du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin du Couesnon. Le dossier devrait comprendre un descriptif détaillé des milieux naturels récepteurs concernant la qualité de l'eau.

Concernant la biodiversité, l'état initial de l'environnement présente une carte où figurent les zones sources de biodiversité locale (ZSBL) à « prendre en compte », sans plus de précisions. Il aurait été nécessaire que la commune présente une analyse plus détaillée (inventaire faune flore) en particulier concernant la vallée du Couesnon que le Scot indique comme étant un corridor écologique à renforcer³.

L'Autorité environnementale recommande à la commune de réaliser une carte de synthèse qui présente le projet communal au regard des enjeux et de la sensibilité environnementale du territoire à une échelle facilitant la lecture du grand public.

L'Autorité environnementale recommande à la commune de compléter l'évaluation environnementale par une analyse des mesures destinées à « éviter, réduire et compenser » les incidences négatives sur l'environnement.

3 Il est attendu que dans le PLU soient identifiées à l'échelle locale les réservoirs et continuités écologiques de la trame verte et bleue, à préserver et restaurer.

2.2 Qualité de l'analyse

Choix du scénario : hypothèse démographique

La population est en augmentation depuis 1983 avec un ralentissement de cette augmentation (+0,9 % entre 2012 et 2017 par rapport à plus de 1 % auparavant). La commune de Javené étudie différents scénarios alternatifs dont les hypothèses démographiques restent toutes supérieures aux tendances démographiques actuelles et passées. L'Ae s'interroge sur l'hypothèse de croissance de population retenue (+1,5 % d'ici à 2032), supérieure aux récentes évolutions démographiques. Cet objectif élevé a des conséquences en termes de pression sur les milieux naturels et particulièrement de consommation foncière.

L'Ae recommande à la commune d'inscrire son projet dans une perspective de sobriété foncière et invite pour cela la collectivité à réétudier les projections démographiques des scénarios proposés, dont l'hypothèse très ambitieuse de +1,5 % de croissance, retenue comme base du projet.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de plan local d'urbanisme de Javené

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

- **Logement**

Sur la période précédente, entre 2009 et 2014, 114 logements ont été construits. Le dossier indique que 50 % de ces logements ont permis de maintenir la population au niveau de celle de 2009 et 56 logements ont contribué à accroître la population. Le bilan de la consommation d'espace du précédent PLU fait état d'une consommation de plus de 7 hectares pour l'habitat avec une densité moyenne de 13 logements par hectare. 34 logements sont susceptibles d'être réalisés au titre du potentiel de renouvellement urbain (20 120 m²). Or, à ce jour, le PLU de Javené prévoit uniquement 5 logements (sur 283 logements) en densification du tissu urbain.

Le PLU prévoit le classement de 1308 hectares en zone agricole, 280 hectares en zones naturelles et 165 hectares en zone urbanisée (U). Si la commune prévoit des zones à urbaniser d'une surface nettement inférieure au PLU précédent (-32%), les surfaces à urbaniser demeurent importantes à l'échelle de la commune. On compte en effet 33,78 hectares de zones classées en ouverture à l'urbanisation dont 15 hectares environ dédiés à l'habitat. Cela représente le double du rythme de la consommation foncière constaté à l'échelle du Scot sur 2006-2016.

L'ensemble des OAP prévoit une densité de 20 logements par hectare, correspondant à la densité minimale retenue par l'établissement public foncier de Bretagne dans son programme pluriannuel d'intervention 2016-2020.

Le PLU prévoit plus précisément :

- 9,36 hectares de zones en développement urbain mixte (1AUE) ;
- 16,18 hectares d'activités artisanales et industrielles (1AA2 et 1AUA3) ;
- 5,80 hectares de zones mixte (2AUE) ;
- 1,14 hectare de zone 2AUA3.

L'Ae recommande à la commune d'inscrire son projet dans un cadre intercommunal dans la perspective de l'objectif national de « zéro artificialisation nette des sols » tel que prévu par le plan Biodiversité du 4 juillet 2018, en revoyant le cas échéant à la baisse les surfaces des zones à urbaniser en extension urbaine et en privilégiant la rénovation d'habitations déjà existantes dans le bourg.

- **Parc d'activités et consommation d'espace**

Au total 18,8 hectares sont dédiés au développement des équipements/loisirs et des activités économiques en extension de l'urbanisation. Les surfaces dédiées aux zones d'activité concernent le parc de Mézaubert et celui de l'Aumallerie. Pourtant, seul le parc d'activité de l'Aumallerie est identifié au Scot comme étant « une zone d'activité d'intérêt de pays ». Le Scot indique que 140 hectares sont actuellement occupés dans ce parc, sur une zone totale de 150 hectares. Au-delà des 10 hectares disponibles, 40 hectares sont prévus par le Scot en extension du parc de l'Aumallerie. Quant au parc de Mézaubert, il n'est pas identifié au Scot mais fait pourtant l'objet, au sein du projet de PLU, d'une extension urbaine. En tout état de cause, le dimensionnement des extensions liées aux parcs d'activité est à justifier dans une démarche intercommunale.

L'Autorité environnementale recommande que soient justifiés, en concertation avec l'intercommunalité, les besoins en extensions urbaines concernant les parcs d'activité et le cas échéant à revoir la dimension des projets au regard de la démarche éviter, réduite, compenser (ERC) et de l'objectif de sobriété foncière.

3.2 Biodiversité et paysage

À la suite du diagnostic fouillé de l'état initial de l'environnement quant aux différentes perspectives et points de vue sur le bourg ainsi qu'à l'identification d'un maillage bocager fragilisé et du fractionnement du paysage lié aux axes routiers, les différentes OAP proposées par la commune pourraient intégrer une réflexion (seules des haies périphériques sont prévues) en termes de qualité paysagère à reconquérir (densification du bocage, entrée de ville), d'insertion de « zones tampon » en lien avec le paysage agricole environnant. Ce besoin de qualité paysagère est attendu aussi pour les projets d'extension des parcs d'activités dont les bâtiments hauts constituent des signaux paysagers et vont fatalement attirer le regard et conférer à la commune une identité visuelle qui n'est peut-être pas celle qu'elle souhaite .

L'Autorité environnementale recommande à la commune de renforcer la qualité paysagère des projets en extension de l'urbanisation tant pour les OAP relatives à l'habitat (entrée de ville et aménagement des zones tampons à proximité des cultures agricoles) que pour les extensions des parcs d'activités.

3.3 Capacité du système d'assainissement des eaux usées

La station d'épuration de Javené est d'une capacité nominale de 1 500 équivalent habitant (EH) et reçoit une charge de 1150 EH. La charge organique maximale de la station est de 69 % de la capacité nominale. La charge hydraulique est variable et dépasse parfois la capacité de la station du fait de l'intrusion d'eaux parasites (eaux pluviales ou de nappe). Le suivi du fonctionnement de la station indique une efficacité satisfaisante mais à améliorer. En l'état actuel du projet de PLU et avec l'accueil de près de 500 habitants supplémentaires d'ici 12 ans, la capacité de la station sera atteinte avant l'échéance du PLU. L'évaluation environnementale ne prend pas en compte ce fait et ne donne pas d'indication sur l'impact des rejets de tous les systèmes d'assainissement sur les milieux récepteurs.

L'Autorité environnementale recommande à la commune de Javené de tenir compte de la saturation de la station d'épuration au cours de la réalisation du PLU et de prendre les mesures nécessaires en matière d'assainissement afin que le projet de développement urbain s'inscrive dans une démarche de développement durable du territoire.

3.4 Mobilité et déplacements

89,5 % des personnes actives se déplacent en voiture quotidiennement. Les extensions d'urbanisation prévues par le PLU en particulier celles des zones d'activité, éloignées du bourg centre vont engendrer des flux plus abondants de déplacements motorisés.

L'Ae recommande d'étudier l'incidence du projet en matière de mobilité et de développer les mesures destinées à réduire les déplacements motorisés en voiture individuelle.

La Présidente de la MRAe de Bretagne,

Signé

Aline BAGUET