eau & rivières
DE BRETAGNE
Dour ha Sterioù Breizh

Observations d'Eau & Rivières de Bretagne sur le projet de modification n°1 du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal de Rennes Métropole dans le cadre de l'enquête publique du 25 mai au 23 juin 2022

A Rennes, le jeudi 23 juin 2022

L'association Eau et Rivières de Bretagne est agréée par l'État au titre de la protection de l'environnement, pour assurer « **dans l'intérêt général la protection, la mise en valeur, la gestion et la restauration de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques, dans une perspective de société écologiquement viable** ».

Madame la présidente de la commission d'enquête, nous vous prions de bien vouloir prendre note de nos observations dans le cadre de l'enquête publique portant sur la modification n°1 du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLU I) de Rennes Métropole.

Nous avons déjà contribué à la concertation préalable (voir annexe n°1) et nous avions aussi contribué en 2019 à l'enquête publique (voir annexe n°2). D'ailleurs, suite à cette concertation préalable nous avons sollicité une demande de rendez-vous avec la collectivité de Rennes Métropole pour connaître dans quelle mesure nos observations avaient été prises en compte. Lors de l'échange avec la collectivité, celle-ci a fait preuve de transparence en répondant à nos questionnements. Néanmoins nombre de nos alertes n' ont toujours pas été levées, notre avis reste donc défavorable et sera très similaire aux précédents.

I. Sur la forme

Notre association ne s'exprimera que sur la partie portant sur la modification n°1 du PLU Intercommunal.

Cette partie du dossier se divise en 5 grandes parties (dossier administratif, rapport de présentation, orientation d'aménagement et de programmation, règlement et annexes) qui permettent ensuite d'accéder à de nombreuses sous-parties, elles même divisées en chapitres et sous chapitres. Cette présentation qui a pour objectif de rendre la lecture du site plus simple nous semble au final produire l'effet inverse. En effet cette présentation ne permet pas de savoir où sont situés des documents indispensables à la bonne compréhension du dossier. Si un sommaire est bien présent, il n'est lui-même pas exhaustif (exemple : en dehors de celui de l'autorité environnementale, les noms des structures ayant donné un avis ne sont même pas mentionnés dans ce document).

Nous partageons aussi l'analyse de l'autorité environnementale qui nous informe en page 3 de son avis que « *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).* ». Si un document résume bien l'ensemble des modifications envisagées à l'échelle de la métropole, ce n'est pas le cas pour les modifications aux l'échelles de chaque commune, sans que ce soit justifié et ce alors-même que c'est dans celles-ci que sont présentées la plupart des ouvertures à l'urbanisation. Cela complexifie beaucoup la lecture du document notamment au regard du nombre d'hectares ouverts à l'urbanisation.

Comme nous l'avions évoqué lors de nos précédents avis, les documents graphiques, sont difficiles a appréhender car « l*a lecture du règlement graphique (plans de zonage) est rendue ardue en raison du choix de l'utilisation des seules couleurs noires et blanches ce qui ne permet pas d'identifier clairement les zonages et les règles d'urbanisme associées.* », cette critique est toujours d'actualité et ce malgré l'utilisation de couleurs pour le zonage simplifié car c'est bien au niveau de la parcelle qu'il est

important de disposer d'informations claires et lisibles. En outre, il n'existe toujours pas de distinction entre la trame verte et la trame bleue ; et les cours d'eau ne sont pas identifiés en tant que tels. Cela ne permet pas, tant pour le citoyen que pour le porteur d'un projet (aménageur, paysan…), d'appréhender correctement les enjeux lié à ces milieux et fait peser un risque sur leur protection. Nous demandons à ce que ce soit modifié et qu'en particulier les cours d'eau inventoriés soient identifiés par une légende spécifique dans le règlement.

II. Sur la qualité de l'évaluation environnementale

L'autorité environnementale alerte particulièrement sur ce point « *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.* ». Or ce point est essentiel pour connaître les enjeux de cette modification, ceci constitue une carence majeure du dossier.

Cela conduit l'autorité environnementale à conclure que « *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.* ».

Pourtant, et malgré l'importance des critiques et les nombreuses questions soulevées par l'autorité, nous pouvons nous interroger sur la volonté de la collectivité à y répondre. En effet l'avis d'enquête publique à été publié quasiment simultanément à la

publication de leur analyse. Dans ce cadre il nous semble très compliqué de pouvoir disposer d'un mémoire en réponse, d'ailleurs il n'y en a pas.

III. Sur l'aménagement du territoire et l'artificialisation des sols

L'autorité environnementale rappelle que « R*ennes 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 pour un gain moyen annuel de population estimé à 1 %.* ». Si ce gain de population ne nous semble certes pas sur-estimé, comme c'est malheureusement trop souvent pour les dossiers de PLU Intercommunaux[1], cela n'est cependant pas une justification suffisante pour ouvrir à l'urbanisation les zones naturelles et agricoles.

Peu d'évolutions ayant été apportées à cette demande de modification, notre analyse restera donc similaire à celle que nous avions faite lors de la consultation publique de 2019, à avoir que le PLUi repose sur un scénario d'artificialisation des sols trop importante. Pour rappel le PLU I envisageait la production d'environ 65 700 logements en 15 ans (soit 4380 logements par an) avec un renouvellement urbain global de 46 %, ce qui constituait certes une tendance plus volontariste que sur la période précédente (quinze dernières années). Mais dans les fait, hormis sur la ville de Rennes qui concentre 70 % de ce renouvellement, les objectifs sont en réalité très limités, notamment pour les autres communes du cœur de métropole (30%) et pour les pôles de proximité (10%). L'ambition est même moins élevée que ce qui s'est effectivement déroulé au cours des 15 dernières années (respectivement 38 % et 22%). Le besoin d'extension urbaine par l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones qui en découle est de 1 192 ha, dont près de la moitié sont situées dans les petites communes de la métropole. L'autorité environnementale rappelle d'ailleurs en introduction de son chapitre sur l'économie des sols qu'en 2019 son avis« *sur le PLUi avait fait état d'une réduction minime de la consommation des espaces agricoles ou naturels au cours des 15 prochaines années* ».

1 Page 11 extrait du bilan d'activité 2021 de l'autorité environnementale « *Les PLU(i) sont très souvent fondés sur des hypothèses de croissance démographique « volontaristes » en rupture avec les constatations récentes. »…« lorsque le territoire voit sa population augmenter, le PLU(i) retient souvent une hypothèse d'augmentation de sa population nettement supérieure aux tendances récentes. Dans ces cas, la MRAe invite le porteur du PLU(i) à justifier l'hypothèse retenue et, éventuellement, à la revoir. »*

Donc si à première vue ces chiffres pourraient sembler ambitieux, la réalité est cependant tout autre. En effet, le renouvellement urbain se limite à certains secteurs alors qu'au contraire, sur une grande partie du territoire (cœur de métropole, pôle de proximité), c'est l'ouverture à l'urbanisation qui est préférée. Cela est aberrant et particulièrement incompréhensible face à la nécessaire sobriété foncière. Le renouvellement urbain devrait être mis en œuvre en priorité sur L'ENSEMBLE du territoire et non sur la seule commune de Rennes. Nous demandons à ce que le PLU I soit modifié pour revoir à la hausse le taux de renouvellement urbain sur tout le territoire. Cela contribuerait à limiter l'artificialisation de terres agricoles et naturelles.

Ceci est d'autant plus incompréhensible que la récente loi climat demande aux collectivités d'atteindre le **zéro artificialisation nette** à l'horizon 2050 **et exige que dès la décennie 2021-2031, ce taux d'artificialisation ait été divisé par deux**. Or comme le précise l'autorité environnementale « *La consommation foncière, en extension de l'enveloppe urbaine (identifiée en 2016), est de l'ordre de 126 ha/an de consommation foncière potentielle sur 15 ans.* » et précise aussi les chiffres de la décennie précédente étaient quant à eux d'environ 137 ha/an. Elle nous informe aussi que « *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 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.* ». Il est donc difficile de savoir si la trajectoire imposée par la loi climat (-50 % à l'horizon 2031) est respectée. Encore une fois un mémoire en réponse aurait permis d'expliciter ces demandes.

En outre l'autorité environnementale pointe le fait que « *De manière générale, aucune opération de dés-artificialisation 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… ». Afin de limiter plus efficacement l'artificialisation des sols il existe pourtant des solutions qui sont déjà mises en œuvre sur d'autres territoire. Sans être exhaustif en voici un exemple. L'obligation de compensation est une de ces solutions, nous proposons qu'il soit ajouté une nouvelle règle au règlement littéral et que celle-ci s'applique pour tout le territoire. Voici une proposition de rédaction. **Nous demandons que pour chaque m² de terre artificialisé il soit demandé à ce que le double de surface soit dés-imperméabilisé sur le même bassin-versant ou le triple sur un autre bassin-versant.**

Concernant les STECAL sans rentrer dans une analyse poussé du sujet, s'agissant des « Secteurs de Taille et Capacité d'Accueil Limitées », nous sommes inquiets de l'absence de limite de surface aux aménagements. Dans ce cadre qu'est-ce qui interdit l'installation d'un entrepôt/plateforme régional de légumes par exemple ? Nous souhaiterions donc qu'une limite de surface soit décidé en partenariat avec la CDPENAF.

Nous ne détaillerons pas plus notre analyse sur ce point, d'autres structures associatives ayant développé des arguments très pertinents (Alternatiba rennes…). Au final et deux ans après son adoption, le PLUI ne répond donc toujours pas aux enjeux actuels de sobriété foncière et doit profiter de cette modification pour être revu en réduisant fortement l'emprise foncière sur les zones A et N, et en supprimant les extensions urbaines dans les espaces sensibles sur le plan écologique.

IV. Sur l'inventaire zone humides et cours d'eau

L'inventaire des zones humides de Rennes Métropole est présenté dans les annexes. Cette actualisation ne constitue toujours pas une mise à jour exhaustive car seul l'inventaire de Betton a été mis à jour (le précédent datait de plus de 13 ans). Pour le reste, les critiques que nous portions lors de l'enquête publique de 2019 sont toujours d'actualité, ce document se limitant à un simple « regroupement » des inventaires

existants et ce, alors même que certains inventaires datent de plus de 14 ans(!!) (Miniac sous Bécherel) et que le SAGE Vilaine met à disposition ses résultats d'inventaires complémentaire (comme par exemple au niveau de l'ancienne carrière situé sur le site de la Haye Guin à Orgères) sans que ceux-ci ne semblent avoir été ajoutés à l'inventaire. Par ailleurs, le SAGE Vilaine a actualisé ses inventaires cours d'eau au 08 octobre 2021. Cette actualisation aurait déjà dû être prise en compte dans la mise à jour du PLU Intercommunal.

Il est incompréhensible que ce ne soit toujours pas le cas et nous demandons que l'ensemble des données complémentaires soient incluses au PLU intercommunal et ce sans attendre une éventuelle révision.

V. Concernant les piscines

Nous notons que suite à la concertation publique où il était alors envisagé de faciliter la construction des piscines, proposition que nous avions dénoncée, celle-ci a finalement été abandonnée et qu'il est au contraire envisagé un très léger durcissement des conditions permettant la création d'une piscine. Néanmoins ce durcissement aurait pu être plus ambitieux. Il nous semble particulièrement aberrant que leur construction soit toujours autorisée en zonage NP, nous demandons à ce que ce soit interdit. En outre il nous semble indispensable que leur création soit au minimum soumise à un conseil de la collectivité auprès du porteur de projet pour le sensibiliser aux économies d'eaux pour le sensibiliser aux économies d'eau et aux probables restrictions d'usage qu'il subira (arrêtés préfectoraux interdisant le remplissage des piscines,...).

VI. Concernant le stockage de matière inertes et le photovoltaïque

Il est envisagé d'autoriser le stockage de matières inertes dans les carrières. SI notre association ne s'oppose pas à cette possibilité, elle devra néanmoins être conditionnée à la mise en place d'un inventaire naturaliste préalable pour les stockages qui sont envisagés dans des anciennes carrières. En effet les anciennes carrières sont des milieux qui ont parfois retrouvé une forte biodiversité et sont souvent le dernier refuge d'espèces très menacées ce qui peut devrait rendre le stockage de matériau inertes incompatible avec leur protection. Nous souhaiterions donc qu'une ligne soit ajoutée dans le règlement en page 44 du règlement « *Autorisé pour les activités liées aux*

carrières et à leur remise en état et aux activités de traitement et stockage des déchets inertes sous réserve ***d'une étude environnementale comprenant un inventaire zone humide, faune et flore et*** *de leur intégration paysagère. »* et cela pour tous les zonages le permettant (Nc, Nci…).

Concernant le photovoltaïque en page 46 la modification du règlement littéral propose que pour les zones Ne « *Les parcs de production électrique photovoltaïque s'établissent par priorité sur des constructions ou des espaces délaissés, des friches urbaines, des anciennes carrières pour lesquelles la remise en état agricole n'a pas été exigée ou des sites d'enfouissement des déchets.* ».
Les espaces qui ont été « délaissées » et les anciennes carrières sont, nous l'avons vu plus haut souvent des réservoirs de biodiversité. Dans ce cadre, ouvrir à l'urbanisation par le photovoltaïque une zone permettant de protéger les parcs et coulées vertes tout en permettant des aménagements de loisirs, des équipements, etc. compatibles avec le maintien du caractère naturel de la zone nous semblent contradictoire avec l'objectif.

VII. Une non-conformité majeure du PLU I qui menace ses zones humides

Le règlement littéral actuel du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal de Rennes Métropole développe entre les pages 57 à 59 son article portant sur la protection des zones humides. Mais ces dispositions nous semblent dans l'état actuel faire peser de fortes menaces sur leur protection et un risque juridique fort d'illégalité de ce PLU I car **le document semble être en non conformité avec les règlements des deux SAGE du territoire ; a savoir le SAGE Vilaine et le SAGE Rance-Frémur-Baie de Beaussais.**

En effet le document a ajouté des exceptions non présentes dans les règlements de ces deux SAGE. Pire pour la partie située sur le SAGE Vilaine, la rédaction inverse la situation réglementaire, le règlement littéral n'énumérant plus de manière stricte les cas d'exceptions mais en présentant des exemples de manière non-exhaustive. Nous avions déjà alerté sur cette situation lors de l'enquête publique de 2019 et nous avons répété cette alerte plus récemment lors de la concertation préalable nous serons donc **particulièrement** attentifs à l'évolution de la situation.

D'ailleurs cette non-conformité a récemment été confirmée par la Commission Locale de l'Eau du SAGE Vilaine qui rejoint notre analyse et dont l'avis de NON-CONFORMITE est consultable dans les avis déposés (avis n°39[2]). A ce titre nous sommes particulièrement déçus que notre demande de consultation de la CLE en amont de l'enquête publique, afin que son avis soit joint à tous les autres avis administration, n'ait pas été acceptée par la collectivité, ceci vient freiner le processus de concertation. La mise à disposition de cet avis d'une cellule d'experts aurait été particulièrement éclairante pour les citoyens.

Il nous semble qu'un signal fort de Rennes Métropole dans son investissement pour la protection des milieux naturels consisterait à réellement protéger ses zones humides. Pour cela et afin de ne pas créer de confusion et d'inégalité entre les différentes parties du territoire de Rennes Métropole nous vous proposons d'harmoniser l'écriture du règlement littéral, en prenant comme règle commune à l'ensemble du territoire la rédaction du règlement du SAGE Rance.

Nos demandes d'évolutions

Nous notons qu'une optique d'amélioration de l'implication des citoyens et des usagers a récemment été mise en place (concertation préalable, lancement du Conseil Métropolitain de la Biodiversité et de l'Eau…) par la collectivité. Eau & Rivières de Bretagne est favorable à ce type de dynamique et souhaite donc, dans ce cadre de travail de concertation, soumettre ses préconisations d'évolutions de ce document.

2 https://www.registres-dematerialises.fr/document/opinionDocument/download/56225

Tout d'abord il est indispensable que des commissions inventaires ouvertes à toutes et tous (riverains, élus, associations de protection de l'environnement…) soient mises en place :

- Deux thématiques nécessitent d'être mises en œuvre en priorité : les inventaires zones humides et bocagères. En effet lors de la réalisation du PLU I, celles-ci n'avaient pas disposé de mise à jour, les différents inventaires ayant été simplement accolés. Conséquence : leur exhaustivité varie très fortement d'une commune à l'autre et certains d'entre eux étant anciens, ne reflètent plus la réalité. Cela crée une iniquité entre les collectivités qui ont fait le travail d'inventaires et celles qui ne l'ont pas fait, facilitant de fait la mise en œuvre des projets pour les secondes ;
- Les inventaires cours d'eau ont été actualisés au 08 octobre 2021 par le SAGE Vilaine. Cette actualisation doit être prise en compte dans la mise à jour du PLU Intercommunal. Idem pour l'état des masses d'eau du territoire, qui suite à l'état des lieux du Sdage de 2019, doit être actualisé.
- Nous souhaiterions aussi, dans un objectif de développement de l'autonomie alimentaire de Rennes Métropole, que soit lancé un inventaire de la qualité des sols agricoles à l'échelle du territoire afin de préserver en priorité les meilleures terres pour les activités agricoles. Cela permettra d'identifier de nouvelles Zones Agricoles Protégées (ZAP) ou Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)

Sur le zonage NP :

Malgré la grande qualité des milieux naturels qui composent le zonage NP, le PLU n'assure pas leur protection et permet dans sa rédaction actuelle de nombreuses extensions dans ces milieux dont :

- pour les équipements d'intérêt collectif et services publics **une emprise au sol illimitée**
- pour constructions agricoles et forestières une **emprise allant jusqu'à 400 m²** par bâtiment.
- Pour les extensions des constructions destinées à l'hébergement hôtelier et touristique, l'artisanat et le commerce de détail, les activités de service où

s'effectue l'accueil d'une clientèle liées à l'activité agricole **une emprise allant jusqu'à à 100 m²…**

Nous demandons à ce que le règlement graphique soit modifié et que zonage NP devienne strictement inconstructible. Nous notons, qu'il a été soulevé que plusieurs sièges d'exploitation sont situés dans ce zonage NP il faudrait donc organiser un travail collectif (paysans, structures agricoles, associations de protection de l'environnement) afin de trouver une solution pérenne tant pour ces exploitants que pour la protection des milieux naturels.

Sur l'imperméabilisation :

Nous souhaiterions qu'une nouvelle règle soit ajoutée au règlement littéral et que celle-ci s'applique pour tout le territoire pour limiter l'artificialisation des sols. Voici une proposition de rédaction. **Nous demandons que pour chaque m² de terre artificialisé il soit demandé à ce que le double de surface soit désimperméabilisé sur le même bassin-versant ou le triple sur un autre bassin-versant.**

Sur la protection des milieux naturels :

Nous souhaitons que les zones arborées inventoriées en EIPE soient rebasculées en Établissement Boisé Classé, car seul le classement en EBC permet une protection satisfaisante du bocage. Assouplir cette protection n'a aucun sens alors que le programme BREIZH BOCAGE œuvre (sur la base de financements publics), en parallèle, pour replanter et restaurer des haies ! Par conséquent, Eau & Rivières demande qu'un véritable inventaire bocager soit mis en œuvre et que l'ensemble du linéaire de haies soit protégé au titre des EBC.

Il nous semble qu'un signal fort de Rennes Métropole dans son investissement pour la protection des milieux naturels consisterait à protéger les zones humides à leur juste valeur. Pour cela et afin de ne pas créer de confusion et d'inégalité entre les différentes parties du territoire de Rennes Métropole nous vous proposons d'harmoniser l'écriture du règlement littéral, en prenant comme règle la rédaction du règlement du SAGE Rance. Nous demandons aussi à ce qu'elles soient toutes basculées en zonage NP, le seul zonage compatible avec leur protection. Il doit en être de même pour l'ensemble des Milieux Naturels d'Intérêt Ecologique identifié dans le SCoT.