



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays de la Loire
sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT)
du Pays de Redon – Bretagne Sud**

n°MRAe 2016-03

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire, s'est réunie le 23 août 2016, à Nantes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du schéma de cohérence territoriale du Pays de Redon – Bretagne Sud (départements concernés : Ile-et-Vilaine et Morbihan pour la région Bretagne, Loire-Atlantique pour la région Pays de la Loire).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Aude Dufourmantelle et en qualité de membres associés Christian Pitié, Antoine Charlot

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner Sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Était présente sans voix délibérative : Thérèse Perrin, suppléante

* * *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la Bretagne a été saisie pour avis par le syndicat mixte du SCoT du Pays de Redon – Bretagne Sud, le dossier ayant été reçu le 03 juin 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement 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 le délai de 3 mois.

En ce qui concerne la région des Pays de la Loire, conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code, a été consulté par courrier en date du 13 juillet 2016 :

— le délégué territorial de l'agence régionale de santé (ARS) de Loire-Atlantique.

A en outre été consulté par courrier en date du 13 juillet 2016 :

— le directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM) du département de Loire-Atlantique.

Après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document. (article L. 122-8 du code de l'environnement).

Contexte spécifique de ce SCoT supra-régional

Le territoire du présent SCoT est partagé entre trois départements – Ile-et-Vilaine, Morbihan et Loire-Atlantique – et les régions Bretagne et Pays de la Loire. Sur les 43 communes que couvre son périmètre, 8 seulement sont situées en région Pays de la Loire, dans le département de la Loire-Atlantique.

Par lettre du 4 juin 2015, les préfets de la région Pays de la Loire, de Bretagne et du Morbihan ont confié au sous-préfet de Redon des missions de coordination administrative dans le Pays de Redon. A cet effet ils ont, par arrêté inter-préfectoral, confirmé le rôle de la cellule de coordination administrative des Pays de Vilaine, devenue comité de coordination administrative du Pays de Redon – Bretagne Sud. Cet arrêté confie notamment au sous-préfet de Redon l'accompagnement du Pays de Redon – Bretagne Sud et des communautés de communes du pays de Redon et des pays de Grand Fougeray dans la mise en œuvre de leur projet territorial et dans leurs réflexions stratégiques (SCoT) et structurelle (développement territorial).

Du fait de cette configuration particulière, le préfet d'Ile-et-Vilaine a signé le 12 juillet 2016 l'avis de l'État, en tant que personne publique associée sur le projet de SCoT arrêté.

La mise en place des missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) suite aux décret n°2016-519 du 28 avril 2016 et arrêté du 12 mai 2016 induit la prise en charge de l'élaboration de l'avis de l'Autorité environnementale (Ae) prévu par l'article R104 -25 du code de l'urbanisme par les deux missions régionales territorialement concernées – à savoir la MRAe Bretagne et la MRAe des Pays de la Loire.

Le contexte rappelé ci-avant conduit la MRAe des Pays de la Loire à inviter le public et le porteur du projet de SCoT à se référer à l'avis Ae qui sera produit par la MRAe Bretagne.

Les éléments d'analyse suivants ne sauraient donc prétendre à l'exhaustivité et devront être mis en perspective avec l'analyse globale conduite par la MRAe Bretagne.

Avis

L'avis de l'État relatif au projet de SCoT arrêté signé le 12 juillet 2016, qui a vocation à accompagner les documents qui seront mis à l'enquête publique, évoque l'évolution territoriale en œuvre sur le territoire concerné.

Sans reprendre ici l'intégralité des éléments figurant dans l'encadré en introduction à l'avis de l'État, auxquels le lecteur pourra utilement se référer, il convient de souligner qu'il s'agit d'un SCoT qui peut être qualifié « de transition ». Il se présente davantage comme une actualisation du SCoT approuvé en 2010, que comme un projet entièrement revisité et abouti en matière de prise en compte des dernières évolutions réglementaires en matière d'urbanisme, telles que portées par les lois dites « Grenelle 1 et 2 » et « ALUR ». Il devrait par ailleurs connaître à court ou moyen terme une nouvelle évolution liée à la modification de son périmètre. L'avis qui suit est donc à situer dans cette phase particulière d'évolution du territoire.

Dans ce contexte, la MRAe des Pays de la Loire s'est donc attachée, au-delà des quelques remarques générales sur la qualité des documents, à cibler ses observations uniquement sur les thématiques structurantes du projet de territoire tel que présenté dans ce SCoT.

Contenu global, qualité des documents

La lecture du SCoT est globalement aisée et accessible, avec une organisation du document d'orientations et d'objectifs (DOO) par fiches, didactique. Cependant les documents auraient gagné à être plus richement illustrés notamment par des cartographies.

Le projet de SCoT examiné semble avoir peu évolué par rapport au SCoT actuel, bien que son périmètre ait changé suite au départ des pôles relais de Guipry et Maure de Bretagne. En effet, il couvre la même période que le SCoT actuellement opposable (2010-2030), de plus le rapport de présentation est quasiment identique. Enfin, son actualisation, à partir de données chiffrées ou statistiques plus récentes ou de référence à des documents supra approuvés après le SCoT, n'est que partielle. Des compléments et des corrections devront être apportées afin de rectifier certaines incohérences.

L'absence de révision de l'état initial et de bilan sur les évolutions observées ces dernières années rend peu lisible la motivation de la présente révision. Par ailleurs, ces manques ne permettent pas d'asseoir la pertinence des objectifs retenus, au regard des résultats découlant des actions du SCoT en vigueur.

Enfin, les informations présentées dans l'évaluation environnementale du SCoT sont pour certaines incomplètes, notamment pour ce qui concerne les indicateurs de suivi, avec l'absence d'état zéro d'une part et d'objectifs chiffrés poursuivis sur les enjeux majeurs identifiés d'autre part. La justification des projets structurant du territoire fait aussi défaut (ce point sera développé ci-après).

Prise en compte de l'environnement

Les principales observations formulées par la MRAe des Pays de la Loire se déclinent autour des trois thématiques développées ci-après.

1. Perspective de développement, structuration urbaine et maîtrise de la consommation d'espace

La MRAe des Pays de la Loire s'en remet à l'avis de la MRAe Bretagne en ce qui concerne la pertinence du développement envisagé, notamment au regard des dynamiques en œuvre sur le territoire. Elle relève toutefois que si le renforcement des centralités et l'affirmation du rôle du grand Redon dans l'organisation territoriale poursuivie sont des objectifs clairement affichés, leur traduction concrète au travers des orientations retenues n'est pas toujours lisible ou suffisamment affirmée.

Le rapport de présentation affiche des objectifs de densité qui se déclinent ensuite dans le DOO pour l'habitat – de 12 à 25 logements en moyenne à l'hectare – et des objectifs de renouvellement urbain qui sont fixés en pourcentage par rapport au besoin en logements identifié (entre 2006 et 2030), pour chaque commune, variant de 15 à 25 %. Ces objectifs – en cela qu'ils permettent notamment que 75 à 85 % de l'urbanisation future se fasse par extension sur les zones agricoles et naturelles – ne sont pas à la hauteur de l'ambition affichée en matière de maîtrise de la consommation d'espace telle que déclinée au travers des différentes orientations.

Le document renvoie par ailleurs aux communes le soin d'identifier le potentiel de renouvellement urbain et l'utilisation des dents creuses et celui de réaliser des schémas territoriaux des zones d'activités aux communautés de communes. Il ne comporte pas d'objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espace pour les zones d'urbanisation futures et les zones d'activités, ce qui limite la portée du SCoT en la matière.

En ce qui concerne les zones d'activités, nonobstant l'erreur pointée dans l'avis de l'État pour les surfaces évoquées dans le tableau du SCoT, le DOO évoque la réalisation d'un réseau de parcs d'activités économiques, dont certains sont qualifiés de prioritaires, représentant un besoin supplémentaire estimé à 205 hectares (hors commerce). Or cette estimation n'est pas suffisamment argumentée, notamment par une mise en perspective à une échelle éventuellement élargie intégrant les interactions avec les territoires voisins, ni confrontée au rythme de commercialisation observé.

Certes, le rapport d'évaluation environnementale liste les impacts génériques sur l'environnement des projets de zones d'activités, qui sont énumérés pour chaque thématique environnementale, mais la localisation prévue, les enjeux environnementaux des secteurs potentiellement concernés et une première approche des impacts prévisibles de ces projets de zones d'activités sur l'environnement ne sont pas présentés.

2. Projets d'infrastructures, déplacement, mobilité

En 2014, le projet de Lignes Nouvelles Ouest Bretagne-Pays de la Loire (LNOBPL) a été soumis à

débat public. Certaines options de tracé envisagent un contournement de Redon, tout en restant connectées au réseau existant, permettant ainsi de maintenir une desserte de la ville. Des études complémentaires se poursuivent afin d'aboutir au choix d'une variante. Il semble donc prématuré d'affirmer que cette gare « *sera un passage obligé et ne pourra être évitée* », ce qui apparaîtrait non cohérent avec les études en cours. Il serait souhaitable de préciser qu'il s'agit d'une situation de moyen terme, correspondant à la durée du SCoT, et de mieux justifier ainsi les aménagements proposés des abords de la gare du point de vue de l'intermodalité ou du développement urbain.

Le SCoT évoque par ailleurs des projets routiers tels que la réalisation d'aménagements de la RD 773 entre Redon et Pontchâteau et de la RD 164 entre Redon et Blain. Le rapport d'évaluation environnementale comporte une première évaluation des impacts de ces projets sur les corridors écologiques ainsi qu'une approche générique des impacts potentiels de ce type de projet sur les autres thématiques.

La justification de ces projets routiers est toutefois insuffisamment explicitée au sein du SCoT.

Il convient de relever que ce dernier informe clairement des impacts prévisibles importants du projet de contournement routier de Redon, qui traverse des milieux naturels sensibles et protégés.

En ce qui concerne les thématiques des déplacements et de la mobilité des voyageurs, le diagnostic du territoire posé dans le DOO est très complet et pertinent. Il aborde notamment la question des réseaux de transports collectifs des départements qu'il conviendrait de mettre en cohérence, le pays de Redon étant situé à la frontière de trois départements. Cependant, cette compétence doit être transférée aux régions en janvier 2017. Les aménagements existants pour le tourisme en vélo sont également identifiés comme pouvant servir d'armature à un réseau cyclable de pays. Enfin, le sujet de l'intermodalité n'est pas non plus oublié puisqu'il fait l'objet d'un paragraphe spécifique.

Malheureusement, ce diagnostic de qualité ne s'accompagne pas toujours d'actions à la hauteur de l'enjeu : concernant les transports collectifs, les réseaux existants ne sont pas cités, la seule proposition concerne la création d'un réseau de transport collectif sur le grand Redon. Par ailleurs, l'idée d'utiliser les vélo-routes existantes pour construire un réseau cyclable n'est pas reprise et les propositions restent très floues sur le partage de l'espace et la modération des vitesses.

De manière générale, le manque d'objectifs concrets risque de nuire à l'efficacité du SCoT sur ce sujet. Le seul objectif clairement exprimé est une stabilisation du temps de transports pour le motif domicile-travail à 15 minutes. Il aurait été souhaitable de préconiser des actions plus concrètes comme la réalisation de schémas piétons et cyclistes, de modération des vitesses ou la mise en place de plate-formes de mobilité.

3. Milieux naturels et biodiversité

L'évaluation environnementale affirme que « *globalement, le projet de SCoT affecte de manière très limitée les milieux naturels et la biodiversité* ». Cette affirmation est un peu rapide et pour certains aspects la démonstration mérite d'être complétée.

En effet, plusieurs projets sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement,

notamment dans le cadre de la réalisation d'infrastructures routières et ferroviaires impactantes, dont fait partie le projet de contournement routier de Redon.

Le DOO recommande de « *valoriser les zones humides comme poumons verts pour les aménagements touristiques et sportifs* » ou « *dans l'emprise des projets urbains* ». Cette orientation manque de nuances, car la protection des zones humides doit tenir compte d'une part, de leurs caractéristiques et notamment des enjeux hydrauliques et écologiques de ces zones naturelles et d'autre part de la nécessité de garder les connexions de ces espaces avec la trame verte et la trame bleue (TVB).

L'étude d'incidences sur les espaces d'intérêt majeur susceptibles d'être impactés (dont les sites Natura 2000) est également incomplète : seule l'évaluation des incidences potentielles du projet de contournement routier de Redon est présentée.

Le SCoT traite de façon restrictive la thématique relative à la trame verte et bleue en n'assurant pas pleinement son rôle de « cadrage » pour les PLU dans ce domaine. Il en va de même dans le domaine de l'eau pour la déclinaison des objectifs et orientations du SDAGE Loire-Bretagne 2016 – 2021 et du SAGE Vilaine.

En ce qui concerne la TVB, le DOO prévoit une prescription uniquement pour les corridors d'intérêt national et régional. L'accent est davantage mis sur les aspects paysagers, mais sans que le lien ne soit fait entre les deux thématiques (paysage et biodiversité). Le volet agricole et forestier est développé uniquement sous l'angle économique, alors que les aspects relatifs à la biodiversité, liés à ces activités, sont importants.

Le bocage est constitutif d'une des continuités identifiées dans les critères de cohérence nationaux pour laquelle la région Pays de la Loire a une forte responsabilité. Or, la préservation du bocage est uniquement envisagée sous forme de recommandations à utiliser « la protection au titre des espaces boisés classés (EBC) » pour préserver certaines haies stratégiques. Cette mesure semble trop restrictive pour garantir la préservation du bocage et plus largement les continuités écologiques. En fonction des enjeux, d'autres mesures pourraient utilement compléter cette protection en application notamment du code forestier et de la loi Paysage.

Les continuités écologiques en milieu urbain sont peu abordées à l'exception de la nécessité de prévoir l'aménagement des zones d'activités dans un souci paysager et d'accueil de la biodiversité.

On notera que l'état initial de l'environnement ne fait pas référence aux schémas régionaux de cohérence écologique de Bretagne et de Pays de la Loire dans la partie relative aux corridors écologiques.

La carte finale du DOO (p. 78) ne reprend pas les espaces protégés mentionnés dans l'état initial de l'environnement. Cette même carte mentionne des corridors à restaurer sans expliciter la nature et le rôle fonctionnel de ces corridors, ni la méthodologie à suivre pour les identifier et encore moins les préconisations éventuelles.

Conclusion

Avis sur la qualité des documents produits :

Les documents sont globalement bien présentés et clairs. Il manque cependant des données qui doivent être mises à jour ou complétées. En particulier, les informations présentées dans l'évaluation environnementale du SCoT sont incomplètes, notamment pour ce qui concerne les indicateurs de suivi et la justification des projets structurants du territoire.

Avis sur la prise en compte de l'environnement par le projet :

Le projet de SCoT affiche le souhait de diminuer fortement la consommation d'espace pour les nouvelles zones d'urbanisation, sans préciser les objectifs chiffrés de réduction par secteurs géographiques à atteindre à l'échéance du SCoT, tant pour l'habitat que pour les activités économiques.

Le manque de précision sur des objectifs chiffrés limite ainsi la portée du SCoT.

Le DOO renvoie la responsabilité aux communes de rechercher les potentiels de renouvellement urbain et l'utilisation de dents creuses et aux communautés de communes celle de réaliser des schémas territoriaux des zones d'activités.

Les grands enjeux environnementaux et patrimoniaux du territoire du SCoT, pour ce qui concerne les Pays de la Loire, ont globalement bien été identifiés dans l'état initial. Le SCoT sous-estime cependant les incidences sur le milieu naturel des projets d'aménagements relevant de sa compétence et de certains projets relevant d'autres maîtres d'ouvrage. Une analyse plus précise des impacts environnementaux et des mesures associées aurait ainsi dû être menée, en particulier quand l'état d'avancement des projets le permet.

En complément, la MRAe des Pays de la Loire **invite le public et le porteur du projet de SCoT à se référer à l'avis Ae qui sera produit par la MRAe Bretagne.**