

Département d'Ille et Vilaine

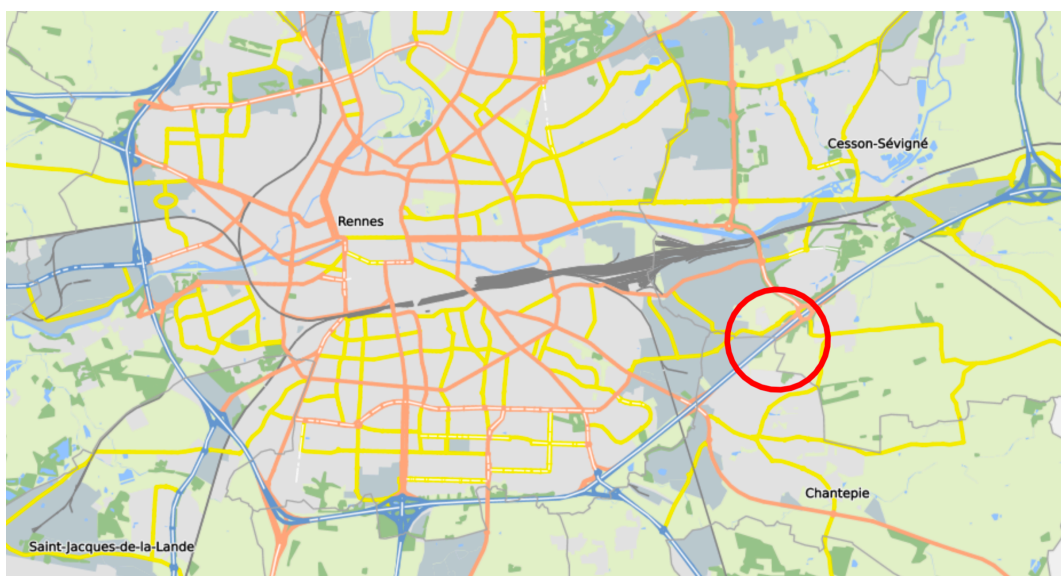
Rennes Métropole

Communes de Cesson-Sévigné et Chantepie

Arrêté préfectoral du 2 avril 2021

Déclaration d'utilité publique (constitution de réserves foncières)

*Projet de Zone d'activité
« Petite Touche Aury »*



A. Aulic

(3 mai 2021-25 mai 2021)

AVIS

(Document n°5/5)

Marie-Jacqueline Marchand

En conclusion, au terme de l'enquête publique portant sur la DUP Réserves foncières relative au Projet de Zone d'activité « Petite Touche Aury » porté par Rennes Métropole, sur les communes de Cesson-Sévigné et Chantepie, qui s'est déroulée du 3 mai au 25 mai 2021.

Après avoir :

- pris connaissance du dossier mis à la disposition du public, des avis des services instructeurs (DDTM, Chambre d'agriculture, ARS, Service régional de l'archéologie), du Mémoire en réponse de Rennes Métropole à ces avis, du SCoT du Pays de Rennes, du PLUi de Rennes Métropole ;
- entendu le vice président de Rennes Métropole et la négociatrice en charge du projet ;
- eu des échanges téléphoniques avec les services instructeurs, DDTM35 et Chambre d'agriculture;
- rencontré les maires de Cesson-Sévigné et de Chantepie
- été sur le terrain en compagnie d'une responsable de Rennes Métropole et procédé à des visites ponctuelles durant l'enquête pour mieux appréhender le contexte humain, environnemental et paysager du projet ;
- tenu 4 permanences en présentiel, 2 à Cesson-Sévigné et 2 à Chantepie, 1 permanence téléphonique en raison de la crise sanitaire ;
- reçu 48 visiteurs et 3 appels téléphoniques durant les permanences et analysé les remarques de la population regroupées dans un tableau de synthèse dans le Rapport (Document 1/5);
- noté que le registre dématérialisé DUP a reçu 4689 visiteurs et enregistré 760 téléchargements ;
- enregistré 252 observations (244 pour la DUP) dont 10 inscriptions sur les registres papier, 6 courriers, 228 observations sur le registre dématérialisé dont 9 mails;
- remis au représentant de la présidente de Rennes Métropole le procès-verbal de synthèse (PVS, Document 2/5), les observations du public et mes propres questions induites par l'étude du dossier et les remarques enregistrées durant l'enquête, selon une synthèse thématique;
- étudié le mémoire en réponse (MER, Document 3/5) de Rennes Métropole ;
- formulé une analyse critique détaillée sur les différents thèmes du projet, son opportunité, son urgence, son intérêt au regard du coût et de l'atteinte à la propriété privée, selon une perspective bilancielle coûts/avantages, dans les Conclusions (Document 4/5) ;

Concernant le déroulement de l'enquête,

Je considère que les conditions réglementaires d'information sur l'enquête (publicité, affichage dans les mairies, Rennes Métropole et sur site), de communication du dossier (Préfecture, sites internet Rennes Métropole et mairies, registre dématérialisé), les conditions d'organisation de l'enquête (durée, nombre et lieux de permanence), les modalités de dépôt d'observations par le public (registres papier et dématérialisé, mail, courrier) étaient satisfaisantes en dépit d'une difficulté d'accès à l'information sur les sites des communes et une visibilité limitée de quelques panneaux d'affichage sur le site.

J'observe la très forte mobilisation des habitants (244 observations, 48 visites physiques, 4689 visites sur le registre dématérialisé DUP), le poids des observations sur le registre dématérialisé (94%) et parallèlement une très faible utilisation du support papier.

Je note :

- l'importance de la mobilisation autour de ce projet et son accélération en fin d'enquête ;

- la forte opposition au projet, sa non acceptabilité quasi unanime ; le rejet massif des déposants composés pour l'essentiel de riverains de la Ménouriais sur Cesson-Sévigné et d'habitants de la frange nord de Chantepie ; l'opposition de certains élus écologistes des deux communes;
- de très fortes réserves des maires de Cesson-Sévigné et Chantepie sur l'utilité du projet et son périmètre en raison de la proximité de deux zones d'habitats agglomérées denses au sud et au nord-est de la zone ; des incertitudes sur l'aménagement de la voirie ; le souhait d'impliquer élus et habitants dans la construction du projet ;
- dans les remarques de la population, le poids des enjeux environnementaux, des enjeux de trafic routier et de mobilité, d'aménagement de la voirie D86, des impacts du projet sur la qualité de vie et le cadre de vie des habitants, des inquiétudes sur les nuisances liées au projet (sonores, visuelles, paysagères, santé, pollution de l'air) ;
- des interrogations des habitants sur l'utilité publique du projet, son urgence et son opportunité, par rapport à la procédure et à un projet d'aménagement non connu ;
- des remarques sur les incohérences du projet par rapport au SCoT et au PLUi (ceinture verte, ville-archipel, gestion économe du foncier), par rapport aux évolutions législatives récentes relatives à la non artificialisation des sols, à la gestion économe du foncier et au développement durable, par rapport aux discours écologiques métropolitains;
- des contrepropositions pour un choix de localisation alternative du projet ;

Je regrette qu'une meilleure communication sur le projet n'ait pas été réalisée en amont de l'enquête et qu'une réunion publique par visio conférence n'ait pas été mise en place par Rennes Métropole avant l'ouverture de l'enquête pour informer les populations du projet, de la procédure retenue et du type d'entreprises envisagées.

Mon avis sur le projet ne peut certes pas se fonder uniquement sur la non acceptabilité de la population et les réserves des élus mais je tiens à souligner l'importance du rejet des habitants sur ce projet car il s'inscrit sur un territoire précis et il convient d'intégrer dans ma réflexion sur l'utilité publique les remarques du public concerné, d'autant que le maire de Cesson-Sévigné précise que « pour favoriser son acceptabilité les habitants et les élus devront être étroitement impliqués » et que Rennes Métropole dans son mémoire en réponse (MER) affirme que « la participation du public est envisagée par la collectivité sous l'angle de la concertation, donc de la prise en compte d'avis et propositions citoyennes, au cours de son élaboration, et non comme une consultation sur un projet arrêté qui ne pourrait « bouger » qu'à la marge ».

Concernant l'historique du projet et les conditions d'information en amont de l'enquête

L'analyse du dossier, de la délibération communautaire de 2009 (DC) fournie dans le MER, des documents cadre (SCoT 2015, et PLUi 2019), du Schéma d'aménagement économique (SAE, 2017) permet de retracer l'évolution du projet depuis la DC de 2009 jusqu'à cette enquête.

Il est avéré que le projet d'une zone d'activité économique d'ampleur métropolitaine sur Petite Touche Aury est connu depuis plus de 10 ans, dans le prolongement de la ZI Sud-Est et en lien avec celle du Chêne Morand, qu'il est identifié dans le SCoT, le SAE et le PLUi, mais que la typologie des entreprises envisagées telle que présentée dans cette enquête, « activités structurantes, accessibles-spacivores » (entreprises industrielles, commerces de gros, de transport et de logistique) n'était pas connue du public.

Cette typologie « activités structurantes » n'était pas prévue comme telle dans la délibération communautaire de 2009, n'était pas identifiée sous ce vocable dans le SCoT révisé de 2015 (Nouvelle zone de développement économique) puisqu'il revient au SAE (2017) de préciser

la nature des activités qui sont alors identifiées comme activités structurantes, ni dans le PLUi de 2019 qui parle de secteur 2AU et d'OAP à « vocation d'activités économiques », sans plus de précisions. De ce fait l'évolution du contenu de la zone n'est pas portée à la connaissance de la population lors des enquêtes relatives au SCoT et au PLUi.

Je considère que le déficit d'information sur la nature exacte des activités envisagées sur Petite Touche Aury dans le PLUi (dernier document réglementaire connu) et la perspective d'entreprises structurantes « accessibles-spacivores » sur cette zone ont largement contribué à mobiliser la population et à engendrer un fort rejet du projet.

Concernant la procédure, DUP Réserves foncières

Le code de l'urbanisme est particulièrement bref sur cette procédure de DUP Réserves foncières prévue par l'article L.221-1, qui relève du code de l'expropriation et non du code de l'environnement. Le recours à une DUP « simplifiée » peut être requis « lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de l'acquisition d'immeubles, ou lorsqu'elle est demandée en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi ».

Il s'agit d'une opération d'aménagement d'urbanisme que Rennes Métropole considère importante pour le développement économique de la métropole.

Les caractéristiques d'aménagement ne sont pas encore déterminées à la date de l'ouverture de l'enquête publique. Seule une étude Diagnostic a été réalisée en 2013 (en lien avec la zone du Chêne Morand, de l'autre côté de la rocade).

L'urgence à acquérir les terrains est justifiée par Rennes Métropole par la nécessité d'engager une « démarche anticipatrice de maîtrise du foncier » face à la tension du marché foncier dans ce secteur attractif.

Je considère que les 3 conditions semblent réunies au travers de la notice explicative pour le recours à cette procédure, même si le degré d'urgence à acquérir les terrains n'est pas véritablement avéré et qu'il n'est pas prouvé que les démarches d'acquisition par voie amiable aient échoué. La DDTM a considéré les conditions sont réunies pour justifier le recours à cette procédure.

Concernant la qualité du dossier

Compte tenu de la procédure retenue ce n'est pas un projet d'aménagement qui est soumis à enquête d'utilité publique, mais l'acquisition des terrains, le cas échéant, et si nécessaire, par voie d'expropriation après reconnaissance de l'utilité publique du projet.

Le dossier soumis à enquête est un dossier « simplifié » dont le contenu est prévu par l'article L221-1 du code de l'urbanisme, et ne contient pas d'évaluation environnementale.

Je considère que les pièces requises par le code de l'expropriation dans le cadre d'une DUP Réserves foncières sont présentes dans le dossier. Je rejoins à ce stade, l'avis de la DDTM.

Au delà de la présence des pièces requises par la procédure, il convient de juger la qualité des informations fournies. Sur le fond et la forme, la qualité du dossier et ses insuffisances sont en partie inhérentes à la nature de la procédure qui relève de la constitution de réserves foncières en l'absence de projet d'aménagement abouti de la zone et de la possibilité de présenter un

dossier simplifié. Mais de ce fait, l'approche de l'utilité publique apparaît partielle et plus difficile à justifier.

La notice explicative aurait gagné à :

- faire état de la délibération communautaire de juillet 2009 (fournie dans le MER) approuvant le projet d'activité économique sur ce site, les orientations environnementales d'aménagement ainsi que les objectifs et les modalités de la concertation ;
- intégrer les éléments du SAE qui identifie pour la première fois le secteur Petite Touche Aury comme zone d'activités structurantes ;
- fournir des informations sur l'état du marché foncier en cœur de métropole, et plus précisément dans le secteur Est ; joindre les éléments qui ont été fournis dans les MER ;
- joindre l'étude diagnostic réalisée en 2013, même si elle concerne les deux secteurs Chêne Morand-Petite Touche Aury, pour une meilleure anticipation des enjeux environnementaux.
- rappeler plus clairement et plus complètement l'état initial de l'environnement et les éléments naturels préservés et protégés au règlement graphique du PLUi, en tant que contraintes dans l'aménagement futur de la zone ; joindre le règlement graphique du secteur dans le PLUi ;
- produire des éléments quantitatifs plus précis au moins sur l'existence des disponibilités de Rennes Métropole en grandes parcelles et de les confronter à des besoins plus clairement identifiés de la part des entreprises. Les éléments apportés dans le MER concernant la démarche actuelle de Rennes Métropole pour optimiser le foncier économique auraient dû être intégrés directement ;
- présenter le contexte humain du secteur au regard des deux communes concernées, la Ménouriais sur Cesson-Sévigné et la frange Nord de Chantepie de manière à anticiper les enjeux sociaux, humains et de qualité de vie;
- préciser l'usage des terres sur ces 36ha et les exploitants concernés par ce projet de manière à anticiper les enjeux agricoles ;
- améliorer la lisibilité des cartes du SCoT et des OAP par un zoom sur le secteur concerné

Je considère que la notice explicative est trop succincte (14 pages) et sommaire et n'apporte pas toutes les informations qui étaient disponibles pour mieux appréhender le projet et son utilité publique. Les compléments fournis par Rennes Métropole dans les MER aux services de l'Etat et celles apportées dans le MER à mon PVS, après l'enquête, auraient dû être intégrées dans le dossier, même en annexe pour une meilleure information du public.

Mon avis sur l'utilité publique du « projet de réserves foncières en vue de réaliser une zone d'activité sur le site de Petite Touche Aury » sera fondé sur la base des Conclusions thématiques qui ont été développées et argumentées dans le document 4/5.

Je rappelle qu'il convient ici de se prononcer sur l'utilité publique de ce projet Réserves foncières situé à Petite Touche Aury, en bordure de la frange Nord Cantepienne et à proximité immédiate du quartier de la Ménouriais de Cesson-Sévigné, en l'absence d'un projet d'aménagement abouti et en l'absence d'évaluation environnementale. On est dans une situation où l'utilité publique s'apprécie en fonction de l'intérêt vital du projet et où il est plus difficile de cerner les avantages et les inconvénients inhérents à l'opération.

1. Concernant l'opportunité du projet et l'urgence à anticiper des réserves foncières

Comme indiqué précédemment, il s'agit d'un projet ancien, en lien avec celui du Chêne Morand, dans le prolongement de la ZI Sud-Est (considérée comme « la plus attractive de Bretagne ») identifié par Rennes Métropole, dans le SCoT (Nouvelle zone de développement économique) puis inscrit au PLUi comme un site stratégique pour le développement économique de la métropole rennaise, en raison de sa proximité et de ses conditions de raccordement de la rocade. Il a été redéfini précisément au SAE comme une zone d'activités structurantes, « accessibles-spacivores ».

Il convient ici d'apprécier le besoin d'une *zone d'activités structurantes sur ce secteur* pour justifier cette procédure de réserves foncières.

Localisation Petite Touche Aury, Besoin d'une zone d'activités structurantes, Urgence du projet de réserves foncières	
<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Site attractif ; Proximité de la rocade ; Raccordement aisé à la rocade par échangeur ; - Forte demande d'entreprises dans la ZI Sud-Est et saturation à terme ; - Site identifié dans la DC de 2009 ; au SCoT comme une Nouvelle zone de développement économique sur 35 ha ; au SAE comme zone d'activités structurantes ; au PLUi comme zone d'activités économiques ; - <u>Justifications de Rennes Métropole</u> : <ul style="list-style-type: none"> ° Urgence à anticiper des réserves foncières ; ° Tension sur le marché foncier des activités structurantes (offre et demandes); offre limitée ; forte demande ; stock disponible de court terme (3 ans) ° Temps de production d'une zone économique long (6 à 7 ans); ° Difficulté à acquérir le foncier ; ° Lutter contre les phénomènes spéculatifs 	<ul style="list-style-type: none"> - Site différent de celui du Chêne Morand ; pas dans le prolongement direct de la ZI Sud Est, au sud de la rocade ; entre deux zones d'habitat denses - Le SCoT considère que les nouvelles zones de développement économique doivent présenter une très bonne accessibilité routière primaire, or la D86 qui relie à la rocade est saturée et accidentogène ; - Le SCoT identifie des activités incompatibles avec le voisinage de zones habitées ; le SAE identifie cette zone pour des activités structurantes or le secteur se trouve entre deux zones denses agglomérées et semble incompatible avec la nature des entreprises structurantes envisagées ; - Le projet n'explique pas pourquoi les activités structurantes seraient plus stratégiques que d'autres activités économiques pour le développement du territoire ; - Demandes provenant d'entreprises structurantes non avérées ; - Localisation en extension urbaine et artificialisation des terres agricoles (35ha); - Impact sur deux exploitations agricoles remettant en cause l'outil de travail; - Tension sur le marché foncier des activités économiques non structurantes plus incertaine, pas quantifiée dans le dossier ; - Possibilité d'alternatives au site proposé pour des activités économiques non structurantes : autres localisations ; densification et requalification des friches industrielles existantes non proposée ; - Démarches d'acquisition par voie amiable pas prouvée ; - L'existence de la ZAD sur Cesson-Sévigné et du zonage 2AU autorise la possibilité de préempter suite à des déclarations d'aliéner ce qui réduit la nécessité d'exproprier.
<i>Avis de la commissaire enquêteur</i>	
<p><i>Je considère que le site de Petite Touche Aury est stratégique et attractif pour des activités structurantes en raison des conditions de raccordement à la rocade (en dépit d'un réseau d'infrastructures primaire non adapté ; la D86, contrairement aux recommandations du</i></p>	

SCoT, est déjà saturée et accidentogène et nécessite des aménagements), que le marché foncier pour ce type d'entreprises est tendu et qu'il y a peu de solutions alternatives pour l'implantation d'entreprises accessibles-spacivores dans le secteur Sud-Est, que la requalification des friches industrielles ne correspond pas nécessairement à l'espace requis par ce type d'entreprises qui réclament des grandes parcelles allant jusqu'à plusieurs hectares.

Je considère qu'il n'est pas démontré, ni avéré, que les entreprises structurantes soient plus stratégiques pour le développement de la métropole que d'autres activités économiques moins impactantes.

J'estime que des localisations alternatives peuvent être envisagées pour ces activités structurantes en s'éloignant du cœur de la Métropole dans les villes d'appui, voire en menant une réflexion sur l'implantation des activités économiques au niveau de l'ensemble des EPCI du Pays de Rennes, comme recommandé dans le DOO du SCoT, dans le cadre d'un rééquilibrage territorial, ce qui est préconisé dans le projet de loi 4D. Il peut aussi être envisagé de rechercher une accessibilité multimodale pour ces activités structurantes par une liaison avec le réseau ferré. En l'absence de projet, la demande émanant d'entreprises structurantes, accessibles-spacivores, n'est à ce jour pas prouvée. Je m'étonne que Rennes Métropole n'ait pas envisagé de déconcentrer ce type d'activités structurantes hors du cœur de la métropole, n'ait pas recherché des localisations à l'accessibilité multimodale (ferroviaire/route), avant de lancer ce projet de réserves foncières sur Petite Touche Aury.

D'autre part, je considère que la nature des entreprises structurantes envisagées sur ce site n'est pas compatible avec la proximité de deux zones denses d'habitat, conformément aux préconisations du SCoT. Je rappelle que si le SAE a identifié de manière claire et transparente cette zone comme structurante, le SCoT et le PLUi de 2019 ne précisent pas la nature des activités économiques sur ce secteur.

Dans ce cas, je considère que pour des activités autres que structurantes, le marché foncier serait moins tendu, des localisations alternatives seraient envisageables. L'étude de densification et de reconversion des friches lancée par Rennes Métropole devrait apporter des opportunités nouvelles de localisation. De ce fait la mise à disposition de ces 36 ha de terres agricoles qui remet en cause l'activité de deux jeunes exploitants n'apparaît pas, dans l'immédiat, indispensable au développement économique de Rennes Métropole.

Dès lors je considère que l'urgence à anticiper ces réserves foncières pour une « zone d'activités économiques », telle qu'elle est identifiée au PLUi, n'est pas avérée. Un des critères pour engager cette procédure de DUP Réserve foncière est l'urgence qui doit ressortir des pièces du dossier. L'existence de la ZAD doit permettre de préempter sur la totalité du secteur et l'échec des négociations amiables n'est pas prouvé.

Je m'étonne que Rennes Métropole n'ait pas attendu les résultats de leur démarche incitative et réglementaire et l'aboutissement de la réflexion sur un nouveau Schéma d'Aménagement Economique (SAE) destinés à limiter le développement des zones d'activités en extension urbaine, n'ait pas attendu la réalisation d'un inventaire des espaces disponibles dans les ZA existantes, et en particulier dans l'écopôle Sud-Est (comme demandé par le maire de Cesson-Sévigné dans son courrier).

2. Le bilan coûts/avantages du projet de réserves foncières sur Petite Touche Aury

Dans le cadre de cette procédure où le projet d'aménagement n'est pas abouti, si les enjeux économiques sont identifiables, les impacts humains, sociaux et environnementaux sont plus difficiles à mesurer et ne peuvent s'appuyer que sur les quelques éléments cartographiques, peu lisibles, insérés dans le dossier sur la base de l'étude Diagnostic de 2013 et sur le contenu de la Délibération communautaire de 2009.

Pour autant, même si le projet d'aménagement de la zone n'est pas connu à ce jour, l'utilité publique doit être appréciée non seulement au regard des enjeux économiques mais aussi en examinant son intégration dans les rapports sociaux qu'il suscite et les enjeux environnementaux et paysagers qui ont été très fréquemment soulevés par la population durant l'enquête.

Le tableau ci dessous présente le bilan coûts-avantages qui peut être fait sur chaque thème identifié dans mes Conclusions, avec les points positifs (avantages) et les points négatifs, (inconvenients), afin comparer les avantages du projet avec les inconvenients qu'il génère et de se prononcer sur l'utilité publique de Réserves foncières sur le secteur de Petite Touche Aury.

Coût financier et atteinte à la propriété privée	
<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
<ul style="list-style-type: none">- Proposition de l'avis des domaines sur l'évaluation globale ; 1 100 000 € HT avec une marge de 10 à 20% et des indemnités accessoires et aléas divers estimés à 120 000 € ;- Priorité accordée à la démarche amiable avant l'expropriation;- Séquençage dans la démarche d'acquisition ;- Propriété d'institutionnels pour 13% de l'emprise (villes de Cesson-Sévigné et Chantepie, Rennes Métropole, CD35, GRT gaz, DDE) ;- Peu d'opposition de vente exprimée durant l'enquête	<ul style="list-style-type: none">- Pas d'évaluation détaillée par parcelle ;- Durée de validité (1 an), dépassée- Absence d'information sur le marché foncier du secteur ;- Absence d'étude sur la qualité et la productivité des terres du secteur ;- 19 propriétaires concernés ;- 2 propriétaires possèdent à eux seuls 50% de l'emprise (ce qui peut bloquer le projet) ;
<i>Avis de la commissaire enquêtrice</i>	
<p>Je ne peux me prononcer sur le <i>coût financier</i> et le niveau de cette évaluation par les Domaines, en l'absence de propositions plus détaillées à la parcelle et d'étude sur la qualité et la productivité comparative des terres concernées, par manque de connaissance du marché foncier et immobilier dans le dossier sur ce secteur.</p> <p>Concernant les <i>atteintes à la propriété</i>, la procédure et le séquençage prévu me paraissent être de nature à atténuer les atteintes à la propriété privée en privilégiant la négociation amiable à l'expropriation tant pour l'acceptation de vente que pour le montant financier proposé.</p> <p>Je noté que, hormis le propriétaire des parcelles ZT096 et ZT100 opposé à la vente, les autres propriétaires qui se sont manifesté durant l'enquête n'ont pas précisément fondé leur opposition au projet sur une atteinte à leur propriété privée, mais plutôt sur l'incohérence du périmètre et le manque d'évaluation environnementale. Pour autant il ne me revient pas de m'exprimer sur le ressenti des propriétaires au regard des acquisitions à venir pour la</p>	

réalisation du projet. Cela relève de la négociation.

Les enjeux économiques

<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Projet stratégique pour des activités structurantes et le développement économique de Rennes Métropole ; - Création potentielle d'emplois directs et indirects ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Transposer la demande d'entreprises observée sur le Chêne Morand au secteur Petite touche Aury n'est pas avéré ; sites différents ; - Intégration paysagère de la zone imposée par le SCoT peut limiter son attractivité. - Incertitude sur le nombre, la nature et la pérennité des emplois créés ; - Incertitude sur le niveau de vie des salariés en lien avec la future commune de résidence; - Allongement potentiel du trajet domicile-travail non compatible avec le développement durable et les préoccupations écologiques en l'absence d'orientations alternatives de mobilité multimodale; - Destruction de 36 ha de terres agricoles mettant en péril 2 exploitations de jeunes agriculteurs ; - Demande très ferme du maire de Cesson-Sévigné de proposer une alternative équivalente en qualité, condition de son soutien au projet ; - Avis défavorable de la chambre d'agriculture ; - Pas d'information sur les compensations susceptibles de leur être apportées et les leviers utilisés pour leur permettre de conserver leur activité dans des conditions de qualité équivalente ; - Contraire au principe du SCoT de préserver l'agriculture périurbaine de proximité et contraire aux orientations du PLUi - Contraire au principe des circuits courts dans l'alimentation ; - Contraire au Plan alimentaire de Rennes Métropole ;

Avis de la commissaire enquêtrice

Je considère que les avantages positifs de ce projet en termes d'attractivité et de développement économique de la métropole sont relativement incertains car peu justifiés dans la notice explicative (si ce n'est par transfert de la situation du Chêne Morand) et manquent d'argumentaires quantifiés. La nécessaire intégration paysagère du site pour répondre aux orientations du SCoT et du PLUi est susceptible de contrecarrer l'attractivité de la zone en réduisant les possibilités de visibilité depuis la rocade. Les retombées en termes d'emplois sur les communes concernées, voire dans les communes de la 2^{ème} couronne sur le territoire de Rennes Métropole sont incertains en raison du prix de l'immobilier au regard des éventuels salaires de ces entreprises. L'allongement du trajet domicile-travail accentuerait la congestion de la rocade et de la voirie primaire en l'absence d'orientation en faveur de mobilité multimodale (transports en commun, covoiturage, ferroviaire) et serait contraire aux objectifs écologiques de développement durable.

De plus je considère que l'activité agricole participe à part entière du développement économique du territoire, orientation intégrée précisément dans le SCoT et le PLUi.

L'impact négatif du projet sur l'activité agricole (destruction de 36 ha de terres agricoles) des 2 jeunes exploitants concernés est avéré, aucune mesure de compensation n'est prévue

précisément (nature, niveau). Le projet ne satisfait pas aux préconisations du SCoT de préserver et soutenir le développement de l'activité agricole périurbaine et les circuits courts.

Développer une zone économique pour répondre à l'attractivité et au développement de la métropole et ainsi souhaiter développer l'emploi sans prendre en considération l'importance de préserver les espaces agricoles, d'assurer le devenir des agriculteurs dans des conditions équivalentes et de soutenir l'agriculture périurbaine de proximité base des circuits courts et créateurs d'emplois, me paraît correspondre à un projet élaboré à une époque où les terres agricoles étaient moins rares, un projet qui va à l'encontre des préoccupations actuelles de consommation de proximité et à une vision partielle du développement économique de la Métropole et de l'utilité publique.

Les enjeux environnementaux
(quel que soit le projet d'aménagement futur)

<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
<p><u>Les principes et orientations des documents cadre :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La DC de 2009 prévoit une « opération bien insérée dans l'environnement » ; - L'étude Diagnostic propose un « parti d'aménagement respectueux de l'environnement » ; - Le SCoT et le PLUi s'inscrivent dans une démarche de modération globale du foncier ; - Le principe de ZAN s'inscrit dans une progressivité ; - Le SCoT qui prévoit l'alternance ville-campagne ne l'impose pas à une échelle fine comme le secteur Petite Touche Aury ; - La modification n°1 PLUi prévoit une réflexion sur la préservation de la ceinture verte sur ce secteur ; - Principes généraux de préservation du bocage et de la biodiversité dans le SCoT ; - Protection du bocage et de la biodiversité rappelé comme principe dans la modification en cours du PLUi ; <p><u>Les éléments environnementaux connus :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Les éléments devant être préservés ou protégés sont inscrits dans le règlement graphique du PLUi ; - Esquisse succincte du paysage actuel ; - Esquisse succincte d'aménagement avec mots clés : « structurer, qualifier, articuler, valoriser » ; - MER : « concevoir un projet de zone économique répondant aux besoins économiques du territoire en respectant les environnements urbains dans lequel elle trouve sa place, dans le cadre de la participation du public » 	<p>1.- <i>Artificialisation de 36 ha de sols</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Contraire au principe de Zéro artificialisation nette (ZAN) ; - Impact en termes de développement durable et de transition écologique ; - Contraire aux préconisations du SCoT et des orientations du PLUi de gestion économe du foncier et d'utilisation rationnelle des ZA existantes ; - Contraire aux préconisations du SRADDET ; - Contraire à la démarche entamée par Rennes Métropole pour trouver un bon équilibre entre sobriété foncière et développement économique ; - Contraire aux enjeux identifiés dans la modification n°1 du PLUi ; - Pas d'appréciation quantitative de la réduction du foncier économique dans le PLUi au niveau de Rennes Métropole et des 2 communes de Cesson-Sévigné et Chantepie <p>2.- <i>Atteinte à la ceinture verte et à la notion de ville-archipel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Poumon vert entre deux zones denses d'habitat à préserver ; <p>3. <i>Enjeux environnementaux (faune, flore...) et démarche ERC</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas de réflexion ERC sur les orientations d'aménagement ; - Pas d'état initial de l'environnement conséquent et multi thématique (faune, flore, zones humides, haies, bocage, biodiversité... ; - État initial du paysage insuffisant ; - Le règlement graphique du PLUi n'est pas dans le dossier et n'a été joint qu'au MER ;

Avis de la commissaire enquêtrice

1. Concernant l'artificialisation des sols

J'observe qu'effectivement le PLUi s'inscrit dans une démarche de modération de consommation globale du foncier, que le principe de ZAN s'inscrit dans une progressivité conformément aux récentes préconisations du SRADDET de gestion économe de l'espace à

moyen et long terme, que le SCoT a bien identifié à hauteur de 35ha Petite Touche Aury comme Nouvelle Zone de développement économique.

Mais *je regrette* que le MER n'isole pas la consommation du seul foncier économique au PLUi pour mieux apprécier le poids relatif de cette zone tant au niveau de Rennes Métropole que des communes concernées (Cesson-Sévigné et Chantepie).

Je regrette, comme évoqué précédemment que, sur la base des préconisations du SCoT et des orientations du PADD du PLUi, la démarche incitative et réglementaire de densification, de reconversion et de requalification des ZA existantes, ainsi que l'étude préalable menée par l'AUDIAR à l'occasion de la réflexion sur le futur Schéma d'aménagement économique n'aient pas abouti avant de lancer ce projet de réserves foncières en extension urbaine. L'ambition de « ZAN » porte la priorité sur l'effort de réduction de la consommation foncière en optimisant et densifiant les espaces déjà artificialisés et la question du foncier d'activités prend une place particulière. Ce projet arrive alors que la « Métropole est engagée dans une démarche de transition vers la conduite d'un renouvellement de l'aménagement économique ».

Au regard de la gestion économe du foncier et de l'artificialisation des sols, *je considère que ce projet peut apparaître incohérent* par rapport aux engagements écologiques de la France au niveau du réchauffement climatique, par rapport au projet de loi en cours Climat et résilience et par rapport aux orientations de la majorité métropolitaine dans les documents d'urbanisme connus du public.

2. Concernant l'atteinte à la « ceinture verte » et à la notion de « ville – archipel »

Même si le SCoT n'identifie pas précisément ce site dans les contours de l'alternance ville-campagne, *je considère que cet espace vert entre deux zones denses d'habitat peut être considéré comme un espace de « respiration » entre les deux communes, ce qui est au cœur de la spécificité de la Métropole rennaise.* Je rejoins l'avis de la DDTM : ce projet constitue une relative rupture par rapport au principe de ville-archipel et au souci de préserver des espaces agricoles et naturels visibles depuis la rocade. Ce projet ne paraît pas cohérent au regard du projet de modification de PLUi en cours de consultation dont un des items est précisément « Préserver la ceinture verte entre Chantepie et la Petite Touche Aury ».

3. Concernant les enjeux environnementaux dans leur ensemble

Je sais que la nature même de la procédure et l'absence de connaissance du projet d'aménagement conduit inévitablement à des incertitudes, à ce jour, sur la prise en compte des enjeux environnementaux, hormis la protection et l'évitement des éléments qui sont traduits réglementairement au PLUi. Les impacts environnementaux sont certains mais il est difficile de les mesurer précisément.

Pour autant la notice explicative aurait pu, pour le moins, mieux expliciter l'état initial de l'environnement (dans tous ses aspects) et proposer des principes généraux de réduction et de compensation des impacts environnementaux dans une démarche « ERC » qui n'est pas même évoquée. Je regrette que le MER n'ait apporté sur ce point aucun élément nouveau arguant du fait que « les impacts ne peuvent être analysés et quantifiés avec précision qu'au moment de l'élaboration du projet et de l'étude d'impact ».

Seule la conclusion du MER fait état de l'engagement de Rennes Métropole à « respecter les environnements urbains dans lequel se trouve le projet » et la réflexion menée dans le cadre de la modification n°1 du PLUi pour accroître les protections environnementales en concertation avec la population et les élus sont des éléments susceptibles de croire à un aménagement soucieux de l'environnement. Le projet aurait gagné en transparence à attendre la révision du PLUi.

Le projet ne prend pas en considération l'équation économie/environnement. Pourtant le rayonnement de Rennes Métropole passe aussi par la préservation de son environnement.

Les impacts sur les riverains
(quel que soit le projet d'aménagement futur)

<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
<p><u>Les principes et orientations des documents cadre :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le SCoT identifie des activités non compatibles avec les zones habitées - Le SCoT identifie la qualité de l'air comme un enjeu important du territoire ; - Le PCAET (2019) a pour ambition d'offrir un cadre de vie sain qui contribue à leur santé et leur bien être ; - Le SCoT entend chercher à diminuer l'exposition des populations aux nuisances sonores en veillant à protéger ou à éloigner les secteurs d'habitat des axes générateurs de bruits. - La modification n°1 du PLUi prévoit la mise en œuvre du Schéma directeur vélo métropolitain ; - La modification n°1 du PLUi entame une réflexion sur « la préservation d'un espace tampon agro-naturel entre la zone agglomérée de Chantepie et la future zone d'activités » ; <p><u>Les perspectives de l'étude diagnostic :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le croquis de l'étude Diagnostic propose quelques pistes d'accès à la zone ; - Perspective d'aménagement et de requalification de la D86 et une suppression de la circulation dans la rue du Chêne Morand, fortement demandé par la population et les élus communaux; - Le croquis de l'étude Diagnostic laisse envisager une zone tampon au nord de la frange cantepienne ; - Le croquis de l'étude Diagnostic propose des suggestions d'aménagement de la zone ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Présence d'entreprises structurantes entre deux zones denses d'habitat, contraire au SCoT qui identifie des activités incompatibles avec les zones habitées, déconseillées par l'ARS, mises en cause par les élus; - Aucune statistique sur le trafic routier actuel ; - Accroissement du trafic routier (voirie secondaire et rocade) à proximité des habitations avec ses conséquences : Accroissement des nuisances sonores ; Accroissement de la pollution de l'air ; Risques pour la santé ; Détérioration de la qualité de vie ; - Aucune mention de modes de transports alternatifs ; - Incertitude sur l'ampleur de la zone tampon destinée à réduire les nuisances sonores au nord de la frange cantepienne ; - Pas de zone tampon prévue au Nord-Est de la zone au regard des habitants de la Ménouriais sur Cesson-Sévigné ; - Croquis d'aménagement très peu lisible ; - La transformation d'une zone agricole en zone d'activités crée obligatoirement des impacts visuels, paysagers, quel que soit l'aménagement ultérieur ; - Dégradation du paysage bocager contrairement aux préconisations du SCoT et du PLUi ; - Dégradation du cadre de vie et de la qualité de vie des riverains, des espaces de promenade, des chemins piétonniers, d'un poumon vert, d'un espace de respiration et de détente.... - Impacts sur les usagers de la zone : les 3 maisons d'habitation, les gens du voyage propriétaire, le lieu de stockage et d'artisanat et d'association ; pas de réponse sur leur devenir

Avis de la commissaire enquêtrice

Impact de l'accroissement du trafic routier :

Sans même connaître le projet d'aménagement de Petite Touche Aury, l'impact du projet d'implantation d'entreprises structurantes entre deux zones d'habitat dense (pavillonnaire, collectif et établissement d'accueil d'enfants) induira nécessairement un accroissement du trafic de véhicules jour et nuit (de la voiture particulière des salariés aux camions de transport de marchandises de toutes tailles). Cela ne peut que générer un accroissement des nuisances sonores et de la pollution, une dégradation de la qualité de l'air, une détérioration du cadre de vie, des risques pour la santé, impacts difficiles à compenser par une réduction significative de l'emprise de la zone (à proximité de Cesson-Sévigné et de Chantepie) au risque de remettre en cause la nature même du projet (emprise suffisante pour répondre aux entreprises spacivores). La modification n°1 du PLUi réfléchit à une zone tampon sans précision sur sa taille.

Je rejoins l'avis de l'ARS qui pointe le risque de localiser des entreprises structurantes à proximité de zones d'habitat.

Ce projet ne paraît pas être en cohérence avec le SCoT qui identifie des activités non

compatibles avec des zones habitées, la qualité de l'air comme un enjeu majeur et entend diminuer l'exposition des populations aux nuisances sonores. Il ne paraît pas non plus être en cohérence avec le PCAET de Rennes Métropole qui a pour ambition d'offrir aux habitants un cadre de vie sain.

Comme envisagé dans l'étude Diagnostic, ce projet ne peut se réaliser sans un aménagement de la D86 saturée et accidentogène en l'état, ce qui est demandé par la plupart des requérants et par les élus des deux communes, lors des mes échanges oraux et précisé par courrier du maire de Cesson-Sévigné, Mais l'aménagement de la D86 ne peut être considéré comme la contre partie positive d'un projet pour contrebalancer ses nombreux impacts négatifs sur les riverains (nuisances sonores, pollution de l'air, santé, qualité de vie...). Cette évolution de la voirie D86 devrait constituer à lui seul un projet de la métropole dans la modification du PLUi en cours, en dehors de la ZA Petite Touche Aury.

Impact sur la qualité et le cadre de vie

Je sais que dans le cadre de cette procédure les informations d'aménagement seront précisées ultérieurement dans les OAP de quartier, le secteur étant à ce jour non constructible (zonage 2AU).

Je note que dans le cadre de la modification du PLUi, en cours de consultation, la réflexion sera menée sur une zone tampon destinée à réduire les impacts sur les riverains. Mais je regrette que ces réponses n'expriment pas à ce jour de réelles « orientations » sur l'ampleur de cette zone tampon, qui est le socle de l'approche Réduire et Compenser de la démarche ERC.

Ce projet d'implantation d'une éventuelle base logistique dans des terrains agricoles apparaît inapproprié à proximité d'une zone résidentielle, si près des habitations et d'une population très attachée au cadre champêtre de la zone et à l'usage des chemins piétonniers qu'elle contient. Je rejoins à ce niveau l'avis de la Chambre d'agriculture, de l'ARS et de nombreux requérants.

Impact sur les usagers de la zone

Je considère que le projet impacte aussi quelques occupants du bâti identifié sur la zone. La DUP est une atteinte à la propriété privée mais porte aussi atteinte aux usagers. Dans mon PVS j'ai demandé quel était leur devenir. Je n'ai pas eu de réponse précise sur ce point.

A partir de l'analyse de ce tableau présentant, thème par thème, le bilan des avantages et des inconvénients de ce projet de réserves foncières sur Petite Touche Aury, je peux porter les conclusions suivantes sur son utilité publique.

Je considère que :

Le projet de réserves foncières pour réaliser une *zone d'activités structurantes* sur Petite Touche Aury, zone agricole de 36 ha, à proximité des quartiers résidentiels denses de la frange nord de Chantepie (pavillonnaire et collectifs) et de la Ménouriais (pavillonnaire) sur Cesson-Sévigné, ne répond pas aux préconisations du SCoT qui considère que « certaines activités sont incompatibles avec le voisinage de zones habitées » ;

Ce projet de zone d'activités sur Petite Touche Aury *n'est pas identifié comme zone d'activités structurantes au PLUi*, dernier document ayant été soumis à enquête publique et connu de la population ; ce déficit d'information sur la typologie des activités envisagées est à l'origine du rejet massif des habitants durant l'enquête ;

Indépendamment de tout projet d'aménagement abouti, l'analyse bilancielle montre que les avantages du projet en termes de développement économique du territoire de Rennes Métropole, en dépit d'une localisation stratégique, ne sont pas suffisants au regard de l'atteinte portée à l'activité des deux jeunes agriculteurs concernés, des enjeux de santé publique (nuisances sonores, pollution de l'air) liés à ce type d'entreprises, de la détérioration de la qualité de vie d'un grand nombre d'habitants d'aujourd'hui et de demain, des enjeux environnementaux liés à l'artificialisation des sols en termes de développement durable, pour justifier de son utilité publique et de son atteinte à la propriété privée;

La nécessité de maintenir des *zones tampons de taille significative* pour atténuer les impacts sur la santé et le cadre de vie des riverains de Cesson-Sévigné et de Chantepie, est certes envisagée dans le projet, sans plus de précision. Mais la mise en œuvre de ces espaces tampons (au regard des 2 communes et pas seulement de Chantepie) et le respect des marges de recul, tendraient à réduire l'emprise de la zone à un niveau inadapté aux besoins exprimés par les entreprises structurantes en termes de taille des parcelles ;

Le seul avantage avéré du projet serait l'aménagement de la RD86, saturée et accidentogène, mais il peut relever d'un choix d'investissement autonome de la métropole ;

L'opportunité d'un projet ancien datant de 2009, à une époque où l'habitat à proximité était moins dense, où les terres agricoles étaient moins rares, où les attentes de la population étaient différentes au regard des nouveaux enjeux climatiques, des nouveaux modes de consommation (circuits courts), des conséquences de la crise sanitaire récente et du besoin d'espaces verts à proximité du domicile, ne répond plus aux attentes d'aujourd'hui en matière d'insertion paysagère et de gestion économe de foncier et apparaît contestable dans le contexte actuel ;

L'urgence de réaliser des réserves foncières sur ce site n'est pas avérée alors que Rennes Métropole s'est engagée dans une réflexion sur un nouveau Schéma d'Aménagement Economique (SAE) destiné à limiter le développement des zones d'activités en extension urbaine, n'ait pas attendu la réalisation d'un inventaire des espaces disponibles dans les ZA existantes, n'ait pas attendu les résultats de la consultation sur la modification du PLUi. Ces différentes démarches devraient permettre d'identifier des *localisations alternatives* hors du cœur de la métropole pour des activités structurantes spacivores et des nouvelles opportunités de densification et de requalification des friches existantes pour toutes sortes d'activités économiques qui participent aussi au développement et à l'attractivité de la métropole rennaise ;

Le dossier ne fournit pas la preuve que les démarches d'acquisition amiable ont échoué et ne justifie pas le recours à l'expropriation. C'est une volonté d'anticipation, alors que le secteur est couvert par une ZAD avec la possibilité de préempter. Le risque de phénomènes spéculatifs n'est pas avéré ;

En conclusion,

En l'absence même de projet d'aménagement abouti, sans être en mesure de me prononcer sur l'évaluation financière de l'opération, je considère que :

Ce projet de Réserves foncières pour une zone destinée à accueillir des activités structurantes n'est pas opportun car il n'est plus en cohérence avec les évolutions du contexte résidentiel local, ni avec les nouveaux comportements de la société, ni avec les différentes démarches engagées par Rennes Métropole pour un renouvellement de l'aménagement économique plus économe en foncier (SAE, PLUi) ;

Des localisations alternatives peuvent être identifiées pour le développement économique du territoire métropolitain (pour des entreprises structurantes ou non);

L'urgence à acquérir n'est pas avérée ;

Le bilan avantages-coûts du projet est négatif car, compte tenu de la typologie des entreprises structurantes envisagées sur le secteur, les inconvénients du projet sur le plan environnemental, humain, social et de la santé sont excessifs par rapport à l'intérêt qu'il présente.

En conséquence de tout ce qui précède, je considère que le projet n'est pas d'utilité publique.

Je donne un *Avis défavorable*

***A la Déclaration d'Utilité publique Réserves foncières
du projet de zone d'activité
de Petite Touche Aury
sur les communes de Cesson-Sévigné et Chantepie***

Rennes Le 8 juillet 2021



Marie-Jacqueline Marchand