



Monsieur le Maire
Hôtel de Ville
Place Chateaubriand
CS 21826
35418 Saint Malo

Service Territoires

Dossier suivi par Elif Gören

Tél. 02.23.48.26.60- Fax 02.23.48.26.81

E-Mail : elif.gorenicaud@bretagne.chambagri.fr

Objet : Avis CA PLU arrêté St Malo

A Rennes, le 18 janvier 2025

Monsieur le Maire,

Par courrier électronique reçu en nos services le 19 décembre dernier, vous nous avez transmis pour avis le projet arrêté du PLU de St Malo.

Rappel contextuel :

La France connaît toujours une consommation foncière plus rapide que la croissance de sa population.

En Bretagne, près de 18 000 ha ont été consommés sur la décennie 2011 à 2021.

En 2014, la loi de modernisation agricole donnait comme objectif de réduire de moitié la consommation des terres agricoles à l'horizon 2020. Malgré un ralentissement de la consommation foncière, cet objectif n'a visiblement pas été atteint selon les constatations de l'Observatoire national de l'artificialisation.

Les articles L. 101-2 et L. 151-4 du Code de l'urbanisme rappellent la nécessité et les moyens d'une gestion économe des sols.

L'objectif européen d'arrêt de « toute augmentation nette de la surface de terre occupée » d'ici à 2050 a été repris dans l'axe 1 du plan biodiversité de 2018.

La loi "Climat et résilience" du 22 août 2021 introduit la lutte contre l'artificialisation des sols parmi les principes visés à l'article L. 101-2 et en l'associant à "un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme" (ZAN) pour 2050.

Le SRADDET modifié de 2024 fixe comme objectif zéro artificialisation nette de terres agricoles et naturelles à l'horizon 2050 et traduit cet objectif par une consommation foncière maximale de 8962 hectares en Bretagne d'ici janvier 2031 dont 461 ha pour le SCoT de St Malo.

Ceci sera un défi d'autant plus difficile à relever que le département d'Ille-et-Vilaine conserve depuis de nombreuses années une forte attractivité et que la ville de St Malo est soumise à des pressions particulières d'attractivité sans pour autant que la population locale augmente.

C'est dans ce contexte et dans le cadre de la préservation et du développement de l'activité agricole que nous rendons notre avis.

I. Prise en compte de l'activité agricole

A. Dans le rapport de présentation

S'il est vrai que le paysage agricole de St Malo, avec ses alternances de cultures céréalières et légumières, est emblématique du paysage rural de la commune, il est essentiel d'approcher d'abord l'agriculture par son volet agronomique (qualité intrinsèque des terres) et économique (amont et aval locaux, productions à valeur ajoutée importantes...), participant notamment à la souveraineté alimentaire nationale. **Nous demandons que l'approche de l'espace agricole soit prioritairement agronomique et économique.**

Le rapport de présentation reprend les principaux éléments du diagnostic agricole participatif réalisé par la Chambre d'agriculture et met bien en exergue l'occupation agricole d'un quart de la superficie communale, qui accueille à ce jour 32 sièges d'exploitation dont la majeure partie de l'activité est orientée vers des productions végétales dont principalement l'activité légumière et maraichère. Le dynamisme et l'adaptation des exploitations est mis également en avant (bâtiments récents, projets d'investissement, diversification) mais les signaux de fragilité (âge moyen des exploitants, difficulté de projection dans l'avenir pour certaines exploitations...) notamment en lien avec les conflits d'usage sur le foncier agricole (loisirs individuels, pression de l'urbanisation, enjeux environnementaux primant les enjeux agricoles) sont aussi posés en signaux d'alerte.

Il conviendra également de revoir l'écriture de l'avant dernière phrase de la page 50 « *la diminution de la superficie moyenne des exploitations résulte en partie d'orientations économiques moins consommatrices d'espaces* » par « *orientations économiques mobilisant moins de foncier agricole* ». En effet, le propre de l'activité agricole est justement de ne pas consommer d'espace agricole mais de s'en servir dans un cycle saisonnier qui se répète.

B. Dans le PADD

L'axe 4 du PADD relatif au renforcement des piliers économiques malouins réserve un volet spécifique pour « *pérenniser l'activité agricole et la vocation de ses terres productives* » et y associe une cartographie qui ne cantonne pas l'agriculture à un espace en creux mais qui au contraire qualifie bien l'espace destiné à « *favoriser le développement et à la diversification des activités agricoles* ».

Cette volonté s'appuie sur la « *bonne réputation de par des productions de qualité notamment maraichères* ».

Le PADD gagnerait toutefois en étant complété. **Par conséquent nous demandons :**

- le renforcement des éléments de constat amenant à la volonté de préservation du foncier agricole par :
 - ✓ l'affirmation de la protection de l'agriculture au titre de la participation à la préservation de la souveraineté alimentaire de la nation,
 - ✓ la reconnaissance de l'activité légumière, plus emblématique et historique du territoire que le terme « maraicher »,
 - ✓ la reconnaissance de conjugaison de facteurs naturels propres au territoire à savoir une importante valeur agronomique des terres couplée à un climat dit « non gélif ».
- l'élargissement des objectifs poursuivis en ajoutant à la préservation et au développement de l'activité agricole la volonté de contribuer au renouvellement des générations.

C. Dans le règlement graphique

L'espace rural communal est majoritairement classé en zone A. Cette reconnaissance de la valeur agronomique, biologique ou économique des sols agricoles participe essentiellement, avec le règlement littéral associé, à la protection et au potentiel de développement de l'activité agricole.

Concernant la zone A paysagère, il conviendra de revoir la cartouche des règlements graphique faisant état de zone agricole à protéger.

D. Dans le règlement littéral de la zone A

« **Constructions et installations liées à l'exploitation** » : le règlement fait état des constructions et installations liées à l'exploitation agricole. Or le Code de l'urbanisme ne permet la construction que si elle est nécessaire à l'exploitation¹. Il conviendra de modifier le règlement en ce sens.

« **Exploitation agricole et forestière** » : le règlement littéral autorise les constructions forestières en zone A. Or celles-ci ne sont pas autorisées dans cette zone (voir articles R 151-23, 24² et 25³ du Code de l'urbanisme). Il conviendra de réserver la faculté de constructions forestières à la seule zone N.

« **Logement de fonction agricole** » : si le logement de fonction agricole est bien nécessaire à l'exploitation agricole celui-ci ne ressort pas en revanche de la destination agricole mais de la destination « habitation » et plus précisément de la sous-destination « logement ». C'est d'ailleurs ce qui permet d'introduire dans le règlement de la zone des dispositions spécifiques pour la construction de nouveaux logements de fonction (taille maximale, distance d'éloignement maximale par rapport aux bâtiments de l'exploitation) contrairement aux bâtiments agricoles dont la constructibilité est plus souple.

Vouloir faire ressortir les logements de fonction de la destination agricole ne permet plus au règlement d'opérer une telle distinction, renvoie à une instruction hasardeuse du droit des sols et conduit à considérer qu'il y a changement de destination illégal si l'exploitant sans repreneur reste dans son logement de fonction. Ceci peut également conduire à des aménagements de logements à l'intérieur des bâtiments agricoles existants sans aucune autorisation préalable (puisqu'il serait considéré qu'il n'y a pas de changement de destination).

Si le projet règlement s'appuie sur la décision du CE du 13/02/2024 : il conviendra de relever que le juge ne mentionne pas de destination des constructions ni même de changement de destination, mais de construction à usage d'habitation attachée à l'exploitation agricole.

Enfin il conviendra de préciser qu'un logement de fonction n'est possible qu'en cas de nécessité de présence permanente sur l'exploitation, sous réserve que la nature de l'activité et son importance le justifie. Cette précision permettra une meilleure instruction des demandes avant leur passage en CDPENAF.

Les constructions nécessaires à l'exploitation agricole en commune littorale sont exonérées du principe de continuité, moyennant formalisme particulier tel que l'avis de CDPENAF et de CDNPS⁴. Il convient toutefois de respecter l'esprit de la loi littorale en limitant le mitage de l'espace rural et de favoriser la transmissibilité des éventuels futurs logements de fonction. Pour cela, le règlement doit imposer aux nouveaux logements de fonction d'être attenants à un des bâtiments de

¹ R 151-23 Code urbanisme : « *Peuvent être autorisées, en zone A :*

1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole [...] »

² R 151-24 Code urbanisme « *Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : [...] 2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière [...]* »

³ R 151-25 Code urbanisme « *Peuvent être autorisées en zone N : 1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière [...] »*

⁴ L 121-10 Code urbanisme : « *Par dérogation à l'article [L. 121-8](#), les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines peuvent être autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.*

Ces opérations ne peuvent être autorisées qu'en dehors des espaces proches du rivage, à l'exception des constructions ou installations nécessaires aux cultures marines.

L'accord de l'autorité administrative est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

Le changement de destination de ces constructions ou installations est interdit »

l'exploitation. Idem en ce qui concerne les garages, à prévoir uniquement en continuité de l'habitation ou d'un bâtiment agricole. Il conviendra de supprimer toute référence aux abris pour animaux, ceux-ci trouvant une solution via les constructions nécessaires à l'exploitation.

Le PADD fait état de la **diversification agricole**. Celle-ci prend souvent la forme d'accueil touristique sur l'exploitation via le changement de destination d'anciens bâtiments agricoles dits « bâtis de caractères » pour admettre des gîtes ruraux. Or le règlement de la zone A ne mentionne pas la faculté de changement de destination alors que le règlement graphique en repère un certain nombre en zone A. Il conviendra de clarifier ce point.

De façon plus générale, les bâtiments repérés comme susceptibles de changer de destination peuvent être affectés à des usages agricoles (logement de fonction, gîte rural), ou accueillir des habitations tiers à l'agriculture. Pour la Chambre d'agriculture, ces nouveaux habitats doivent rester exceptionnels (au risque de miter encore plus l'espace agricole) et doivent donc être réservés aux bâtiments de caractère. Quels sont les critères de sélection qui ont été retenus pour sélectionner les bâtiments ? Et quelles dispositions ont été prises pour conformément à l'article L 151-11⁵ du Code de l'urbanisme, ne pas compromettre l'activité agricole ?

Protection des exploitations agricoles en activité : quel que soit l'activité agricole, un habitat de tiers trop proche peut se révéler source de conflits de voisinage, peut bloquer l'évolution réglementaire de l'exploitation notamment en élevage au titre des polices sanitaires, voire même de bloquer la réaffectation de bâtiments agricoles à de l'élevage.

Dans la continuité du PADD et de l'article L 111-3 du Code rural et dans un esprit de développement durable bénéficiant à tous, il est nécessaire de préserver le fonctionnement de siège ou site de production agricole et interdisant tout changement de destination tiers à l'exploitation à moins de 100 mètres de bâtiments et installations en activité ou dont l'activité a cessé depuis moins de 2 ans. Cette disposition permettra de protéger les exploitations et de favoriser leur transmissibilité, surtout dans un contexte foncier aussi tendu qu'à St Malo. Cette disposition est à étendre aux annexes et extensions des habitations existantes tierces à une exploitation.

Par conséquent nous demandons:

- Que le règlement fasse bien état des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole,
- Que toute mention de construction forestière soit supprimée de la zone A,
- Que les logements de fonction apparaissent clairement dans la destination habitation/sous-destination logement, qu'il soit exigé une construction attenante à un bâtiment agricole et que le logement de fonction ne soit possible que si la nature et l'importance de l'activité agricole exige une présence permanente,
- Que toutes les annexes des habitations (nécessaires aux exploitations ou tiers) soient attenantes aux habitations,
- Que la diversification via accueil à la ferme soit autorisée par changement de destination du patrimoine bâti de caractère repéré au règlement graphique et sous réserve au moment de l'instruction, d'être situé à plus de 100 mètres de bâtiments et installation agricoles en activité ou dont l'activité a cessé depuis plus de 2 ans et ressortant d'une autre exploitation,
- Que le changement de destination pour les tiers ainsi que les annexes aux habitations existantes puissent se réaliser sous réserve d'être à plus de 100 mètres de bâtiments et installation agricoles en activité ou dont l'activité a cessé depuis plus de 2 ans.

⁵ L 151-11 Code urbanisme (extrait) « 2° Désigner, en dehors des secteurs mentionnés à l'article [L. 151-13](#), les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le changement de destination est soumis, en zone agricole, à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers prévue à l'[article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime](#), et, en zone naturelle, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. »

Par ailleurs, nous avons bien noté des éléments forts d'engagement de la commune en faveur de l'agriculture:

- l'objectif à brève échéance de mettre en place une ZAP, outil qui permettra de sécuriser au-delà de la planification communale, l'espace agricole et de lutter contre les spéculations et les rétentions foncières en espace rural,
- la requalification en zone A (toutefois indiquée paysagère) de vastes portions qualifiées de zone N dans le PLU encore en vigueur. La reconnaissance de la valeur agronomique des terres y gagne et c'est un élément qui contribue d'avancer vers une ZAP.

E. OAP Trame verte et bleue

L'espace agricole est abordé sous un angle paysager et ne fait pas état de la valeur agronomique des terres. De plus il est mentionné que l'activité, essentiellement tournée vers le maraichage (il s'agit en réalité plus d'une production légumière) ne favorise pas la biodiversité du fait des monocultures. Or la majeure partie de l'activité légumière de plein-champs se fait par rotation des cultures.

L'orientation 7 fait état de traitement de lisières. **Nous demandons que ces lisières entre urbanisation et espace agricole se fassent exclusivement** sur l'espace à urbaniser afin de ne pas aggraver la diminution de surfaces agricoles disponibles.

II. En ce qui concerne la consommation d'espace agricole

A. Les objectifs de croissance démographique et les traductions en besoin de logements

1. Objectifs de croissance démographique

La population est passée de 49 661 habitants en 2006 à 47 323 habitants en 2021 avec un passage à 44 620 habitants en 2012, niveau de population le plus bas.

Entre 2013 et 2021 la population a évolué de 300 habitants par an (+ 0,67%) avec une modification substantielle de la taille des ménages (taille moyenne des ménages passant de 2.15 personnes en 1999 à 1.78 en 2021), principalement due à l'attractivité touristique de Saint Malo (27 % des logements en résidences secondaires ou occasionnelles, nombreux ménages constitués de personnes seule ou de couples sans enfant).

Malgré la production de 5 800 logements entre 2010 et 2021, la population n'a finalement crû que de 981 habitants.

L'objectif retenu par la commune est d'arriver en 2034 entre 49 000 et 50 000 habitants (augmentation moyenne annuelle de population comprise entre + 0.27% à + 0.42%). Le moyen retenu pour y parvenir est de produire 500 logements par an. Ce choix d'objectif est expliqué par les tensions du marché et des incertitudes quant à l'évolution de la taille des ménages

Nous relevons que l'objectif retenu correspond au plus pessimiste des 3 scénarios explorés dans la justification des moyens, à comparer :

- aux 370 logements à produire annuellement pour l'hypothèse la plus favorable,
- et 425 logements à produire annuellement pour l'hypothèse intermédiaire.

Malgré les indéniables efforts de renouvellement urbain, cet objectif 500 logements par an se traduit rapidement par de la consommation d'ENAF sur un territoire où les terres agricoles paient une lourde tribu au développement urbain et à la constitution d'espaces naturels sensibles.

Nous demandons à ce que le taux de croissance annuelle retenu soit moins en rupture du taux constaté entre 2013 et 2021, afin que l'effort de production de logements en renouvellement/densification soit plus efficient. Ceci permettra par effet domino de moins consommer de foncier agricole.

2. Traduction en nombre de logements et leur répartition

Le nombre retenu de logements à produire est établi à 500 par an.

Pour répondre à cet objectif, le projet retient les solutions suivantes :

Potentiel de mutation et de densification des espaces bâtis :

- Renouvellement urbain : 2830 logements
- Densification diffuse 1000 logements
- Changement d'usage : 300 logements

⇒ Soit un total sur les 10 prochaines années (l'échéance de 2035 étant souvent citée) de 4130 logements

Consommation d'espace pour l'habitat et les équipements :

	Hectares	Logements	Logements /ha
Rotheneuf	7.4	180	24.3
La Houssaye	8.8	340	38.66
Montagne St Joseph	1.8	55	30.5
Château Malo	1.6	90	56.2
Campus 2	9.3	470	50.5
EPHAD	1,7		
Projets menés par les particuliers et projets autorisés	8.1	40	5.19
Total	38.7	1175	32.1

Le projet table sur un total de 5305 logements ce qui correspond à environ 11 ans de planification.

La consommation d'espace est programmée sur la période 2021- 2031 alors que les opérations de densification et de renouvellement urbain se projettent sur 2035 (soit cités, soit évoqués sous format « prochaine décennie »), ce qui rend le projet difficile à lire.

Or notre clef de lecture est la consommation de l'espace agricole. **Par conséquent nous demandons expressément à ce qu'une synthèse claire** de programmation d'opérations de renouvellement urbain et de consommation d'ENAF soit mise en place afin de suivre la progression des opérations (notamment en suivant les gains de population et l'attente des objectifs de 50 000 habitants), ce qui pourrait également permettre à la commune de réajuster la programmation des opérations et le cas échéant de diminuer la consommation d'ENAF.

D'autre part il est fait état de 3.4 ha pour des projets individuels qui pourraient être conduits. Quels sont-ils ? Quelle efficacité ont-ils dans la poursuite de l'objectif d'intérêt général ? Ou sont-ils situés ? **Cette enveloppe de droits à construire nous paraît insuffisamment justifiée et déconnectée des objectifs d'accueil de population par rapport aux enjeux de maintien de l'espace agricole et nous demandons expressément sa suppression.**

Enfin il est fait état de projets déjà autorisés pour la période 2021-2031 sur St Etienne Château Malo Paul Cézanne et PUP des Mottais, pour 4.7 ha. Ils n'apparaissent ni dans les opérations de densification/renouvellement ni dans les opérations programmées de consommation d'ENAF. Quels objectifs poursuivent ces opérations ? Habitat ? Activité ? **Nous demandons expressément à ce que ce point soit approfondi et que ces opérations soient intégrées dans le décompte des 5300 logements à produire ou des espaces dédiés** aux équipements ou à l'économie pour réduire d'autant la consommation d'ENAF planifiée.

3. Activités économiques autre que l'agriculture

Les efforts de renouvellement urbain et de densification portent aussi sur les zones commerciales et d'activité. Le PLU prévoit entre la Montagne St Joseph et Campus 2 la mobilisation de 4.8 ha d'ENAF auxquels il convient d'ajouter 0.9 ha consommés sur la période 2021-2024.

Nous avons également notés plusieurs STECAL sur lesquels nous n'avons pas de remarque, s'agissant d'activités existantes et les règles d'évolution étant strictement encadrées.

a) STECAL Camping – 6.5 ha - Nk

Activité existante, pas de modification de l'emprise. Le règlement ne prévoit que des extensions limitées.

b) STECAL structures socio-éducatives et médicales - 3ha- Ns

Structure existante, déjà présente dans le précédent PLU. Emprise réduite. Règlement ne permet qu'une extension de 5 %

c) 4 STECAL Loisirs de plein air pour un total de 12.6 ha –NL (pour pérenniser activités et occupations déjà existantes)

- Secteur de la Brientais pour 1.7 ha (terrain de sport, stand tir à l'arc). Secteur réduit / PLU de 2006. Extension des constructions très encadrées (augmentation max 10 % sans dépasser 100m2).
- Secteur de la cité d'Aleth pour 5.8 ha et emprise actuelle des bâtiments 425m2 actuellement occupées par les espaces naturels du camping. Comporte quelques constructions. Pas de modification de la zone / PLU de 2006. Facultés de constructions très encadrées (augmentation max 10 % sans dépasser 100m2).
- Secteur de Rotheneuf/Nicet pour 2.8 ha et comprenant des bâtiments sur 350m2 ; Secteur comprenant déjà parking, aire pique-nique et parc aménagé. Emprise réduite / PLU de 2006. Règlement ne permettant que l'augmentation des constructions max 10 % sans dépasser 100m2).
- Secteur de Rotheneuf/Havre pour 2.3 ha avec constructions sur 885m2. Correspond aux espaces naturels du Camping « les Îlots ». Emprise réduite / PLU de 2006. Règlement. Facultés de constructions très encadrées (augmentation max 10 % sans dépasser 100m2) favorable.

4. Services publics/équipements structurants

Entre la Janais et Campus 2, ce sont 9,6 ha qui sont réservés à cette finalité. Il conviendra de préciser quels sont les équipements attendus et de veiller là aussi à un usage économe des sols.

5. OAP

Certaines OAP sectorielles comme Campus 2 ou Rotheneuf font état dans l'analyse de la consommation foncière de « franges d'OAP non urbanisable » et mentionnent un classement en zone A ou N.

Or la lecture des OAP mentionnent que ces franges sont des espaces de détente, de loisirs ou d'aménités à créer. Les superficies sont très importantes et sont localisées sur des espaces cultivées.

Bien que n'étant pas urbanisés, ces espaces vont donc participer à la disparition des terres agricoles. Alors que tout est fait pour densifier, que des efforts ont été opérés par exemple pour localiser le futur plateau hospitalier dans la zone Atalante, des dizaines d'hectares seraient consacrés à des espaces de loisirs. Cedi n'est pas acceptable pour la profession. St Malo est doté de nombreux espaces naturels permettant les loisirs (bords de mer, espaces du CD 35 ou du Littoral), de nombreux équipements publics destinés aux loisirs, de chemins de randonnée... **Nous demandons expressément à ce que les OAP sectorielles se limitent strictement aux zones U et AU. Les zones d'interface avec l'espace agricoles devront être comprises dans les zonages U et AU.**

6. En synthèse

Le tableau de synthèse fait apparaître une consommation de 53.9 ha dont 38.6 pour l'habitat, 5.7 pour le développement économique et 9.6 ha pour les équipements. Les efforts de moindre consommation foncière sont indéniables. Toutefois nous demandons à ce que le projet soit de nouveau exploré :

- sur le volet habitat, pour suivre les opérations entre le renouvellement urbain/densification et les opérations de consommation afin que l'efficacité des opérations de renouvellement urbain et de densification profitent à une moindre consommation d'ENAF. En effet produire autant d'efforts et consommer 39 ha de terres pour un résultat aussi tenu (+ 2000 habitants) n'est pas une solution acceptable,
- une clarification des calculs par rapport aux opérations en cours,
- et la suppression de l'enveloppe dédiée opérations privées.

B. Gestion économe des sols

Sur la période 2011-2021 : l'analyse de la consommation d'espace fait état de 77 ha consommés dont 61,5 ha de terres agricoles.

Sur la période 2021-2024: la consommation d'ENAF est de 2.3 ha.

Le projet conduit à consommer 53.9 ha + les parties d'OAP sectorielles dédiées aux activités de loisirs. Bien que de très grands efforts de densification et de renouvellement urbains soient réalisés, la gestion économe des terres ne nous paraît pas avérée.

De façon générale, si le nouveau projet de PLU permet dans un contexte de très forte tension foncière et au prix d'une politique d'urbanisme ambitieuse et exigeante, d'aboutir à un projet où la volonté de préserver l'espace agricole est bien inscrite, il offre encore des pistes de gestion économe des sols qu'il est nécessaire d'explorer.

Donc sous la réserve expresse de la prise en compte des demandes formulées, nous émettons un avis favorable à ce projet de PLU.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, mes sincères salutations.

Le Président,



Loïc Guines