



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 plan local d'urbanisme
de la commune nouvelle de Montrevault-sur-Evre (49)**

n°MRAe 2016-2009

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 téléphoniquement le 21 septembre 2016. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme de Montrevault-sur-Evre (49).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme et Thérèse Perrin, et en qualité de membre associé Antoine Charlot.

Étaient absents ou excusés : Aude Dufourmantelle, et en qualité de membre associé Christian Pitié.

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.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement a été saisie pour avis de la MRAe des Pays de la Loire, par la commune de Montrevault-sur-Evre, le dossier ayant été reçu le 24 juin 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, a été consulté par courrier en date du 4 juillet 2016 :

- le délégué territorial de l'agence régionale de santé de Maine et Loire.*

A en outre été consulté par courrier en date du 27 juin 2016 :

- le directeur départemental des territoires du département de Maine et Loire,*

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en gras pour en faciliter la lecture.

I 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 son opportunité mais 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.

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme de la commune nouvelle de Montrevault-sur-Evre, issue de la fusion des 11 communes constitutives de Montrevault Communauté. Le conseil municipal a arrêté le projet de PLU pour son territoire le 25 avril 2016. L'autorité environnementale a soumis ce PLU à évaluation environnementale à l'issue d'un examen au cas par cas (décision du 22 octobre 2015). Les principaux enjeux alors identifiés concernent la consommation d'espace, la bonne prise en compte des risques naturels et des sols pollués liés à l'exploitation ancienne de mines aurifères.

Avis sur la qualité des informations fournies

Il convient en premier lieu de souligner la bonne qualité globale des documents fournis. Dans un contexte de regroupement communal, le PLU propose un rapport de présentation et des plans de zonages dans un format et avec un niveau de détail adaptés au territoire et à ses enjeux. Toutefois, certaines précisions mériteraient d'être apportées aux documents graphiques, tels que l'intensité des aléas de mouvements de terrains. Par ailleurs, en vue de l'enquête publique, il conviendrait de verser au dossier l'ensemble des annexes annoncées, ainsi que les études relatives aux zones humides mentionnées dans le rapport de présentation.

Avis sur la prise en compte de l'environnement

Le PADD traduit la volonté des élus de mettre en place une politique ambitieuse sur le volet économique, parfois au détriment des enjeux environnementaux. La multiplication des surfaces dédiés à l'accueil d'activités, sans réels liens hiérarchiques (zones d'activités communautaire et intermédiaire, zones d'activités de proximité, reconversion de certains bâtiments des zones A et N) et insuffisamment justifiée au regard des besoins du territoire, rend l'exercice de planification peu contraignant. Le PLU poursuit en effet un développement essentiellement quantitatif du territoire, et présente ainsi de réelles faiblesses quant aux exigences qualitatives. La transformation des bâtiments agricoles, constitue à cet égard une menace pour l'emploi agricole.

En ce qui concerne l'habitat, le projet de PLU affiche des objectifs de modération foncière qui limitent les extensions urbaines, portant à 50 % la production de logements neufs. En revanche, les dispositions limitant le mitage territorial sont inachevées, en raison du nombre élevé de bâtiments vacants pouvant faire l'objet d'un changement de destination, et de l'absence de leur prise en compte dans la réponse aux besoins futurs de logements. Le PADD acte un renforcement de la polarité Saint-Pierre-Montlimart/Montrevault même si la ventilation des logements à produire est légèrement en-deçà des objectifs du SCoT du Pays des Mauges. La MRAE recommande de mieux préciser le phasage des opérations à l'échelle du territoire pour éviter une concurrence entre les bourgs.

Au global, l'élaboration du PLU est vertueuse en cela qu'elle réduit globalement de près de 185 hectares les zones d'urbanisations futures, eu égard aux possibilités offertes par les documents d'urbanisme déjà en vigueur. Toutefois les besoins en surfaces à urbaniser à court, moyen et long

terme (1AU et 2AU) doivent être réinterrogés. En effet, quand bien même le PLU ne va pas au-delà des possibilités offertes par le SCoT pour son territoire, les projections en termes de constructions de nouveaux logements et d'accueil d'activités sont très ambitieuses au regard des évolutions constatées ces dix dernières années. À titre d'exemple, la mobilisation des espaces d'ores et déjà susceptibles d'accueillir de nouvelles constructions et des logements vacants, sans recours à de nouvelles zones AU en extensions urbaines, suffirait à elle seule à faire face aux besoins en logements neufs pour la durée du PLU. L'urbanisation à venir du territoire de la collectivité et les conditions d'épuration des effluents associés sont étroitement liés de sorte que les imprécisions concernant le mode d'épuration rend aléatoire les choix définis pour le développement de l'urbanisation.

Concernant la préservation des zones humides, des précisions sont attendues sur leur classement dans les secteurs urbanisables. Si la séquence « Eviter-Réduire-Compenser » (ERC) relative aux impacts sur les milieux naturels semble avoir prévalu, la méthodologie de recensement des éléments patrimoniaux mériterait d'être mieux explicitée, tout comme le choix de certains sous-zonages, incompatibles pour certains avec les enjeux du secteur concerné. Des recommandations ont donc été émises par la MRAe en ce sens, d'une part pour améliorer la compréhension des choix opérés par le PLU, d'autre part pour s'assurer de la bonne traduction réglementaire des objectifs de préservation du patrimoine naturel et paysager.

Avis détaillé

Le présent avis de la MRAe porte sur l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme de la commune nouvelle de Montrevault-sur-Evre dans le département de Maine et Loire. Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport de présentation, tout particulièrement la manière dont il rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PLU.

Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le PLU est également fourni pour la complète information du public.

1 Contexte, présentation du PLU et principaux enjeux environnementaux

L'élaboration du PLU de Montrevault-sur-Evre a été prescrite en 2011 alors que les 11 communes étaient regroupées au sein de la communauté de communes Montrevault Communauté. Celle-ci est devenue la commune nouvelle de Montrevault-sur-Evre le 1^{er} janvier 2016, à l'issue de la fusion des 11 communes déléguées¹. Le conseil municipal a arrêté le projet de PLU pour son territoire le 25 avril 2016.

Le territoire est concerné par le SCoT du Pays des Mauges approuvé le 6 juillet 2013.

L'ambition de la commune nouvelle, telle qu'elle découle du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), est d'appuyer son développement sur 3 axes fondateurs :

- renouveler la qualité du maillage urbain du territoire ;
- mettre en œuvre une politique d'accompagnement des entreprises ;
- valoriser le patrimoine et la ruralité.

Le rapport de présentation comprend un diagnostic, un état initial de l'environnement, la justification des choix et une évaluation environnementale. Le dossier est également constitué du programme d'aménagement et de développement durables (PADD) et du règlement (écrit, graphique, plan des hauteurs et annexes). Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont à la fois thématiques (trame verte et bleue) et spatialisées (Cœur de ville, autres bourgs, entrées de villes). Le dossier comprend un volet de présentation des enjeux environnementaux par thématiques, qui reprend les conclusions de l'état initial de l'environnement ainsi que les thématiques

¹ Les communes déléguées seront désignées par le terme « bourgs » dans la suite de cet avis, en cohérence avec le vocabulaire utilisé dans les documents constitutifs du PLU

soulignées par l'autorité environnementale lors de l'examen au cas par cas, à savoir la consommation d'espace, la bonne prise en compte des risques naturels et des sols pollués liés à l'exploitation ancienne de mines aurifères.

2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

Dans sa structuration globale, le dossier de projet de PLU est d'une appréhension aisée, facilitée par le caractère synthétique de ses pièces constitutives. Le rapport de présentation se révèle complet et le choix opéré pour la formalisation des plans de zonage assure une bonne lisibilité du règlement. Les échelles retenues pour les représentations cartographiques du PLU sont bien adaptées, que ce soit pour le règlement graphique ou les OAP.

2.1 Diagnostic et articulation avec les autres plans et programmes

Le diagnostic se révèle complet dans son contenu sur l'ensemble des thèmes classiquement rencontrés dans un document d'urbanisme, via une analyse qui se décline selon les thématiques, économique, démographique, de logement et de mobilité. De manière analogue au PADD, la structuration du rapport de présentation met l'accent sur le thème de l'activité économique. L'habitat et les thématiques environnementales sont abordés dans un second temps.

Compte tenu du contexte de regroupement communal, les informations attendues sur le bilan des documents d'urbanisme actuels, des dynamiques démographiques observées dans les bourgs et du potentiel foncier disponible sont importantes pour déterminer de manière argumentée les besoins réels d'ouverture à l'urbanisation. Si le diagnostic se révèle de bonne facture en ce qui concerne les disponibilités foncières en termes d'habitat, les zones d'activités méritaient une analyse plus fine, compte tenu des dynamiques observées ces dernières années et des données disponibles sur le territoire. Un bilan précis de l'existant en termes de foncier résiduel disponible, équipé et de rythme de commercialisation observé pour chaque zone d'activités est une condition nécessaire pour justifier les choix opérés par le PLU sur ce thème.

L'articulation avec les documents d'ordre supérieur est principalement abordée dans la partie 2 du rapport de présentation. Le PLU propose une traduction synthétique, sous forme de tableaux, des objectifs édictés par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) approuvé le 6 juillet 2013. Le scénario retenu par le PADD affiche clairement un projet de territoire en lien avec celui de la commune voisine de Beaupréau. Pourtant, la lecture des documents ne permet pas de comprendre en quoi les choix opérés par le PLU renforce cette polarité intercommunale. Dès lors, resituer le projet de PLU à l'échelle du SCoT

offrirait une plus-value indéniable.

L'analyse de la compatibilité au schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) Loire-Bretagne 2016-2021 en vigueur depuis le 21 décembre dernier s'avère succincte. Si les dispositions du schéma qui concernent le document d'urbanisme sont décrites de manière satisfaisante, leurs modalités de traduction dans les pièces réglementaires du PLU manquent parfois de précisions. Le territoire communal est concerné par trois schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE). La manière dont le PLU est compatible avec les dispositions des SAGE est bien détaillée. Toutefois, les indicateurs définis par ces schémas et mis en œuvre dans le cadre du PLU pour la thématique du patrimoine naturel (haies et zones humides notamment) manquent de précisions pour permettre une analyse pertinente (cf chapitre 2.5 du présent avis).

S'agissant du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire, adopté par arrêté du préfet de région le 30 octobre 2015, le PLU renseigne sur la correspondance entre les trames régionales et celles déclinées et précisées par le PLU, ainsi que les traductions réglementaires choisies (zonage N, OAP...). Les cartographies qui illustrent ces travaux de territorialisation, contribuent à bien rendre compte de la prise en compte du SRCE par le projet de PLU, notamment pour les secteurs dont le contour a été affiné. Le plan climat énergie territoire du Pays de Mauges est également abordé de façon succincte dans ce chapitre.

2.2 État initial de l'environnement

L'état initial aborde l'ensemble des thématiques attendues et propose pour chacune d'elles une conclusion synthétique sur les perspectives d'évolution du territoire et les enjeux qui en découlent, en lien avec les objectifs du SCoT du Pays des Mauges.

Le territoire de Montrevault possède un patrimoine naturel riche, notamment reconnu au travers de la présence de nombreuses zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF). L'état initial met en évidence les richesses patrimoniales du territoire, en rappelant l'importance du maillage bocager, la forte valeur patrimoniale des vallées de l'Evre et de la Divatte, des ruisseaux de la Lisière et de la Trézenne qui traversent son territoire et la diversité des espèces qu'abritent la forêt de Leppo et les Landes du Fuiet.

Un bilan des capacités résiduelles des stations d'épuration (STEP), issu de l'étude de zonage d'assainissement est repris par le rapport de présentation du PLU. Il s'avère que les STEP du Puiset - Doré et de la Chapelle-Aubry sont à saturation.

Zones humides

L'inventaire des zones humides est issue des travaux du schéma d'aménagement et de

gestion de l'eau (SAGE) Evre Thau Saint-Denis, réalisés en 2012. Le rapport de présentation indique que les zones humides reportées dans le règlement graphique sont uniquement celles déterminées par le critère floristique. S'il fait mention d'investigations complémentaires menées aux abords des agglomérations, il s'avère que les documents fournis à l'autorité environnementale ne contiennent pas cette étude. Dès lors, il conviendrait de préciser la méthodologie mise en œuvre, les résultats obtenus et les limites des zones humides, en particulier dans les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation et concernés par les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

La MRAe recommande de confirmer la délimitation des zones humides, en particulier sur les secteurs ouverts à l'urbanisation (habitat et activités) et si nécessaire en recourant à des investigations complémentaires afin de justifier que les mesures d'évitement et de réduction des impacts sur les zones humides ont bien été recherchés.

Trame verte et bleue

Un état de la biodiversité a été établi sur la base des inventaires et protections réglementaires existantes et une cartographie de la trame verte et bleue (TVB) réalisée en s'appuyant notamment sur le croisement des éléments issus du SRCE et du SCoT. Les données d'inventaires des haies et des zones humides issues des SAGE (critère floristique) ont été mobilisées pour préciser les cœurs de bocage et d'habitats humides. La méthodologie pour construire les trames à l'échelle communale a été partagée avec les acteurs associatifs et institutionnels et les choix opérés sont bien retranscrits aux pages 135 et 136 de l'état initial. Ces travaux ont abouti à la définition de réservoirs de biodiversité et de corridors écologiques, ainsi qu'une trame bocagère spécifique et le travail de territorialisation de la trame verte et bleue se révèle au final de bonne facture.

Sites et paysages

L'état initial dresse un inventaire des composantes du paysage et du patrimoine de Montrevault-sur-Evre, à la présentation pédagogique pour le lecteur. Ainsi le diagnostic paysager s'appuie sur une description de bonne qualité du grand paysage des Mauges. Ce chapitre permet de comprendre en quoi les interventions successives de l'homme ont forgé l'identité du territoire communal, notamment par les aménagements liés à l'agriculture et les exploitations minières (argiles, granulats, or...). On signalera toutefois l'absence d'explication sur la méthode d'étude retenue pour inventorier les éléments présentés, puisqu'il semble que les photographies n'aient qu'une fonction d'exemple et qu'aucune hiérarchisation ne soit opérée entre ces éléments d'intérêt.

Gestion de l'eau

La gestion des eaux usées sur la majorité des bourgs du territoire est un des aspects du PLU qui présente des incertitudes. Les connaissances actuelles de l'ensemble des systèmes d'assainissement ne permettent pas en effet de statuer sur la capacité des réseaux et des stations d'épuration à assurer une collecte et un traitement des eaux usées conformes aux normes en vigueur. Le rapport de présentation mentionne que les dispositifs de traitement des eaux usées doivent être suffisamment dimensionnés pour accueillir de nouvelles zones d'habitat et d'activités, et que seule celle du Puiset-Doré arrive à saturation. Or les notices d'assainissement jointe en annexe font état d'une situation générale moins favorable, avec de nombreuses installations présentant des dysfonctionnements hydrauliques conséquents. Il convient de noter que si les schémas de zonages d'assainissement nécessitent une réactualisation, celle-ci devra faire l'objet d'un examen au cas par cas au titre de l'évaluation environnementale.

La MRAe recommande d'intégrer dans le rapport de présentation les conclusions des notices d'assainissement en ce qui concerne le traitement des eaux usées.

Déplacements, mobilité

Le rapport de présentation met en lumière des potentialités différentes au sein du territoire pour le déplacement des actifs. À l'ouest de la commune, l'usage de la voiture représente 75 % des déplacements. La marche, plus présente à l'est, traduit une proximité plus forte entre le lieu de travail et de résidence. Les autres motifs de déplacements font l'objet d'une analyse qui met en lumière la corrélation entre ces flux et l'implantation des équipements dans les bourgs. L'offre existante en déplacements est complétée par le réseau AnjouBus et des pistes cyclables, qualifiées de modestes en raison du relief dissuasif.

Risques et nuisances

L'ensemble des risques naturels auxquels est soumis le territoire communal est présenté. Une attention particulière est portée à la description de la géologie du territoire communal en raison de la présence de carrières et d'anciennes mines d'exploitation aurifères sur le territoire de Saint-Pierre-Montlimart, ainsi que sur 5 autres bourgs. Si la localisation des puits et des galeries n'est pas toujours connue, l'état initial dresse un recensement des exploitations du 20^e siècle sur ces communes et renvoie aux cartes du porté à connaissance (PAC), dont les éléments sont repris dans le règlement graphique du PLU.

S'agissant des nuisances sonores, le rapport de présentation fait référence au classement sonore des voies traversant la commune, en omettant toutefois la RD 762. Le PLU ne fait pas mention du nouveau classement sonore révisé qui devrait être approuvé d'ici fin 2016.

2.3 La justification des choix

À partir des constats du diagnostic, de l'état initial de l'environnement et des enjeux que ces deux documents traduisent, le chapitre consacré à la justification des choix retenus retrace la détermination des différents besoins permettant de justifier les orientations retenues par la collectivité au PADD.

Trois scénarios de développement du territoire sont présentés, sans que ne soit toujours argumentée l'acceptabilité des impacts résiduels des scénarios. Les choix opérés privilégient l'enjeu du développement économique, perpétuant ainsi un modèle de développement historique sur le territoire. Certains choix d'aménagement s'appuient largement sur l'hypothèse de la réalisation du projet routier Ancenis-Cholet-Vallet-Clisson-Saint-Philbert-de-Grand-Lieu, dont les effets induits sur l'environnement ne sont pas abordés à ce stade de la planification.

La volonté affichée de renforcer la polarité Saint-Pierre-Montlimart/Montrevault en lien avec Beaupreau va dans le sens d'une bonne prise en compte environnementale, notamment par la maîtrise du développement des bourgs et donc la limitation de la consommation d'espaces qu'elle devrait entraîner. Les choix opérés ne font pourtant pas toujours écho à cet objectif, notamment en ce qui concerne les opérations d'habitats prévus dans les autres bourgs qui concurrencent la polarité ou encore les possibilités offertes pour les activités dans les secteurs A et N, contradictoires avec la hiérarchisation souhaitée des zones d'activités communales.

Le PLU décline ensuite cet exercice de justification à des échelles plus fines, qui renseignent sur les critères de choix des secteurs où les projets sont envisagés, et les zonages associés retenus.

Par ailleurs - et ce point sera développé en partie 3 dans le volet consacré à la consommation d'espace - la justification du besoin global en surfaces destinées à une urbanisation future (zones 1AU et 2AU) interroge lorsqu'on le compare aux évolutions constatées sur les dix dernières années et au résiduel mobilisable dans les zones déjà équipées.

2.4 L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU

L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU a été réalisée sur la base des orientations du PADD, des OAP et des dispositions réglementaires du PLU.

Les orientations du PADD sont susceptibles de générer des incidences négatives, liées principalement à la consommation d'espaces et à l'augmentation de la population et des activités accueillies sur le territoire. Pour chaque thématique environnementale, des

tableaux présentent la manière dont le PADD et le règlement prennent en compte ces enjeux, et comment les orientations prises permettent d'éviter ou réduire ces incidences.

En complément de cette approche thématique, une analyse plus spatialisée des impacts des OAP est proposée, en lien avec les dispositions réglementaires du PLU. Elle confronte ainsi, pour chaque secteur de projet, les pressions induites par les objectifs poursuivis par le PLU aux mesures de maîtrise des incidences environnementales.

2.5 Les mesures de suivi

Des indicateurs de suivi sont proposés autour de 9 thématiques en lien avec les orientations du PADD. Si certains indicateurs se révèlent pertinents, la réflexion ne semble pas totalement aboutie. Le nombre important d'indicateurs proposé implique que la collectivité mobilise des moyens importants pour en assurer la collecte et l'analyse. Si le document s'attache à préciser le service ressource pour recueillir les données pour la plupart des indicateurs, il n'a pas été déterminé de qui relèvera le suivi de l'indicateur relatif à l'évolution de la surface des zones humides. En outre, il n'est précisé ni la périodicité de la collecte, ni l'état « zéro » à l'approbation du PLU. En ce qui concerne certaines données, notamment le suivi des linéaires de trame bocagère et de diverses superficies des éléments de la TVB, des précisions sur la méthode de recueil de données semblent nécessaire pour évaluer l'effectivité de ces indicateurs.

2.6 Le résumé non technique

Le résumé non technique est succinct et privilégie les tableaux de synthèse. Les incidences du PLU sur l'environnement ainsi que les mesures d'évitement envisagées sont présentées pour chaque thématique de l'évaluation environnementale (milieux naturels, paysage et patrimoine, risques...). Pour chacune d'entre-elles, le résumé non technique confronte les pressions négatives engendrées par la mise en œuvre du PLU, et les mesures envisagées pour maîtriser ces incidences. Les outils réglementaires mis en œuvre ne sont pas systématiquement explicités et le lecteur devra se référer aux pièces constitutives du dossier pour approfondir sa compréhension du dossier.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

3.1 Consommation d'espace

Le diagnostic du rapport de présentation comprend un chapitre dédié à l'occupation du sol et à la consommation foncière, ainsi qu'une analyse des capacités de densification et de mutation. Depuis 1968, le territoire communal a enregistré une faible augmentation de la population. La création de la commune nouvelle s'est accompagnée d'une réflexion

sur la structuration du territoire. Ainsi, les orientations affichées dans le PADD doivent permettre de renforcer la polarité définie par le SCoT, constituée des bourgs de Saint-Pierre-Montlimart et de Montrevault. En outre, l'élaboration de ce PLU dans un contexte de regroupement communal, a vocation à porter un projet de territoire plus intégré. En ce qui concerne le développement des bourgs, le PLU aurait alors gagné à mieux hiérarchiser les projets de développement susceptibles de concurrencer le renforcement de la polarité communale souhaitée.

Le bilan des documents d'urbanisme en vigueur démontre qu'à l'occasion de l'élaboration du PLU de la commune nouvelle, les zones à urbaniser ont été réduites de 162,5 ha pour l'habitat et les équipements, et de 22 ha pour les zones dédiées à l'activité. Cette diminution substantielle est à saluer et témoigne de la volonté de la collectivité de mieux maîtriser la consommation d'espaces naturels et agricoles.

Habitat

En affichant un objectif de consommation d'espace de 40 ha maximum en extensions urbaines pour l'habitat entre 2015 et 2027, le projet de PLU s'inscrit dans les orientations du SCoT (77 hectares pour la période 2010-2030) et affiche une consommation foncière potentielle inférieure à celle observée ces 10 dernières années (80 ha consommés en extension), soit une réduction de 50 %. Pour ce faire, les OAP, qu'elles soient locales ou thématiques, favorisent des formes urbaines moins consommatrices d'espaces. Les densités prescrites dans la polarité communale varient de 20 logements/ha pour les opérations au sein de l'enveloppe urbaine à 18 logements/ha dans les extensions. Sur l'ensemble des autres communes, les densités retenues sont d'au moins 16 logements/ha.

Les enjeux en matière d'habitat sont exposés au sein du diagnostic qui s'appuie pour ce volet sur le programme d'actions du plan local de l'habitat (PLH) porté par la communauté de communes. L'objectif de production de logements porté par le PLU est d'environ 900 logements, soit 90 logements par an. Si celui-ci est en cohérence avec les objectifs du SCoT, il apparaît élevé au regard du rythme moyen d'évolution démographique observé et à la production récente de logements sur le territoire communal (29 et 26 logements commencés en 2013 et 2014). Le bilan de la consommation foncière par bourg figure dans les annexes du rapport de présentation et éclaire sur la prise en compte des possibilités de densification identifiées par le plan d'action foncière (PAF), de l'ordre d'une centaine de logements dans les enveloppes urbaines.

Le diagnostic recense 169 bâtiments pour lesquels un changement de destination est possible, majoritairement situés en zone A, ce qui apparaît très important à l'échelle du

territoire communal et pourrait conduire à un renforcement du mitage des zones naturelles et agricoles. La sélection opérée interroge, d'autant que les critères utilisés pour l'analyse du patrimoine bâti sont moins contraignants que ceux édictés par la charte « Agriculture et Urbanisme » du Maine-et-Loire². En outre, ces potentialités ne sont pas prises en compte dans le calcul pour répondre aux objectifs de production de logements. Si l'application d'un coefficient de rétention s'avère nécessaire pour tenir compte des difficultés à mobiliser ce foncier sur la durée du PLU, ce dernier doit tenir compte de ce potentiel pour ajuster l'estimation de ces besoins en extensions urbaines et ainsi limiter la consommation d'espaces agricoles ou naturels.

Ainsi, en prenant comme référence l'objectif de production affiché pour cette intercommunalité dans le SCoT, le potentiel de logements identifié dans les enveloppes bâties des bourgs et la remise sur le marché des logements vacants (545 en 2013 selon l'INSEE) suffiraient à couvrir les besoins en logements pour la durée du PLU. Du fait de la rétention foncière observée, le potentiel effectivement mobilisable est moindre. Ce constat doit conduire la collectivité à réinterroger le besoin d'ouvertures de nouvelles zones d'extensions urbaines qui ne s'avèrent pas nécessaires à moyen terme, et envisager selon les cas une programmation à plus long terme (2AU) en privilégiant le renforcement de la polarité, ou leur suppression.

Les choix opérés dans le PLU doivent permettre de renforcer la polarité définie par le SCoT, constituée des bourgs de Saint-Pierre-Montlimart et de Montrevault. S'agissant des logements neufs, les objectifs de production détaillés par commune montrent que ces deux bourgs accueilleront une part légèrement supérieure à 40 % de la production communale. Les dynamiques récentes observées sur le territoire communal démontrent que seuls 25 % des logements commencés en 2013 (source SITADEL) et 28 % de lots en cours de commercialisation au 1^{er} janvier 2015 (source observatoire foncier de la direction départementale des territoires de Maine-et-Loire) concernaient cette polarité. En ce sens, la ventilation proposée par le PLU, avec 45 % dans cette polarité, porte une intention de ré-équilibre cohérente avec les objectifs affichés par le PADD, bien que légèrement inférieure à ceux préconisés par le SCoT.

Ce chapitre aurait gagné à mieux expliquer comment il conciliait cet objectif avec le foncier disponible à l'approbation du PLU. En effet, le diagnostic laisse apparaître une centaine de lots disponible à la vente dans les lotissements communaux, dont un tiers seulement concerne la polarité à renforcer. Les opérations en cours et prévues à Saint-Rémy-en-Mauges et la Salle-et-Chapelle-Aubry sont équivalentes en nombre de logements proposés à celles prévues dans les deux bourgs de la polarité ce qui pourrait créer un effet de concurrence allant à l'encontre du renforcement de la polarité. Le PLU aurait dû analyser plus finement le rythme de commercialisation des opérations prévues.

² Notamment par rapport aux critères architecturaux définis par la charte, à savoir une emprise au sol d'au moins 100 m² et pas de surélévation.

L'argumentaire proposé à la page 69 du rapport de présentation n'y répond que très partiellement. À titre d'exemple, le zonage 1AU prévu dans le bourg de Saint-Rémy-en-Mauges, qui s'ajoute aux terrains disponibles et à l'opération d'aménagement des « Jardins de la Fontaine » en cours, renforce in fine la concurrence vis-à-vis de la polarité et contrevient aux intentions affichées dans le PADD.

La MRAe recommande de mieux justifier le changement de destination des bâtiments situés en zone A et N, et de tenir compte de ce potentiel pour ajuster la consommation d'espaces au plus près des besoins réels . Par ailleurs, au regard du tissu existant et du taux de vacance des logements, le devenir de certaines zones d'extensions urbaines de bourgs nécessite d'être réinterrogé.

Activités

L'ambition économique du territoire reste forte et transparait dans la structuration même du PADD puisque les trois premières orientations y sont consacrées. Des disponibilités foncières et immobilières importantes ont été recensées au sein des zones d'activités (ZA) du territoire communal. En conséquence, le réaménagement et la densification des ZA existantes, notamment celle de Belleville à Saint-Pierre-Montlimart, devront être privilégiés à leur extension ou à la création de nouveaux pôles. Le diagnostic met en exergue une réserve foncière disponible de 12 ha sur les seules zones d'activités principales des Alliés et de Belleville. Dans la mesure où les besoins en matière d'activités économiques des dix dernières années ont nécessité la consommation de 17 ha sur les périmètres dédiés aux activités économiques des documents d'urbanisme en vigueur, et dans l'hypothèse d'une dynamique analogue sur les dix années à venir, ce seraient donc 70 % des besoins en offre foncière pour les zones d'activités qui seraient couverts par des terrains déjà disponibles au sein des zones existantes.

Le PLU acte le renforcement de la zone d'activités de Belleville par une extension de 14 ha au sud, alors même qu'aucun lot ne s'est vendu depuis 6 ans et qu'il reste 5 ha disponibles. Cette extension, ainsi que celles des autres zones d'activités de proximité pour un total de 4 ha, permettent d'envisager un potentiel de 30 ha de surfaces destinés à l'accueil d'activités par le PLU sur le territoire communal, en excluant le potentiel de densification de la zone d'activités de Belleville et le foncier disponible de celle des Alliés. Au regard des dynamiques territoriales rappelées dans le diagnostic, les besoins apparaissent surévalués ce qui contrevient à l'objectif de modération de consommation d'espaces.

De plus, des précisions sont attendues sur la motivation qui conduit à une rédaction du règlement de la zone A qui permet l'aménagement et la réfection des constructions existantes pour l'installation d'activités autres qu'agricoles et forestières. En effet, cette

disposition participe au mitage et contrevient aux objectifs de renforcement des zones d'activités de proximité.

La MRAe recommande de mieux justifier les choix opérés en matière de surfaces destinées à l'accueil d'activités, en les confrontant aux évolutions constatées sur les dernières années et aux surfaces disponibles.

3.2 Zones humides

Les zones humides sont abordées dans l'orientation générale d'aménagement 7B du PADD, sous l'angle de la valorisation de la nature et du paysage : « *Prendre en compte les zones humides en vue de leur protection dans une démarche double de préservation de la qualité de l'eau et d'identification de la trame verte et bleue* ». À ce titre, les zones humides issues de l'inventaire des SAGE figurent bien dans la carte de synthèse de la TVB du PADD. En revanche, le règlement s'avère lacunaire sur la préservation des zones humides, puisque d'une part ne figurent sur les plans de zonage que les emprises indicatives des zones humides d'intérêt floristique inventoriées par les SAGE, et que d'autre part les exhaussements/ affouillements sont autorisés par le règlement des zones A et N. L'analyse des impacts potentiels liés aux exhaussements/affouillements, rendus possible y compris sur des zones humides identifiées pour l'activité agricole dans la zone N, était attendue dans l'évaluation environnementale, d'autant que le secteur comporte déjà de nombreux aménagements destinés à l'irrigation, notamment des retenues collinaires, et que de nouvelles réserves sont à l'étude. Dès ce stade, une réflexion était attendue pour mieux appréhender les besoins et localiser les secteurs concernés. De même, pour les secteurs concernés par les OAP, l'évaluation environnementale fait mention d'investigations pédologiques complémentaires qui ont permis de préciser les limites des secteurs de projets compatibles avec la protection de zones humides. Or, elles ne figurent pas dans les pièces du dossier ce qui ne permet donc pas de les confronter aux secteurs destinés à accueillir une urbanisation future.

La MRAe recommande de préciser les effets attendus sur l'environnement, et notamment pour la préservation du patrimoine naturel, les incidences des exhaussements et affouillements autorisés dans les zones A et N du règlement. Par ailleurs, le PLU devra expliquer pourquoi il ne pouvait pas concilier les besoins recensés en la matière avec l'objectif de préservation des zones humides identifiées.

3.3 Trame verte et bleue

Le PADD affiche essentiellement des objectifs de valorisation touristique et s'avère moins disert sur le volet de préservation du patrimoine naturel. Le projet de PLU affiche sa volonté de protection des espaces naturels, notamment des ZNIEFF, en inscrivant le principe de préservation de la biodiversité et des continuités écologiques au travers la

trame verte et bleue notamment. Le zonage N vise la protection de ces milieux naturels d'intérêt écologique. Des espaces boisés, des haies et des ripisylves, participant à la TVB, sont protégés soit en tant qu'espaces boisés classés, soit au titre de l'article L151-23 du code de l'urbanisme³ L'OAP consacrée à la TVB définit de manière générale des préconisations pour compenser les arrachages de haies inventoriées et pour définir les axes de déplacements doux. En revanche, il est prévu au Puiset-Doré une zone Ad, qui est un sous-zonage spécifique qui délimite les secteurs accueillant une installation de stockage de déchets inertes. Or cette zone impacte une ZNIEFF de type 1 « Les Recoins » et une ZNIEFF de type 2 « Landes du Fuillet » ainsi que des zones humides à hauteur de 2,5 ha. L'autre ISDI prévue par le PLU sur le bourg de la Chaussaire est implantée dans un secteur potentiellement concerné par des zones humides. Du fait des enjeux de ces secteurs, il était attendu au sein de l'évaluation environnementale un argumentaire permettant de justifier le choix opéré au regard des impacts attendus et les éventuelles alternatives d'implantation étudiées. L'argumentaire présenté à la page 142 du tome 2 du rapport de présentation ne démontre pas, en l'état, que l'évitement des impacts environnementaux a été recherché.

Le territoire communal est distant de plus de 4 km du site Natura 2000 « Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts-de-Cé ». La vallée de l'Evre est un affluent de la Loire. L'absence d'incidence sur le site Natura 2000 est justifiée par les dispositions prises par le PLU en vue de la préservation de la qualité des eaux et de milieux humides du bassin versant de l'Evre.

Si la prise en compte de la TVB s'avère globalement satisfaisante, la MRAe recommande de justifier les choix opérés pour le sous-zonage Ad au regard des enjeux en présence au travers de la séquence « Éviter, Réduire, Compenser ».

3.4 Sites et paysages

Les enjeux définis à l'échelle du territoire communal en termes de qualités paysagères par le PLU s'avèrent pertinents. Le PLU affiche le souhait de renforcer l'attractivité du territoire par la mise en valeur de l'identité des bourgs et l'identité rurale du territoire. À cet effet, les OAP prévoient un traitement des franges urbaines afin de préserver la qualité du paysage perçu depuis les zones agricoles et les principaux axes routiers, notamment dans les secteurs de zone d'activités. Il n'en demeure pas moins que la traduction opérationnelle de ces intentions se limite pour la plupart à la mise en place de masques paysagers (merlons ou végétaux).

Les sites classés du territoire communal, à savoir « les boucles et les falaises de l'Evre et cirque de Courosse » et le « Parc du château du Bas-Plessis », font l'objet d'une

³Cet article permet de délimiter des sites et des secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique.

protection satisfaisante puisque l'ensemble de leurs périmètres bénéficie d'un zonage N avec un règlement qui ne permet pas l'implantation de nouvelles constructions.

Le recours au classement systématique pour tous les espaces boisés autres que ceux bénéficiant d'un plan de gestion mérite d'être réexaminé. En effet, la protection au titre du code de l'urbanisme n'a pas les mêmes visées ni les mêmes effets que ceux d'un plan de gestion. Il n'y a donc pas lieu de les opposer mais bien de caractériser les boisements et de motiver le recours au classement en fonction de leur intérêt (au titre paysager par exemple dans le cas des châteaux de Saint-Rémy-en-Mauges et du Chaudron-en-Mauges ou d'accueil d'espèces protégées) et des objectifs du projet de territoire. Si au regard du faible pourcentage de surfaces boisées du territoire communal le principe de protection est vertueux, une analyse croisée des enjeux en présence et des choix opérés au sein des OAP était nécessaire. À titre d'exemple, la présence d'EBC sur les coteaux de Saint-Pierre-Montlimart et de Montrevault interroge alors même que l'OAP prévoit un défrichement permettant l'ouverture des vues et la mise en valeur paysagère du coteau.

Si les dispositions des zones N et A pour lutter contre le mitage, notamment par l'interdiction de nouvelles constructions autres que pour les activités agricoles et forestières doivent permettre de limiter la banalisation du paysage en ce qu'elles encadrent les possibilités d'accueil de constructions, il est à noter que l'aménagement de la zone d'activités des Alliés dans un secteur très rural engendrera une dégradation inévitable de la qualité paysagère de ce secteur rural. Par ailleurs, la possibilité de changements d'usages rendus possibles pour de nombreux bâtiments déjà évoquée ci-avant, va à l'encontre de cet objectif.

3.5 Infrastructures, déplacements, mobilité

Le PLU rappelle que l'amélioration de l'axe Ancenis-Cholet-Vallet-Saint-Philbert de Grand Lieu, dont les maîtres d'ouvrages sont les conseils départementaux concernés, est un objectif prioritaire du SCoT. Selon les dernières perspectives envisagées par le schéma routier départemental, l'échéance de réalisation est en 2025. Les bourgs du Fuiet, de Saint-Rémy-en-Mauges, de Montrevault, du Puiset-Doré et du Fief-Sauvin sont concernés par le fuseau de ce projet d'infrastructure. L'état initial affiche une volonté d'anticiper la réalisation de cet axe routier structurant, en initiant une réflexion sur les localisations des futurs équipements qui pourraient bénéficier de cet axe renforcé. Or, la lecture des documents du PLU ne fait pas ressortir en quoi cet axe structurant a pesé sur les choix opérés. Par ailleurs, l'évaluation environnementale n'a pas procédé à une première approche des impacts de cet axe sur le territoire, en s'appuyant sur les premiers éléments d'étude disponible le cas échéant.

S'agissant des mobilités douces, le PLU n'intervient pas sur la thématique du covoiturage

et renvoie aux aménagements effectifs en cours. L'anticipation de l'axe routier structurant précédemment cité aurait pourtant pu être envisagé. En revanche, le développement des continuités douces est une volonté affichée par le PADD pour limiter la pression de la voiture. Celle-ci se traduit dans les opérations d'aménagement prévues, ainsi que dans l'OAP TVB au titre des circulations douces (piétons, vélos...).

3.6 Gestion de l'eau

Eaux superficielles

La maîtrise de la pollution des eaux est un enjeu fort identifié par l'évaluation environnementale. L'état initial évoque la présence de métaux toxiques dans le ruisseau de la Bellière, du fait des résurgences des anciennes exploitations minières situées à proximité. Un plan de gestion sur les eaux minières se révèle nécessaire et sera mis en œuvre par l'État pour abaisser les concentrations relevées en arsenic dans les eaux et les sédiments du ruisseau. À son échelle, le PLU met en œuvre une limitation des droits à construire sur les zones d'effondrement, ce qui constitue une réponse partielle à la problématique, mais qui est conforme à ce que le PLU peut réglementer en termes d'occupation des sols. L'effectivité de cette mesure nécessite des précisions (cf. chapitre sur les risques naturels). En l'état, le PLU renvoie à un plan de prévention des risques miniers (PPRM) qu'il indique a tort comme étant en cours d'élaboration par l'État, et précise qu'en l'attente de ce document, les usages prévus sur l'emprise de la zone doivent s'adapter au risque. Au-delà du fait qu'il n'y a pas de PPRM prescrit sur le territoire communal, cette formulation apparaît trop imprécise puisque c'est bien le rôle du PLU de définir les usages possibles du sol. En ce sens, le règlement graphique aurait dû reprendre les éléments communiqués au PAC de manière plus précise afin de distinguer les niveaux d'aléa dans les zones d'effondrement.

La valorisation du site des anciennes mines d'or comme espace vert et de sports extérieurs est pertinente pour limiter les risques de remobilisation des pollutions anciennes des mines, notamment des métaux lourds.

Assainissement

Il est indiqué qu'un diagnostic sera mené en 2016 pour réaliser un schéma directeur à l'échelle de la commune nouvelle. Il permettra ainsi de définir les travaux nécessaires sur les réseaux et de redéfinir la capacité de traitement des systèmes d'assainissement du Puset-Doré et de La Chapelle-Aubry. Les perspectives d'urbanisation devront être compatibles avec les résultats de l'étude. Malgré le souhait affiché dans le PADD d'anticiper l'arrivée du projet routier Ancenis-Cholet-Vallet-Clisson-Saint-Philbert-de-Grand-Lieu, et donc l'aménagement de la zone d'activités « des Alliés », le document ne renseigne pas sur les capacités résiduelles de la station du FUILLET ou l'existence d'une

station dédiée si le projet devait être mis en œuvre. Des précisions sont également attendues sur ce point.

Certains secteurs de développement urbain classés en AU ne disposent pas d'assainissement collectif sans que le rapport de présentation ne justifie réellement les raisons d'un tel parti-pris. En effet, instaurer de nouvelles zones urbanisables assainies de manière individuelle au sein d'une enveloppe urbaine (notamment en zone Ua correspondant aux cœurs de bourgs, voire en zone Ub qui doit permettre l'optimisation du foncier en accueillant des opérations de densification) va à l'encontre de la volonté affichée par la collectivité d'assurer une densification du bâti : le parcellaire plus restreint ne permettra pas en effet de mettre en place des installations d'assainissement autonome classiques. De plus, la perméabilité du sol étant, en règle générale, faible dans le secteur des Mauges, des rejets d'eaux usées traitées aux pluviaux seront incontournables, alors que l'épuration et la dispersion des effluents par le sol en place est le dispositif réglementaire à privilégier. Le développement de l'urbanisation du territoire devra être conditionné à une gestion cohérente et performante des nouveaux effluents générés.

La MRAe recommande de conditionner les nouvelles ouvertures à l'urbanisation à la capacité des réseaux et systèmes épuratoires à assurer un traitement correct des eaux usées. En outre, l'incompatibilité entre la volonté de compacité du bâti et le développement de zones urbanisables, assainies de manière individuelle doit être levée.

3.7 Risques et nuisances

Le projet tient compte de la sécurité des personnes et des biens dans les secteurs soumis aux risques inondation et aux risques de feux de forêts. Les autres risques naturels tels que le retrait-gonflement des argiles ou le radon sont identifiés et ont vocation à être pris en compte via des mesures constructives.

Les secteurs soumis au risque d'effondrement sont repérés par une trame sur le plan de zonage du PLU, sans pour autant préciser l'intensité de l'aléa. Ceci semble pourtant un préalable à la mise en place de prescriptions constructives sur ces secteurs. Le règlement du PLU renvoie, via son article 5, à l'application de l'article R111-2 qui stipule « *que le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ». Le PLU renvoie ainsi la prise en compte de ce risque au stade opérationnel, reportant sur l'exercice de délivrance des actes de droit des sols la responsabilité de définir de ce qui est acceptable ou non. Se faisant, il ne met pas en œuvre la possibilité qu'il lui est donnée, en l'absence de PPRM, de définir des règles au stade de la planification, en fonction des différents niveaux d'aléa. Il aurait pu

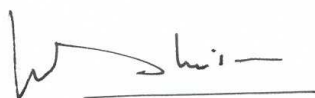
utilement tirer parti de la circulaire du 6 janvier 2012 relative à la prise en compte des risques miniers résiduels qui permet de faire un lien entre le niveau d'aléa d'effondrement et les mesures d'interdiction ou de limitation à mettre en œuvre en termes de planification.

La prévention et la réduction des nuisances sonores est un enjeu tant de santé que de qualité du cadre de vie. Le PLU doit donc tenir compte des perspectives d'évolution de l'urbanisme (habitat et activités) et des projets d'infrastructures.

Or le PLU acte le renforcement de la zone d'activités de Belleville à Saint-Pierre-Montlimart. La densification de cette zone apparaît un préalable à la mise en œuvre de l'extension de 14 hectares envisagée dans le PADD. Le PLU a vocation à définir dès à présent les mesures permettant de limiter les nuisances vis-à-vis des secteurs d'habitats proches. Une orientation qualitative et d'accompagnement inscrite au PADD concerne la cohabitation habitat/activité, notamment dans le secteur du parc d'activités intermédiaire de Belleville. Or, la traduction de cette orientation au sein de l'OAP « Pôle Zones d'activités/Pôle Saint-Pierre-Montlimart » est peu opérante puisqu'elle se contente de renvoyer la question des nuisances sonores à l'échelle des projets, notamment en ce qui concerne la séparation des trafics induits par les activités de ceux induits par les secteurs résidentiels.

Nantes le, 21 septembre 2016

La présidente de la MRAe des Pays de la Loire



Fabienne ALLAG-DHUISME