



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays de la Loire
sur la révision du PLU de PARIGNÉ-L'ÉVÊQUE (72)**

n°MRAe 2017-2333

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire, s'est réunie le 14 avril 2017, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme de Parigné-L'Evêque (72).

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

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

Était absente excusée : Aude Dufourmantelle.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays-de-la-Loire a été saisie pour avis par la commune de Parigné-L'Evêque, le dossier ayant été reçu le 19 janvier 2017.

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

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du même code, ont été consultés le 25 janvier 2017 :

- le délégué territorial de l'agence régionale de santé de Sarthe,*
- le directeur départemental des territoires et de la mer du département de Sarthe.*

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

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

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

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Synthèse de l'avis

Pôle d'équilibre au sud-est du Mans, Parigné-L'Evêque compte une population d'environ 4800 habitants, en croissance constante mais relativement modérée, et accueille autour de son échangeur autoroutier une zone d'activité reconnue localement d'intérêt majeur.

Le projet de PLU vise à conforter cette dernière caractéristique et à accélérer la croissance démographique, en se donnant pour objectifs un gain d'environ 700 habitants et la production d'environ 300 logements d'ici 2030. Sur un territoire marqué par les forêts classées Natura 2000 en raison du caractère exceptionnel des habitats qu'elles abritent, au nord et au sud du bourg, et des espaces naturels exposés au mitage par l'urbanisation dispersée, le projet tend à recentrer l'urbanisation vers le bourg.

Malgré quelques lacunes, l'état initial de l'environnement donne une bonne synthèse du contexte communal mais l'évaluation environnementale du projet reste en revanche trop superficielle.

Sur le fond, considérés globalement, les principaux enjeux sont bien traités : extension modérée de l'urbanisation, préservation des grands ensembles naturels, prise en compte du risque de mouvements de terrain notamment. Une analyse plus fine révèle cependant un certain nombre de difficultés, tenant à la mise en œuvre de la protection des zones humides et des haies, au déclassement d'espaces boisés classés ou encore à l'absence d'éléments sur le volet eau (captage d'eau potable de Bel et eaux usées).

La MRAe recommande de compléter les dispositions correspondantes de façon à assurer une protection plus fiable des sites Natura 2000 et des espaces naturels classés en ZNIEFF.

La MRAe fait d'autres recommandations détaillées ci-après.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale de la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Parigné-L'Evêque, élaborée par la commune dans le département de la Sarthe. 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.

1 Contexte et présentation du PLU

Située à une douzaine de kilomètres au sud-est du Mans, Parigné-L'Evêque est marquée d'une part par l'autoroute A28 qui la traverse sur un axe nord-sud et d'autre part par les forêts qui encadre son bourg au nord et au sud. Reconnue pôle d'équilibre par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays du Mans, elle comptait 4842 habitants en 2013 (d'après l'INSEE), après une progression démographique en moyenne annuelle de 0,6 % entre 2008 et 2013.

Le territoire communal contient plusieurs espaces naturels remarquables :

- Plusieurs parties du site Natura 2000 de la forêt de Bercé et du ruisseau de Dinan dont les boisements anciens et les zones humides constituent des habitats d'espèces protégées particulièrement rares,
- plusieurs ZNIEFF de type I, partiellement classées en réserve naturelle régionale par la Région des Pays de la Loire.

La révision du PLU de 2006, prescrite le 29 mars 2012, est motivée par la définition d'un nouveau projet de développement communal, notamment présenté comme une réponse aux objectifs (consacrés de longue date) de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est organisé en trois axes portant respectivement sur « les politiques urbaines », « les politiques de développement durable » et « les politiques de développement économique ». Il comporte en dernière partie une carte de synthèse de ces orientations, qui compense partiellement la difficulté que pose l'absence de plan de zonage assemblé couvrant l'ensemble du territoire communal. Il fixe comme objectif la production d'environ 300 logements (le terme de

2030 est précisé par ailleurs), correspondant à un gain de population de l'ordre de 700 habitants.

2 Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Aux termes de l'article L.104-4 du code de l'urbanisme, l'évaluation environnementale doit décrire et évaluer les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement, présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives, et enfin exposer les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu. Le détail de son contenu est précisé à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

2.1 L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

L'évaluation environnementale présente en quelques lignes le SCoT du Pays du Mans¹, le plan départemental de l'habitat et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire-Bretagne (SDAGE), sans expliciter la façon dont le projet de PLU se positionne par rapport à ces documents. Le rapport de présentation adopte quant à lui implicitement la notion de SCoT "intégrateur" au sens de la loi "ALUR" du 24 mars 2014 et montre la compatibilité du PLU à ses principales orientations, même si on relève un certain nombre d'oublis, notamment dans le domaine de l'eau (page 203). Au-delà, il convenait également de démontrer la compatibilité du PLU aux documents supra-communaux que le SCOT de 2014 n'avait pu lui-même viser, notamment le SDAGE approuvé en 2016 et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) adopté en 2015.

La MRAe recommande de démontrer la compatibilité du projet de PLU avec les documents supra-communaux qu'il doit prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible et qui sont postérieurs au SCoT.

2.2 Etat initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement est partagé entre le rapport de présentation et le document d'évaluation qui en livre une synthèse. Il est parfois obsolète (volet éolien notamment) et les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en l'absence de révision du PLU (page 29 de l'évaluation) sont minimalistes et tiennent plutôt du bilan de l'actuel PLU.

¹ Approuvé le 29/01/2014

La description du réseau hydrographique devra être complétée d'une cartographie. Les informations sur le SDAGE ne sont pas à jour, le document 2016-2021 étant opposable depuis le 21 décembre 2015. Les zones humides n'ont pas fait l'objet d'un inventaire communal : elles sont simplement envisagées à cette échelle à travers la pré-localisation proposée par la DREAL, étude dont les limites sont rappelées (repérage par photo-interprétation qui ne saurait valoir inventaire). Cette approche est en revanche précisée par une étude pédologique spécifique sur les 14 secteurs de projet retenus par le PLU, permettant de garantir la bonne délimitation des zones humides de ces sites.

La MRAe recommande de compléter le volet "eau" du rapport de présentation

L'analyse paysagère du territoire communal est à la fois accessible et éclairante. La présentation des zonages d'inventaire et de protection des milieux naturels est claire et complète, tout en notant que la carte page 89 concerne les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 2 et non de type 1. S'agissant de la trame verte et bleue toutefois, le rapport s'en remet à la carte d'orientations du SCoT, sans aucune analyse complémentaire à l'échelle communale. En l'absence de figuration des limites communales sur la carte reproduite page 98, il est difficile d'apprécier la portée de la conclusion selon laquelle les trames vertes « se trouvent à la marge du territoire communal » et les réservoirs de biodiversité « sont classés en zone N (naturelle) ou en zone A (agricole)".

La MRAe recommande de décliner la trame verte et bleue à l'échelle communale

Enfin, au titre des risques naturels, on relève le retrait-gonflement des argiles qui affecte notamment le bourg d'un aléa moyen à fort, et, plus spécifiquement, le risque de mouvement de terrain qui concerne particulièrement le hameau des Boutinières. Il conviendra par ailleurs de joindre une cartographie de l'atlas des zones inondables du Roule-Crottes permettant d'identifier les quelques constructions concernées.

L'analyse de la consommation d'espace (page 183) porte sur une périodicité trop réduite (2013 à 2016) pour en tirer de réels enseignements et ne met pas en regard les logements produits et entreprises implantées. L'étude est en revanche complétée par un recensement exhaustif des dents creuses au sein de l'enveloppe urbaine du bourg et des hameaux, travail cartographié et détaillé sous forme de tableaux.

2.3 L'explication des choix retenus pour établir le PADD

Après une courte synthèse des enjeux du territoire, ce chapitre expose les hypothèses démographiques retenues et leurs conséquences en termes de besoins. Malgré quelques maladresses de rédaction (le détail des hypothèses de croissance) et erreurs scripturales

(le nombre de logements liés au desserrement des ménages), il rend accessible le raisonnement conduit en matière démographique. L'hypothèse de croissance retenue de 1,04 % par an est compatible avec le cadre donné par le SCoT mais représente néanmoins un doublement de celle mesurée annuellement entre 1999 et 2009. Sa transcription en termes de logements à produire est en revanche elliptique, le besoin de 500 logements sur 2013–2030 n'étant pas démontré (mais il s'inscrit dans l'objectif du ScoT visant pour sa part 540 logements). La production 2013–2016 déduite, le PLU retient in fine un objectif de 280 nouveaux logements. 17 ha sont consacrés à ces besoins (combinant dents creuses, zones à urbaniser et zones d'urbanisation future), donnant une densité brute de 16,5 logements par hectare. Les dents creuses, une fois tenu compte d'un coefficient de rétention foncière forfaitaire de 0,5, pourraient à elles seules recevoir une centaine de logements. Il pourrait être opportun pour la collectivité de renforcer la réflexion sur les densités par la définition d'OAP notamment.

En matière de développement économique, le rapport rappelle le rôle d'intérêt majeur de la zone d'activité de la Boussardière et indique qu'il ne resterait que 1,85 ha aménagés disponibles, alors que le site de la communauté de communes du sud-est du Pays Manceau mentionne quant à lui 8 ha disponibles. Le projet de PLU en prévoit l'extension sur 3,21 ha (zone Auz), sans qu'un projet spécifique ne soit identifié à ce stade. La vaste réserve foncière (1AU) prévue dans son prolongement n'est quant à elle pas mentionnée.

La MRAe recommande à la commune de mieux ajuster l'étendue des zones à urbaniser aux besoins avérés.

2.4 L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement

L'analyse des incidences du projet de PLU adopte une approche thématique, exposant pour chacune d'elle successivement les enjeux, les dispositions prévues par le PLU, leurs incidences, les éventuelles mesures de suppression, réduction ou compensation ainsi que les indicateurs de suivi. L'exercice, réalisé par un bureau d'études distinct de celui ayant élaboré le PLU, témoigne de son indépendance, en regrettant certains choix (notamment s'agissant des déclassements d'espaces boisés classés) ou proposant des mesures complémentaires (relatives à la compensation des destructions de haies, mesure non prise en compte, comme commenté au paragraphe 3 du présent avis). Claire et logique dans sa structure, l'évaluation reste néanmoins parfois trop superficielle. On relève par exemple l'absence de caractérisation plus précise des milieux naturels des secteurs ouverts à l'urbanisation, d'évaluation des incidences des emplacements réservés ou encore d'analyse précise des dispositions des règlements des zones A et N.

La MRAe recommande à la commune de prendre en compte les conclusions de l'étude d'incidence.

2.5 Les mesures de suivi

Le dispositif de suivi est mentionné à l'issue de l'analyse des incidences du projet de PLU sur chacune des principales thématiques. Une synthèse finale en faciliterait la lecture.

La MRAe recommande de formaliser dans une synthèse spécifique les mesures de suivi proposées et de renseigner pour chaque indicateur l'état zéro à la date de l'arrêt du PLU pour rendre le dispositif de suivi immédiatement opérationnel.

2.6 Le résumé non technique et la description de la méthode employée pour l'évaluation environnementale

Le dossier ne comporte pas de résumé non technique. La description de la méthodologie employée pour réaliser l'évaluation tient en cinq lignes et n'apporte aucun éclairage supplémentaire.

La MRAe recommande de répondre à l'obligation de fournir un résumé non technique avant l'enquête publique.

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

3.1 Rythme de croissance, organisation et consommation de l'espace

Le projet de PLU est bâti sur une hypothèse de croissance démographique de 1,04 % par an, en nette augmentation par rapport à la période récente mais cohérente avec le statut de pôle d'équilibre reconnu à Parigné-l'Évêque par le SCoT. Il prévoit pour ce faire la production de 280 logements entre 2016 et 2030. Le territoire communal, très étendu, a connu un mitage de ses espaces naturels par une urbanisation dispersée. Le projet de PLU recentre le développement en extension du bourg, tout en permettant la densification des principaux hameaux. Le rapport de présentation présente une déclinaison des objectifs en matière de logements par secteurs de dents creuses et d'extension (page 220), et ils sont relayés par les orientations d'aménagement, leur donnant ainsi une force opposable. La densité brute sur les secteurs d'extension (Auh et 1AU) s'élève à 18,4 logements par hectare, valeur relativement faible dans l'absolu mais supérieur à l'objectif minimal porté par le SCoT.

Le confortement du pôle d'activité économique de la Boussardière, au-delà des imprécisions relevées par ailleurs, fait sens dès lors qu'il s'inscrit dans un projet concerté à l'échelle du SCoT. L'extension de la zone d'équipements publics comprenant le collège et le complexe sportif n'est en revanche pas justifiée au dossier, alors qu'elle concerne au moins partiellement des prairies humides (par ailleurs déclarées dans le cadre de la politique agricole commune).

3.2 Protection du patrimoine naturel

La trame verte et bleue n'est pas spécifiquement formalisée sur le plan de zonage mais on ne détecte pas a priori de réels points de conflits avec des secteurs d'extension de l'urbanisation. Le règlement de la zone A, qui recouvre la grande majorité des espaces non artificialisés à l'exception des boisements, apparaît confus dans ses dispositions relatives aux habitations existantes, le lien attendu avec l'activité agricole n'apparaissant qu'en bas de page 79. Le règlement de la zone N quant à lui méconnaît partiellement son objectif de protection en autorisant de façon non discriminée les aires de stationnement et les abris pour animaux d'agrément.

Le règlement des zones agricoles (A) et naturelles (N) subordonne la protection des zones humides à leur délimitation au plan de zonage. Seules les zones humides proches du bourg sont ainsi identifiées ; les autres sont exposées à destruction par les installations et équipements autorisés par le règlement. Les zones humides identifiées, principalement en milieu urbain et dans les secteurs de projet, font l'objet d'une protection qui apparaît stricte (dispositions générales, page 6), mais des compléments introduits par ailleurs (par exemple page 96) mentionnent un besoin de compensation, sous-entendant ainsi des impacts possibles. Néanmoins, en pratique, les secteurs de conflits d'usage identifiés sont rares. Le principal, un petit secteur Ubh au nord du bourg, fait l'objet d'une approche spécifique dans les dispositions générales (page 6, approche qui semble par ailleurs contredite dans les dispositions spécifiques page 28) visant à permettre son urbanisation partielle sous réserve de compensation. En l'absence de détails sur les qualités écologiques de ce secteur dans l'exposé des motifs de la délimitation des zones et dans l'évaluation environnementale, il est difficile d'en apprécier les enjeux, a priori relativement modestes. En tout état de cause, la démarche « éviter, réduire, compenser » n'est pas restituée au dossier qui se borne à relayer le besoin de compensation. Par ailleurs, au regard de la vaste zone humide identifiée immédiatement au sud de la zone d'activité de la Boussardière, il semble probable que la zone UZ soit également concernée et la vaste parcelle encore non bâtie au sud de la route départementale 304 aurait dû être investiguée.

La protection stricte des espaces boisés et des haies remarquables constitue un enjeu important, particulièrement dans les sites Natura 2000 et les ZNIEFF. Elle peut être assurée par le classement en espace boisé à conserver (EBC). Le projet de révision PLU se contente de mettre à jour la délimitation des EBC héritée des précédents documents d'urbanisme sans rappeler les motivations des choix initiaux. Ceux-ci ne semblent pas complètement cohérents avec les inventaires auxquels il a été procédé dans le cadre des études relatives au site Natura 2000 et aux ZNIEFF et devraient être précisés.

En outre, le PLU décline un certain nombre d'espaces boisés classés au motif qu'ils ont été déboisés. Il convient ici de rappeler que le déboisement d'espaces boisés classés constitue une infraction pénale et l'entérinement de telles pratiques par le projet de PLU envoie un signal d'impunité contraire à la politique de protection des boisements défendue par ailleurs.

Les arbres et haies remarquables à préserver sont identifiés au plan de zonage, en nombre supérieur aux quelques éléments présentés page 263 de l'état initial. Le dispositif réglementaire associé est peu lisible : les dispositions générales (page 7 du règlement, avec une référence au code de l'urbanisme obsolète) donne un principe général (mais qui n'évoque que les haies) qui est détaillé dans les chapitres de chacune des zones. Dans tous les cas, le critère paysager, pourtant retenu comme une des motivations de la protection, est négligé. De plus, et comme l'indique l'évaluation des incidences Natura 2000 (page 304), ces dispositions ne tiennent pas compte des enjeux particuliers que sont les insectes saproxylophages (espèces protégées et d'intérêt communautaires) dont les vieux arbres sont l'habitat naturel.

La MRAe recommande de clarifier et compléter le dispositif de protection des zones humides et celui des haies et boisements remarquables, de réserver la possibilité de créer des équipements en zone N à des secteurs excluant les zonages spécifiques relatifs aux sites Natura 2000 et ZNIEFF, de façon notamment à assurer une protection plus fiable de ces derniers.

Enfin, la carrière de Val-Mat est reconnue dans son périmètre actuel, sans extension.

3.3 Eau

La commune de Parigné-L'Évêque dispose de deux forages l'alimentant en eau potable, dont l'un au sud du bourg proche des milieux urbanisés (habitat et activités) et d'un secteur à urbaniser à vocation d'activité commerciales ou artisanales. Le dossier n'évalue pas cette situation, qui pourrait avoir pour conséquence d'impliquer des mesures spécifiques en matière de gestion des eaux pluviales par exemple. Il convenait a minima

de rappeler et commenter les servitudes d'utilité publique prévues par l'arrêté de protection du captage.

La MRAe recommande d'évaluer les incidences de la zone à urbaniser située dans le périmètre de protection rapproché du captage d'eau potable.

L'assainissement des eaux usées de la commune est assuré par deux stations d'épuration. Si elles sont succinctement décrites (page 299), l'évaluation ne démontre pas leur capacité à traiter les effluents supplémentaires engendrés par le projet de PLU. La situation de l'assainissement individuel sur la commune n'est pas évoquée.

La MRAe recommande de démontrer l'adéquation entre les dispositifs d'assainissement sur la commune, notamment les capacités résiduelles des installations de traitement des eaux usées, et le projet de développement communal.

3.4 Déplacements

En matière de déplacements, outre le développement du réseau des cheminements doux, le PADD annonce qu'est envisagée la création d'une voie à l'ouest du bourg joignant la RD 304 et la route de Changé. Une petite flèche noire en matérialise l'amorce sur la carte de synthèse. Il n'y a pas d'emplacement réservé au plan de zonage alors que la réalisation est déjà amorcée au niveau de la zone d'activité. Le dossier ne présente pas d'éléments d'étude justifiant du besoin et ne donne aucune évaluation, pas même en première approche, de ses impacts environnementaux. On remarque, sans préjuger d'autres aspects, qu'elle traversera nécessairement une zone humide identifiée par le PLU.

La MRAe recommande de préciser les justifications du projet de voie nouvelle) l'ouest du bourg et de formaliser un premier niveau d'appréciation des enjeux du secteur et des incidences environnementales du projet.

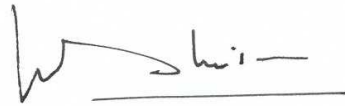
3.5 Prévention des risques et nuisances

L'exposition particulière du hameau des Boutinières au risque de mouvement de terrain est bien prise en compte sur le fond par un zonage spécifique qui permet les seules extensions des habitations existantes, et non sa densification par constructions

d'habitation supplémentaires comme sur les autres principales entités bâties. Le rattachement formel de ce secteur à la zone A (zone Ar) semble en revanche inapproprié.

Nantes, le 14 avril 2017

La Présidente de la MRAe des Pays-de-la-Loire,
présidente de séance

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fabienne Allag-Dhuisme', written over a horizontal line.

Fabienne ALLAG-DHUISME