



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
du schéma de cohérence territoriale (SCoT)
de la communauté de communes des COËVRONS (53)**

n°MRAe 2018-3159

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 par conférence téléphonique le 04/07/2018. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Coëvrons (53).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Odile Stefanini-Meyrignac, et en qualité de membre associé Antoine Charlot.

Était excusé : Vincent Degrotte

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 (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par la communauté de communes des Coëvrons pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 4 avril 2018.

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, la DREAL a consulté le délégué territorial de l'agence régionale de santé de la Mayenne par courriel le 10 avril 2018, dont la réponse du 26 avril 2018 a été prise en compte.

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

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

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du 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

Le SCoT des Coëvrons recouvre 36 communes sur un territoire à dominante rurale compris entre le département de la Sarthe à l'est et l'aire urbaine de Laval à l'ouest. Il vise à renforcer l'attractivité de ce territoire en s'appuyant sur la qualité de son cadre de vie et en rééquilibrant son développement autour de pôles hiérarchisés.

La réalisation du SCoT est conduite de façon simultanée avec celles d'un programme local de l'habitat (PLH) et d'un plan global de déplacements (PGD) sur le même périmètre.

Malgré l'affichage d'une volonté positive de la collectivité en vue d'un développement maîtrisé de son territoire, le SCoT propose des orientations (projet d'aménagement et de développement durables - PADD) et des prescriptions (document d'orientation et d'objectifs - DOO) mais sans une mise en perspective suffisante pour permettre de les hiérarchiser ou d'encadrer d'éventuels conflits entre elles.

Il reporte souvent à l'échelle des documents communaux ou intercommunaux la définition de cette hiérarchisation et des moyens de sa prise en compte, sans avoir lui-même conforté les dispositions qu'il établit, comme par exemple en matière de développement résidentiel et économique.

Il ne propose pas de lecture territorialisée des projections de développement, ni de croisement avec les enjeux identifiés, notamment naturels et paysagers, dont la prise en compte mériterait d'être approfondie et mieux explicitée.

L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement et des mesures pour les éviter, les réduire ou les compenser (ERC) reste limitée à des considérations génériques et ne s'appuie sur aucune exploration précise à l'échelle des sites susceptibles d'être touchés.

La MRAe recommande, pour chacun des principaux sites de développement du territoire du SCoT d'ores et déjà identifiés, de préciser les enjeux environnementaux, d'approfondir l'identification des incidences potentielles de la mise en œuvre du SCoT et les réponses apportées au regard de la démarche ERC.

La MRAe fait par ailleurs d'autres recommandations précisées dans l'avis détaillé ci-joint.

Avis détaillé

L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, portant transposition de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, a introduit la notion d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 a complété le code de l'urbanisme par les articles R.104-1 et suivants, révisés par le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015.

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des grandes orientations du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle vise aussi à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas des schémas de cohérence territoriale (article L.104-1 du code de l'urbanisme).

1 Contexte et présentation du projet de SCoT

Le périmètre du SCoT des Coëvrans comprend 36 communes, représentant une population totale de 27 496 habitants (en 2011), et une surface de 785,5 km².

C'est un territoire rural polarisé autour de la centralité d'Evron et de 4 pôles d'équilibre secondaires (Bais, Montsûrs-Saint-Cénéry, Sainte-Suzanne-et-Chammes, Vaiges).

Il connaît une dynamique de développement contrastée, forte sur sa partie ouest sous l'influence de l'aire urbaine de Laval et dans une moindre mesure de celle de Mayenne au nord-ouest, alors que ses franges nord et est sont au contraire fragilisées et en retrait, davantage tournées vers les bassins de vie de Villaines-la-Juhel au nord et Sillé-le-Guillaume (en Sarthe) au nord-est.

Le SCoT s'inscrit ainsi dans la volonté de mettre en œuvre des politiques publiques visant à freiner voire enrayer les déséquilibres territoriaux actuels, à replacer certains centres-bourgs au cœur de la vie économique et sociale communautaire, à maintenir et renforcer l'attractivité des Coëvrans et réduire l'influence sur elle des bassins de vie extérieurs.

La communauté de communes des Coëvrans a également engagé la réalisation d'un programme local de l'habitat (PLH) et d'un plan global de déplacements (PGD) sur son territoire.

Les principaux enjeux environnementaux du projet de SCoT des Coëvrans identifiés par l'autorité environnementale sont :

- la maîtrise de la consommation d'espace
- la préservation des fonctionnalités écologiques du territoire.

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

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

Ce chapitre intégré au document d'évaluation environnementale rappelle les objectifs et orientations des documents supra avec lesquels le SCoT doit s'articuler, et expose de manière synthétique les principes et orientations à travers lesquels le document d'orientations et d'objectifs (DOO) leur répond.

Il cite les plans et programmes suivants avec lesquels il doit être compatible : le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Mayenne et Sarthe amont, le plan de gestion des risques inondation (PGRI) Loire-Bretagne et la charte du parc naturel régional (PNR) Normandie-Maine. Il évoque également le projet de SAGE Sarthe aval, document en cours d'élaboration.

Au titre des documents cadre qu'il doit prendre en compte, il cite le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et évoque le projet de schéma régional des carrières en cours d'élaboration.

Enfin, il vise certains autres documents qui ne sont pas attendus dans un rapport de compatibilité ni dans un rapport de prise en compte du SCoT (articles L.131-1 et L.131-2 du code de l'urbanisme) : plan de prévention des risques mouvement de terrain (PPRMT) sur la commune de Sainte-Suzanne, plan de prévention des risques inondation (PPRI) de la rivière Jouanne sur trois communes, schéma départemental des carrières, schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), projets de plan climat-énergie territorial (PCET) de Haute-Mayenne et du département, plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND).

Le SCoT ne fait pas la démonstration de son articulation avec les documents supra.

2.2 L'état initial de l'environnement et le diagnostic socio-économique

L'état initial de l'environnement et le diagnostic socio-économique sont présentés sous la forme d'un document unique, riche et illustré, ponctué de fiches de synthèses thématiques structurées en atouts-faiblesses-enjeux.

Il comprend des volets spécifiques économie, habitat, déplacement et environnement, communs au PLH et au PGD. La table des matières du rapport de présentation aurait gagné à proposer au lecteur une meilleure lisibilité de l'ensemble de sa structure, pour l'aider à mieux s'y repérer.

2.3 L'explication des choix retenus

Ce chapitre est introduit par le rappel par thématiques des enjeux issus du diagnostic environnemental du territoire.

Une analyse d'un scénario au fil de l'eau souligne notamment les perspectives d'une poursuite de la consommation d'espace, d'une menace sur les continuités écologiques en dehors des secteurs identifiés comme remarquables, ainsi qu'une augmentation de la pression sur la ressource en eau et des risques de pollution des eaux de captage.

Trois scénarios de développement sont présentés et décrivent trois tendances : l'accroissement des disparités territoriales existantes sous l'influence des pôles

extérieurs, le rééquilibrage par un développement du territoire communautaire orienté autour de projets structurants, le renforcement de la ville-centre d'Evron diffusant ensuite sur l'ensemble de la communauté.

Le SCoT ne retient aucun de ces trois scénarios mais vise à composer un équilibre entre les trois tendances. Il s'appuie sur l'objectif de mieux équilibrer le développement du territoire en confortant ses atouts, notamment pour un développement économique affiché comme un préalable, en affirmant ses identités et les qualités d'un cadre de vie rural, structuré par un maillage multi-polarisé et des connexions aux bassins de vie voisins sans en subir une influence excessive.

2.4 L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement, et des mesures pour les éviter, les réduire et les compenser

L'analyse produite est très peu territorialisée, et abordée le plus souvent à un niveau générique, sans hiérarchisation ni recoupement précis avec les enjeux environnementaux du territoire.

Le rapport d'analyse des incidences du projet de SCoT sur l'environnement comporte une présentation des incidences notables prévisibles pour chaque thématique : biodiversité milieux naturels et consommation d'espace, paysage patrimoine et cadre de vie, gestion de l'eau et des déchets, énergie et sobriété territoriale, risques nuisances et pollutions.

Cette approche thématique liste les mesures et principes retenus de nature à éviter, réduire ou compenser les incidences potentielles du projet de SCoT sur les enjeux identifiés. Elle n'analyse pas les liens que les mesures peuvent avoir entre elles, ni leur niveau d'incidences. Elle apparaît ainsi plus affirmative que démonstrative, renvoyant l'exercice de leur hiérarchisation et de leur efficacité à leur mise en œuvre par les documents d'urbanisme communaux.

La deuxième partie du rapport d'analyse des incidences concerne les sites susceptibles d'être touchés par la mise en œuvre du SCoT.

Son champ est limité :

- aux extensions urbaines liées au développement économique des zones dites stratégiques (zones de l'Antinière à Montsûrs-Saint-Cénéry, de Raoul Vadepiet à Châtres-la-Forêt, du Bray à Evron, de Coëvrons Ouest et de l'Oriolet à Vaiges),
- aux pôles commerciaux d'envergure identifiés sans localisation plus précise que l'échelle des communes de Montsûrs, Vaiges, Evron et Bais,
- aux aménagements d'infrastructures liés au renforcement du réseau de transports (contournement nord-est d'Evron, contournement de La-Chapelle-Rainsouin, suppression des 5 passages à niveau entre Neau et Brée, contournement nord de Montsûrs).

Cependant, aucun des sites susceptibles d'être touchés par la mise en œuvre du SCoT n'est repéré sur le territoire des Coëvrons, et aucune visualisation n'est proposée du recoupement potentiel de leur périmètre avec la carte des enjeux environnementaux identifiés, en particulier les réservoirs de biodiversité, les continuités écologiques, et les sites Natura 2000.

De plus, si pour chacun des secteurs identifiés, une fiche synthétise les principales incidences attendues et les mesures d'évitement, de réduction et le cas échéant de compensation qui leur répondent, leur présentation se limite à des intitulés d'incidences

génériques, du niveau de la nature du risque identifié à l'échelle du territoire de SCoT, sans aucune qualification propre au secteur considéré et à ses enjeux.

Sur cette base, les réponses proposées se réduisent à l'affirmation des orientations du DOO, sans autre explicitation ni mise en relief au regard de l'appréhension du secteur concerné, ni des éventuels conflits qui auraient nécessité certains arbitrages à l'échelle du SCoT au-delà des principes généraux.

Enfin, sous l'angle particulier des incidences potentielles sur les sites Natura 2000, le SCoT devrait proposer d'appréhender avec plus de précision les perspectives de développement et/ou d'aménagement d'infrastructures sur les communes d'Evron, de Montsûrs-Saint-Cénére, de La-Chapelle-Rainsouin, ainsi qu'entre Montsûrs et Neau.

La MRAe recommande, pour chacun des principaux sites de développement du territoire du SCoT d'ores et déjà identifiés, de préciser les enjeux environnementaux, d'approfondir l'identification des incidences potentielles de la mise en œuvre du SCoT et les réponses apportées au regard de la démarche ERC.

2.5 Dispositif de suivi

Le dispositif de suivi comporte 61 indicateurs organisés par thématiques, avec leurs sources d'information. Les tableaux qui les exposent auraient dû cependant prévoir leur fréquence de suivi et un état zéro, sans lesquels l'évaluation ne peut avoir de fondement.

Il manque de plus des objectifs chiffrés à l'échéance du SCoT, nécessaires à son évaluation qui doit être réalisée tous les 6 ans.

La MRAe recommande de préciser, pour chaque indicateur dont l'état zéro est disponible, un objectif chiffré à l'échéance du SCoT, ainsi que des objectifs au stade d'évaluations intermédiaires.

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique reprend plus particulièrement l'état initial synthétique en listant par thématique les atouts, faiblesses, chiffres clés et enjeux du territoire et l'analyse générique des incidences du SCoT sur les composantes de l'environnement en affirmant par thématique les principes et orientations du SCoT qui sont de nature à limiter ces incidences.

La présence d'éléments d'illustration et de territorialisation pourrait mieux aider le lecteur à appréhender le rapport entre les informations littérales et le territoire concerné.

Le résumé non technique n'aborde pas les éléments de justification des choix retenus ni ceux ayant conduit à leur traduction dans le PADD et le DOO.

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

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

Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) affiche la volonté d'appuyer le développement du territoire des Coëvrons sur son organisation multipolaire, autour d'un pôle d'équilibre primaire (Evron, au centre), de quatre pôles d'équilibre secondaires (Bais au nord, Montsûrs à l'ouest, Vaiges au sud-ouest et Sainte-Suzanne-et-Chammes au sud), et de quatorze pôles de proximité.

Habitat

L'objectif démographique de 30 000 habitants à l'horizon 2033 représente une progression moyenne annuelle de 0,3 à 0,4 %, qui s'inscrit dans une perspective légèrement infléchie par rapport à la dynamique observée de l'ordre de 0,46 % par an entre 1990 et 2015.

Il correspond à un besoin estimé de 2100 logements, soit une moyenne de 145 logements par an, cohérente avec les objectifs du PLH et du PDH. Cette estimation intègre le desserrement des ménages, le renouvellement du parc (46 % des résidences principales datent d'avant 1949, en grande partie dans les communes rurales du nord et du sud), la requalification et la revalorisation du bâti existant (1244 logements vacants en 2011, dont une importante vacance structurelle au nord), et l'apport de constructions neuves.

Le DOO fixe plusieurs clés de répartition visant à équilibrer, à l'échelle du territoire communautaire, la réalisation de 145 logements par an :

- l'objectif se répartit en 120 constructions neuves et la remise sur le marché de 25 logements vacants,
- la reprise de logements vacants sera proportionnelle au poids de chaque commune sur la vacance du territoire ;
- s'agissant des 120 logements neufs, 54 % (65 logements) sont prévus sur les cinq pôles du territoire, et 46 % (55 logements) sur les autres communes.

A l'intérieur de ces points d'équilibre, un tableau prescrit la répartition des objectifs résidentiels à la commune (production neuve et réduction de la vacance).

Cependant, une autre disposition prescriptive du DOO introduit la possibilité de mutualisation et/ou de transfert de ces objectifs entre communes relevant d'un même type de pôle. Elle paraît ainsi de nature à altérer la mise en œuvre des conditions de rééquilibrage de l'offre résidentielle au sein de l'architecture multi-polarisée du territoire des Coëvrons, en particulier entre les pôles secondaires, et entre les polarités constituées autour d'eux (pôles tertiaires et communes rurales).

Au titre de la consommation d'espace, le DOO prescrit :

- une surface maximale des ouvertures à l'urbanisation pour les besoins de l'habitat de 130 ha à l'échelle communautaire, qu'il répartit par secteur autour des 5 pôles primaire et secondaires,
- une densité brute moyenne pour les opérations nouvelles à vocation résidentielle, de 12, 13 et 15 logements/ha respectivement pour les communes rurales, pour les pôles secondaires, et pour le pôle principal d'Evron.

Globalement, le seuil de 130 ha à échéance de 2033 correspond à une moyenne de 8,66 ha par an, et marque une amélioration par rapport à une consommation d'espace de 12,75 ha par an (153 ha) constatée sur la période 2001-2013.

Pour autant, on peut noter que les écarts de densités prescrites entre les communes-pôles et les communes rurales (écart de 3 logements/ha pour le pôle d'Evron, de 1logement/ha pour les pôles secondaires) ne paraissent pas assez significatifs et ambitieux pour déterminer une hiérarchisation dans l'organisation du développement résidentiel.

Les effets de cette prescription sur les densités interrogent d'autant plus qu'une recommandation du DOO laisse aux communes l'appréciation de « la pertinence de l'application d'un objectif chiffré de densité bâtie au regard du contexte local et notamment du déficit éventuel d'attractivité résidentielle de la commune ainsi que de son rythme annuel de construction neuve ».

La MRAe recommande de clarifier et de renforcer la cohérence des dimensions prescriptives du DOO relatives au développement résidentiel, en accord avec les objectifs et les principes d'équilibre de son territoire multi-polarisé.

Enfin, le PADD préconise la mise en œuvre d'une politique de renouvellement urbain, traduite en particulier par l'objectif de 30 % du développement résidentiel en renouvellement à l'échelle de l'intercommunalité. Parallèlement, le diagnostic estime le potentiel foncier d'accueil d'habitat dans les enveloppes urbaines existantes (calculé sur 34 communes) à une surface totale de 23,3 ha.

Le SCoT gagnerait à mieux expliciter, dans ses projections, les liens entre les objectifs de production de logements neufs et la capacité de leur accueil dans et hors des enveloppes urbaines existantes, afin de mieux justifier d'une part de la prise en compte du potentiel en densification de l'existant et de la réalisation de l'objectif de 30 % du développement résidentiel en renouvellement, d'autre part du besoin traduit à 130 ha en extension d'urbanisation.

Activités

Le diagnostic socio-économique témoigne de l'existence, en 2014, d'une vingtaine de zones à vocation économique sur le territoire communautaire des Coëvrons. Au-delà d'une surface totale consommée de 208 ha – dont près de 45 ha sur la période comprise entre 2001 et 2013– il recense dans les documents d'urbanisme communaux en vigueur un stock foncier de 164 ha. Ce stock est composé de 63 ha immédiatement disponibles et commercialisables – espaces cependant morcelés et parfois peu attractifs – et de 101 ha de réserve supplémentaire.

Le PADD affiche le souhait de la collectivité de donner une meilleure lisibilité à sa stratégie de développement économique, en particulier en hiérarchisant les zones d'activités économiques de manière à distinguer les zones à vocation stratégique dont les surfaces et les vocations doivent permettre l'accueil des plus grosses entreprises, tout en protégeant le tissu économique des très petites et petites entreprises au sein des zones d'activités dédiées et au sein des bourgs. Parallèlement, il vise l'optimisation du foncier en rationalisant l'utilisation de l'espace au sein de ces zones.

Le DOO prescrit un objectif de limitation de consommation d'espace en extension de l'enveloppe urbaine existante à 60 ha pour les besoins en matière d'activités économiques. Il gagnerait à préciser que ces 60 ha viennent en substitution des 164 ha de zones à urbaniser disponibles ou réservées dans les documents communaux en vigueur.

Il propose de répartir ce potentiel maximal de 60 ha en fonction de la hiérarchisation suivante des zones à vocation économique :

— 65 %, soit 39 ha, sur les zones stratégiques, identifiées ZA de l'Antinière (Montsûrs–Saint–Cénére), ZA Raoul Vadepied I et II (Châtres–la–Forêt), ZI du Bray et ZI de Maubuard (Evron), ZA Parc Coëvrons Ouest et ZA de l'Oriolet (Vaiges), qui ont vocation à accueillir majoritairement des activités d'envergure dont les besoins fonciers sont significatifs ainsi que les activités de rayonnement intercommunal,

— 35 % de l'enveloppe, soit 21 ha, sur toutes les autres zones d'activités économiques, désignées « de proximité », ayant vocation à accueillir les activités artisanales et à permettre le maintien et/ou le développement des activités locales.

Globalement, 60 ha à horizon de 15 années correspondent à une consommation de 4 ha par an, légèrement supérieure à celle constatée entre 2001 et 2013 (de l'ordre de 3,75 ha par an).

De plus, le DOO précise que les extensions mesurées des entreprises isolées en campagne ou à proximité d'un bourg ne sont pas incluses dans l'enveloppe foncière maximale des 60 ha. Pour autant, aucune identification de ces entreprises, ni aucune estimation de leurs besoins potentiels en extension ne permet d'estimer la consommation d'espace supplémentaire qu'elles pourraient représenter à l'échelle du territoire communautaire.

Par ailleurs, si l'enveloppe identifiée des 60 ha représente une réduction notable de la consommation d'espace par-rapport aux 164 ha initialement sommés dans les documents d'urbanisme communaux, le SCoT ne justifie pas des besoins, ni dans leur globalité, ni dans leurs spécificités (accueil de grosses ou de petites et moyennes entreprises,...). Il n'explicite pas davantage le choix de sa clé de répartition entre les zones stratégiques et les autres.

On observera que cette clé correspond à un potentiel moyen de l'ordre de 6,5 ha par zone stratégique (39 ha répartis sur 6 zones) et de l'ordre de 1,5 ha par zone de proximité (21 ha répartis sur moins de 15 zones), et que le jeu de répartition de leur potentiel commun entre zones stratégiques pourrait amener à rapprocher certaines d'entre elles du potentiel de zones de proximité. De plus, le DOO permettant l'accueil de plus petites entités dans les zones stratégiques, de nouveaux phénomènes de morcellement pourraient limiter la surface potentielle d'accueil initialement destinée à des entreprises d'envergure et/ou ayant besoin de foncier important.

Ces dispositions interrogent quant à leur capacité à traduire et garantir l'atteinte de l'objectif premier de hiérarchisation des zones d'activités économiques.

La MRAe recommande de mieux identifier les besoins relatifs au développement des activités économiques, d'expliciter les choix de hiérarchisation et de traduire ces choix de manière mieux aboutie dans les prescriptions du DOO au regard des équilibres attendus du territoire.

Il convient par ailleurs d'observer que ces dispositions du SCoT ne prennent pas en compte l'activité commerciale.

Sur ce point, le DOO identifie :

- les communes de Montsûrs–Saint–Cénére, Vaiges, Evron et Bais comme des pôles commerciaux d'importance, en dehors desquels il interdit toute nouvelle création de commerce d'envergure,

- toutes les autres communes rurales et celle de Sainte-Suzanne-et-Chammes comme des pôles commerciaux de proximité, dans lesquels toutefois l'extension des commerces d'importance existants est autorisée.

Il était attendu du SCoT qu'il justifie de l'état des consommations d'espace et de leur dynamique à vocation de commerce (au moins pour les commerces d'envergure) ainsi que des besoins, de manière à permettre d'appréhender en particulier les perspectives évoquées, sans autre précision, de création de nouveaux commerces d'envergure ou d'extension de ceux existants.

Enfin, le SCoT rend possible l'ouverture ou l'extension des activités de carrières (dans le cadre des schémas départemental et régional). Le diagnostic recense 7 carrières en activité sur le territoire communautaire, autorisées jusqu'au début des années 2030 pour 4 d'entre elles, au début des années 2040 pour deux autres, et relève à leur titre une consommation foncière de plus de 55 ha entre 2001 et 2013.

Il était attendu une approche plus prospective du SCoT au regard des gisements présents et un premier niveau de confrontation entre les besoins d'utilisation de cette ressource et les éventuels conflits d'usage avec les enjeux environnementaux identifiés.

La MRAe recommande de justifier de manière plus précise de la consommation d'espace rendue possible par le SCoT pour l'activité commerciale et pour celle des carrières, et d'explorer les éventuels conflits d'usage avec les enjeux environnementaux identifiés.

3.2 Espaces d'intérêt biologique et paysager

L'état initial dresse l'inventaire des espaces naturels remarquables et les repère sur une cartographie d'ensemble du territoire communautaire : 2 zones Natura 2000, 38 zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), 3 sites inscrits et 4 sites classés, 5 espaces naturels sensibles, ainsi que le périmètre du parc naturel régional (PNR) Normandie-Maine. Seuls les 2 sites Natura 2000 sont plus précisément décrits pour caractériser leurs enjeux et vulnérabilité.

Une étude trame verte et bleue (TVB) a conduit à identifier sur une cartographie d'ensemble les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques à l'échelle de la communauté de communes, en distinguant les milieux boisés, les milieux bocagers, les milieux humides, les milieux aquatiques, et les milieux ouverts.

Une cartographie de la TVB est livrée en annexe du DOO, dont une prescription prévoit que les communes en affineront le travail d'identification à l'échelle de leur territoire.

Cette même prescription affiche toutefois certains principes relatifs à la prise en compte des enjeux de la TVB qui demanderaient à être clarifiés. En effet, elle indique à la fois que les réservoirs de biodiversité identifiés par le SCoT ne sont pas destinés à être urbanisés, et qu'un projet d'urbanisation ne peut être prévu dans un réservoir de biodiversité que s'il est compatible avec la pérennité de la fonctionnalité écologique du réservoir.

La prescription suivante du DOO invite les communes à ne pas entraver la fonctionnalité des continuités écologiques en y maîtrisant l'urbanisation, et conditionne l'aggravation ou la création de nouveaux points de rupture de continuité écologique par un projet à son caractère d'intérêt général.

Ces dispositions soulèvent une confusion, en soulignant les enjeux de la TVB sans les caractériser ni les hiérarchiser. S'il convient de prévoir que la définition de la TVB soit affinée à l'échelle d'un territoire plus réduit, sa prise en compte au niveau du SCoT pouvait d'emblée opérer des mesures – notamment d'évitement – plus claires et

déterminantes sur des éléments majeurs, sans reporter la justification de niveaux de protection à l'échelle de la planification communale ou à celle d'une étude de projet d'infrastructure de transport.

Il appartenait au SCoT de qualifier les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques, et de justifier sur cette base la démarche à suivre des collectivités. L'approche du SCoT est d'autant plus lacunaire qu'il ne territorialise pratiquement aucun secteur de développement de l'urbanisation ni aucun projet d'infrastructure identifié, et ne croise donc jamais avec la TVB, y compris les sites Natura 2000 éventuellement concernés.

À ce titre d'ailleurs, la conclusion sur l'absence d'effet notable négatif du SCoT sur les sites Natura 2000 du territoire est construite selon une logique déclarative plus que démonstrative. Un argumentaire spécifique plus abouti est souhaitable, notamment au regard des principaux secteurs d'ores et déjà identifiés comme susceptibles de connaître une évolution notable. Il conviendrait de plus que cet argumentaire ne se limite pas aux effets directs mais explore également le champ des impacts indirects du SCoT, comme par exemple les opérations de suppression des passages à niveau entre Neau et Montsûrs.

La MRAe recommande d'approfondir l'examen des impacts, directs et indirects, du projet de SCoT sur les enjeux naturels du territoire, et de mieux justifier l'absence d'incidences significatives sur les sites Natura 2000.

Au titre de l'identification et de la préservation des zones humides, le DOO renvoie directement aux dispositions du SDAGE et des SAGE.

Par ailleurs, il prescrit la réalisation par les communes d'un inventaire du bocage, mais le principe de la préservation des haies et des boisements et de l'intégrité des continuités écologiques qui leur est associé ne fait l'objet que d'une recommandation.

En dehors de leur dimension générique, la prise en compte des enjeux de biodiversité n'est pas croisée avec les réalités de territoire des principaux secteurs potentiels de développement résidentiel, économique, touristique, ou d'infrastructures de transports.

L'état initial souligne la diversité et la qualité des paysages et le PADD affiche l'enjeu d'inscrire le développement du territoire des Coëvrons dans un cadre de vie rural fondé sur son armature naturelle et paysagère de qualité.

La prise en compte de l'armature paysagère n'est toutefois pas explorée à l'échelle du territoire communautaire et le DOO concentre ses préconisations sur les secteurs de développement, sans pour autant que l'analyse de leurs incidences ne puisse être aboutie, faute de territorialisation.

Les prescriptions du DOO privilégient l'urbanisation en épaisseur plutôt qu'en linéaire le long des axes, incitent les communes à une réflexion sur les transitions ville-campagne dans le cadre de l'ouverture à urbanisation d'un secteur situé en entrée de ville ou de bourg, et recommandent une intégration paysagère soignée des franges urbaines. Si leur intérêt pédagogique est à souligner, elles reportent la qualification des enjeux et la détermination des moyens de leur prise en compte sur les documents d'urbanisme communaux, sans traiter au niveau du SCoT les enjeux qui peuvent dépasser l'échelle communale. La TVB par exemple, n'est pas reliée aux enjeux paysagers.

De plus, l'analyse des incidences du SCoT ne permet pas de dégager une perception claire des enjeux et de leur prise en compte en particulier dans les secteurs de développement où peuvent se jouer des conflits.

Le PADD et le DOO ne prévoient aucune orientation ni mesure relative à la préservation et la mise en valeur des sites classés et inscrits du territoire communautaire, qui comptent pourtant parmi les plus renommés du département de la Mayenne.

En revanche, une recommandation du DOO, au chapitre de la transition énergétique, incite à ne pas empêcher l'installation d'équipements nécessaires à la production d'énergies renouvelables et précise que « le cas échéant, les documents d'urbanisme (communaux) veilleront à l'intégration paysagère et architecturale des dispositifs de production d'énergies renouvelables, et plus particulièrement dans les secteurs à enjeux patrimoniaux (sites patrimoniaux remarquables, sites classés, inscrits, etc)".

Cette disposition désigne clairement des conflits potentiels entre les enjeux de préservation du patrimoine et du développement des énergies renouvelables, que le SCoT aurait dû clairement identifier et explorer dans l'étude de ses incidences, et pour lesquels il devait proposer des solutions sans en laisser la responsabilité au niveau des documents communaux.

Compte tenu des enjeux de préservation et de valorisation du cadre de vie rural portés par la collectivité dans le PADD, il était attendu du SCoT qu'il renforce son approche paysagère, en liant notamment ses dynamiques de développement avec les sites patrimoniaux et les espaces emblématiques du territoire, son armature naturelle structurante, et le traitement des potentielles implantations d'énergies renouvelables.

3.3 Eaux pluviales et usées

Au titre des eaux usées, le DOO prescrit aux communes de privilégier le raccordement des nouvelles opérations urbaines au réseau d'assainissement collectif et conditionne à juste titre le développement urbain aux capacités d'assainissement (capacité des réseaux et capacité de traitement existante ou programmée).

Le diagnostic justifie d'une capacité globale des équipements d'assainissement en eaux usées suffisante (plus de 34 000 équivalents-habitants) à l'échelle des évolutions projetées par le SCoT, malgré la situation de plusieurs stations d'épuration en limite de capacité ou présentant des dysfonctionnements. Il aurait toutefois mérité quelques explications plus précises concernant les secteurs susceptibles d'accueillir des parts importantes de nouvelles constructions au regard d'équipements pouvant interroger, tels que Montsûrs-Saint-Cénére (station de Montsûrs indiquée à 83 % de sa charge nominale, celle de Saint-Cénére saturée à 105 %), Vaiges (station d'épuration estimée à 88 % de sa charge) ou Sainte-Suzanne-et-Chammes (station de Sainte-Suzanne signalée saturée à 107 %).

S'agissant des eaux pluviales, le diagnostic précise que le territoire communautaire n'est couvert par aucun schéma de gestion des eaux pluviales et qu'aucune donnée n'est disponible.

Le DOO invite les communes, au travers de leur document d'urbanisme, à veiller à limiter l'imperméabilisation des sols (une recommandation indiquant des pistes de travail dans ce sens) et leur indique qu'elles devront proposer des principes de gestion des eaux pluviales dans le cas de projets d'urbanisation.

Si ces dispositions ont le mérite de leur intérêt pédagogique, le SCoT en la matière n'apporte pas de réelle plus-value aux obligations réglementaires qui s'imposent aux communes.

3.4 Risques naturels, sites et sols pollués

A travers diverses prescriptions et recommandations, le SCoT accompagne, avec un intérêt pédagogique, les communes dans la prise en compte des risques naturels et technologiques prévue par la réglementation, mais sans y apporter de réelle plus-value.

Il convient de signaler toutefois qu'aucune prescription ne concerne la prise en compte des risques liés aux transports de matières dangereuses par voies ferroviaires et routières (ligne SNCF, autoroute A81, routes à grande circulation), et aux canalisations de gaz à haute pression.

3.5 Nuisances et santé publique

Le SCoT prescrit le respect des mesures d'isolement acoustique qui s'imposent aux nouvelles constructions dans les secteurs affectés par les nuisances sonores générées par la ligne LGV Paris-Brest, l'autoroute A81 et la route départementale 57. Au-delà, il recommande de porter une réflexion sur les aménagements permettant de limiter les impacts des nuisances dues aux infrastructures de transports terrestres (plantations, dispositifs de réduction de la vitesse..., chicanes, etc)".

En amont de nuisances existantes et identifiées, il pourrait également promouvoir l'évitement de zones de développement résidentiel dans des secteurs susceptibles de créer de nouvelles nuisances.

A ce titre, le SCoT aurait également dû explorer lui-même les conflits potentiels de nature à exposer de nouvelles populations à des nuisances sonores potentielles et/ou prévisibles, s'agissant en particulier des projets d'infrastructures de transport qu'il inscrit à son compte (contournements d'Evron, de La-Chapelle-Rainsouin, de Montsûrs, suppression de passages à niveau entre Neau et Brée), mais aussi des carrières existantes ou à venir, et des zones de développement économique.

3.6 Changement climatique, énergie, mobilité

Au titre de la préparation de la transition énergétique, le DOO vise la filière bois-énergie, l'installation d'éoliennes, le développement de projets de méthanisation, et évoque les panneaux solaires et les réseaux de chaleur. Il incite les communes à permettre le développement des énergies renouvelables dans leurs documents d'urbanisme, en considérant les enjeux écologiques, paysagers et climatiques.

S'il lui appartient bien de promouvoir les moyens de cette transition, le SCoT toutefois se limite à lister les orientations, prescriptions et recommandations dans ce sens, sans explorer ni encadrer les conflits potentiels avec celles visant notamment la préservation de la biodiversité et celle du paysage, comme cela a été évoqué par exemple au chapitre 3.2 du présent avis. Il n'identifie pas non plus les zones favorables à l'émergence de tels projets.

Le SCoT encourage les communes à favoriser une politique de requalification et d'amélioration d'un point de vue énergétique du bâti existant, en recommandant certaines pistes dans ce sens.

Au titre des mobilités, il invite les autorités compétentes au rabattement des transports collectifs ou alternatifs vers les pôles principaux qui concentrent les offres en équipements et services, ainsi que les communes à mobiliser les outils à leur disposition afin de poursuivre le développement du réseau de liaisons douces.

Nantes, le 4 juillet 2018

Pour la MRAe des Pays-de-la-Loire
la présidente de séance

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized first name followed by a horizontal line.

Fabienne ALLAG-DHUISME