



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 projet d'élaboration de plan local
d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté de communes
de Terres de Montaigu (85)**

n° : 2018-3593

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire s'est réunie le 7 février 2019, par conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le PLUi de la communauté de communes de Terres de Montaigu (85).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Fabienne Allag-Dhuisme, Odile Stefanini-Meyrignac et en qualité de membre associés, 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 le présent avis.

Était absent : Antoine Charlot

Membre présente sans voix délibérative : Thérèse Perrin

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par monsieur le président de la communauté de communes de Terres de Montaigu pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 9 novembre 2018.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de 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 un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 15 novembre 2018 la délégation territoriale de Vendée de l'agence régionale de santé, qui a transmis une contribution en date du 28 décembre 2018.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe et sur le site de la DREAL. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'Avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Terres de Montaigu (33 462 habitants en 2012). Ce PLUi a été soumis à évaluation environnementale par décision de l'autorité environnementale du 2 mars 2017. Un premier projet de PLUi pour ce territoire, arrêté le 18 décembre 2017, a été repris par le conseil communautaire, qui a procédé à un nouvel arrêt le 29 octobre 2018. Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux identifiés pour ce second projet de PLUi concernent la gestion économe des espaces, un développement intégrant la question de l'énergie et du changement climatique, la préservation des milieux naturels et la prise en compte des risques pour les populations.

Le rapport de présentation du PLUi est globalement de bonne qualité en ce qui concerne le diagnostic et l'état initial, et aborde l'ensemble des thématiques qu'il convient de traiter au titre de l'évaluation environnementale. Cependant, il est parfois trop synthétique ce qui ne permet pas d'apprécier pleinement la pertinence de la prise en considération des enjeux.

Si la recherche de concision semble avoir guidé la rédaction du projet de PLUi, cela s'est parfois fait au détriment de l'explicitation du raisonnement et des arbitrages opérés entre les différents enjeux auxquels le territoire est confronté. Ainsi, la justification des choix et l'évaluation environnementale sont plus souvent affirmatives que réellement démonstratives.

Le projet de PLUi s'est assigné un objectif de réduction de la consommation d'espace à vocation d'habitat : 93 ha seraient consommés selon le plan de zonage (jusqu'à 110 ha selon le PADD), contre 160 ha sur la décennie précédente. Pour autant, ce niveau de consommation reste élevé et la MRAe recommande de poursuivre les efforts, pour la mobilisation du foncier disponible dans l'enveloppe urbaine, et pour une meilleure maîtrise de la progressivité de l'ouverture à l'urbanisation, notamment pour les zones d'activité. La lecture du rapport de présentation laisse en effet entrevoir encore d'importantes marges de manœuvre au sein des enveloppes urbaines à condition que la collectivité s'outille pour mobiliser davantage le potentiel existant dans le tissu urbain diffus (seuls 17 % des espaces repérés sont comptabilisés comme susceptibles d'accueillir de nouvelles habitations à échéance du PLUi). En ce qui concerne l'objectif lié aux activités, le PLUi prévoit d'artificialiser 120 ha en 10 ans, soit un rythme supérieur aux années précédentes. Au total, 213 hectares seraient artificialisés en 10 ans.

Les enjeux liés aux vallées, aux zones humides et à la trame bocagère sont bien retranscrits. Toutefois, les dispositions du PLUi visant à en assurer la préservation n'apparaissent pas toujours à la hauteur des intentions, en raison notamment d'une analyse des incidences parfois optimiste. Les dispositions relatives à la protection des zones humides apparaissent adaptées. En matière de risques naturels, la conformité du PLUi avec les principes de prévention édictés notamment par le PPRi de la Sèvre nantaise doit être mieux évaluée. De manière générale, la MRAe recommande de préciser les conditions de l'acceptabilité environnementale des projets de développement.

Enfin, si le projet de PLUi présente un premier niveau d'analyse des effets bénéfiques pressentis du projet de développement de la collectivité en matière d'énergie et d'adaptation au changement climatique compte tenu des dispositions envisagées, la MRAe constate que l'ambition reste modeste au regard d'un territoire fortement marqué par la place de l'automobile pour les déplacements.

L'ensemble des observations et recommandations de la MRAe est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent, après examen au cas par cas, de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de l'élaboration du PLUi de la communauté de communes de Terres de Montaigu en tant que territoire non concerné par la présence de site Natura 2000 (article R.104-28 du code de l'urbanisme / décision 2017-2312 du 2 mars 2017).

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PLUi de Terres de Montaigu et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

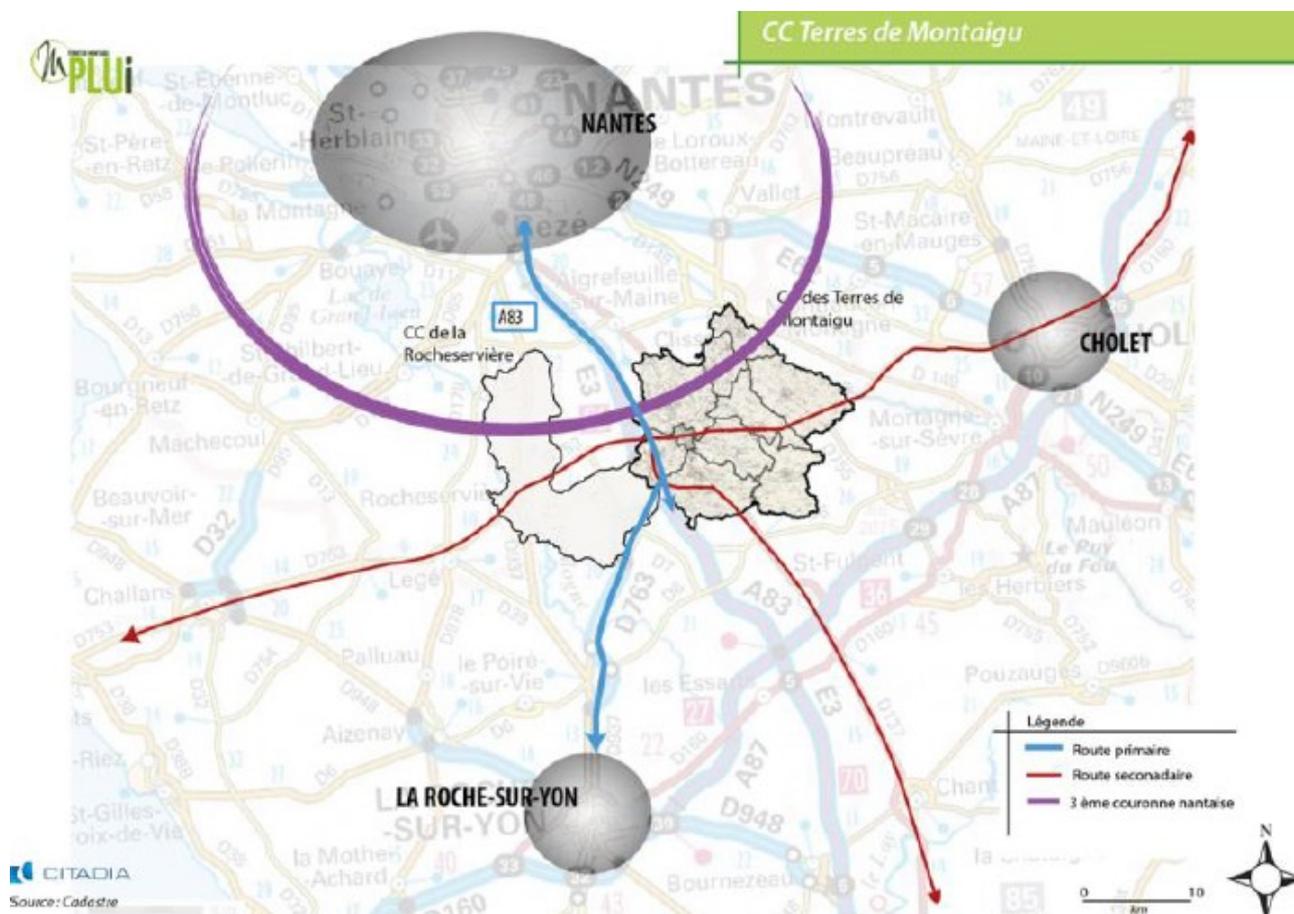
L'élaboration du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) a été prescrite par délibération du conseil communautaire en date du 9 février 2015 sur le territoire de l'ex-communauté de communes Terres de Montaigu. Le 1er janvier 2017, la communauté de communes Terres de Montaigu et celles du canton de Rocheservière, ayant elle-même prescrit l'élaboration d'un PLUi, ont fusionné pour former la communauté de communes Montaigu-Rocheservière.

Suite à l'avis défavorable de Monsieur le préfet de Vendée du 26 mars 2018 sur un premier arrêt de projet de PLUi, ayant également fait l'objet d'un avis de la MRAe du 27 mars 2018, la collectivité a souhaité retravailler son document, d'où ce second arrêt de projet intervenu le 29 octobre 2018 dont elle a de nouveau saisi la MRAe.

Le territoire de l'ex-communauté de communes Terres de Montaigu² – périmètre du projet de PLUi objet du présent avis – se situe en extrémité nord du département de la Vendée, limitrophe du Maine et Loire et de la Loire-Atlantique, au contact de l'aire urbaine de Nantes. Ainsi le centre de Montaigu se situe à 30 km de Cholet à l'est, à 30 km de Nantes au nord et à 33 km de la Roche-sur-Yon, préfecture de la Vendée, au sud. Constitué de dix communes, le territoire du PLUi compte à ce jour 33 462 habitants (population légale INSEE 2012), pour une superficie de 23 634 hectares. Le territoire s'inscrit au sein du SCoT du Pays du Bocage vendéen dont l'approbation est intervenue le 29 mars 2017. Le SCoT a identifié comme « pôle de Pays » l'ensemble formé par

2 Les communes de Montaigu, Boufféré, La Guyonnière, Saint Hilaire-de-Loulau et de Saint Georges de Montaigu ont fusionné au 1^{er} janvier 2019 pour donner naissance à la commune nouvelle de Montaigu Vendée.

Montaigu, Boufféré, La Guyonnière, Saint-Georges-de-Montaigu, et Saint-Hilaire-de-Loulay. Cugand, La Bruffière et Treize-Septier constituent des « pôles d'appui³ » et enfin La Boissière de Montaigu et La Bernardière des « pôles de proximité⁴ »



Le territoire communautaire est à l'écart de tout site Natura 2000⁵ mais offre une richesse naturelle qui repose sur la densité de son réseau hydrographique et de zones humides associées, de son maillage bocager et de quelques boisements, reconnue au travers des sept zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)⁶ de type I et quatre de type II.

- 3 Les pôles d'appui sont les pôles de services, d'emplois et de population qui structurent déjà l'espace autour d'eux, en diffusant les différentes fonctions urbaines au sein de leur bassin de vie, tout en leur conférant une certaine autonomie pour les besoins du quotidien de la population et des acteurs économiques.
- 4 Les pôles de proximité doivent soutenir un niveau maîtrisé de croissance, qui est plus limité que pour les autres catégories de pôles, mais qui doit au moins permettre de maintenir l'accessibilité à des services de qualité, et d'assurer le renouvellement de l'équilibre générationnel et social de la population.
- 5 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).
- 6 ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

Les Vallées de la Maine de la Sèvre Nantaise constituent des éléments caractéristiques du territoire, à la fois du point de vue du paysage et des milieux naturels. La Sèvre Nantaise qui constitue la frontière nord-est de ce territoire avec le département de la Loire-Atlantique et celui de Maine et Loire, fait l'objet d'un plan de prévention relatif au risque inondation (PPRI).

Ce territoire a connu jusqu'à encore récemment un mitage par les maisons individuelles important. Il se caractérise par un développement multipolaire autour des principaux secteurs économiques très dynamiques, qui s'est opéré notamment grâce à un bon niveau d'équipements en particulier de ses infrastructures routières. Du fait du dynamisme économique et démographique, ce territoire a connu une consommation foncière et une artificialisation importantes des espaces naturels et agricoles.

1.2 Présentation du projet de PLUi du Terres de Montaigu

Les objectifs du territoire de la communauté de communes de Terres de Montaigu sont déclinés au sein des 3 axes du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) :

- organiser le territoire multipolaire pour bien vivre ensemble ;
- promouvoir un territoire attractif et audacieux ;
- assurer un développement responsable, respectueux de l'environnement.

Pour permettre une croissance de la population de 1,4 % par an (soit + 514 hab par an) et atteindre une population de 42 000 habitants sur le territoire de la communauté de commune, le projet de PLUi prévoit la réalisation de 3 000 logements sur le territoire au terme de 10 ans (300 logts/an), avec une priorisation selon les types de pôles : 189 logements par an à réaliser sur le pôle de Pays, 78 logements par an sur les pôles d'appui et 33 logements par an au sein des pôles de proximité. Les niveaux de densité moyenne varient de 25 logts/ha pour l'agglomération de Montaigu, à 19 logts/ha pour les bourgs autour l'agglomération de Montaigu, 17 logts/ha pour les pôles d'appui et 15 logts/ha pour les pôles de proximité.

En visant au minimum la réalisation de 45 % des logements au sein des enveloppes urbaines, le projet de PLUi prévoit ainsi 93 hectares consacrés à du développement en extension des enveloppes urbaines pour de l'habitat et des équipements d'intérêt collectif, le PADD affichant un objectif maximum de 110 ha.

Parallèlement le projet envisage 120 hectares maximum d'espaces nouveaux dédiés aux activités économiques en extension des zones existantes.

Globalement, le besoin est estimé à 213 hectares.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLUi de Terres de Montaigu identifiés par la MRAe

Le dynamisme économique persistant et une certaine qualité du cadre de vie contribuent à l'attractivité du territoire. Aussi, au regard des évolutions passées et des objectifs du PLUi, des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les principaux enjeux environnementaux du projet

de PLUi identifiés par la MRAe résident dans sa capacité à garantir une gestion économe des espaces, un développement intégrant les enjeux de l'énergie et du changement climatique, la préservation des milieux naturels (la trame bocagère, les vallées et les zones humides) et la prise en compte des risques pour les populations.

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le rapport de présentation est constitué de quatre volumes :

— **le diagnostic territorial** aborde la description du territoire intercommunal et la façon dont l'urbanisation s'est organisée au regard de la structure géographique, en tenant compte des vallées, du bocage et d'espaces agricoles plus ouverts. Il caractérise l'activité économique, la démographie, les déplacements, les équipements et le logement ;

— **l'état initial de l'environnement** aborde quant à lui la description du territoire intercommunal sous l'angle de ses caractéristiques physiques, du paysage, de ses ressources et des milieux naturels, des risques naturels et technologiques, du cadre de vie, des questions énergétiques et du climat ;

— **la justification des choix** (en deux parties) est développée en faisant le lien avec les choix opérés au niveau du SCoT en vigueur. Sont évoqués la présentation des choix pour établir le PADD, la cohérence des OAP avec celui-ci et enfin l'exposé des motifs et justifications de la délimitation des divers zonages et règles associées ;

— **l'évaluation environnementale** analyse les incidences du projet de PLUi sur les différentes composantes de l'environnement.

Sur le plan formel, le rapport de présentation intègre l'ensemble des exigences des textes réglementaires qui s'appliquent et aborde l'ensemble des éléments prévus à l'article R 151-3 du code de l'urbanisme, relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement des documents d'urbanisme.

Le dossier est également constitué du PADD, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), du règlement (écrit, graphique) ainsi que d'annexes.

2.1 Diagnostic socio-économique du territoire

Le rapport dresse un portrait complet et représentatif du territoire sur le plan socio-économique.

Il permet de disposer notamment d'une vue d'ensemble des diverses polarités, de la taille et du poids respectif du point de vue de la démographie, des activités et du niveau d'équipement de chacune des dix communes du territoire et de faire ainsi le lien avec les notions de pôles de pays, pôle d'appui et pôle de proximité définies au niveau du SCoT. Le territoire se présente comme un bassin de vie attractif, « indépendant » des aires urbaines voisines qui pourraient l'influencer, affirmant ainsi la robustesse de son économie.

Le diagnostic présente le bilan de la consommation d'espace sur la période 2001-2013 : 257 hectares ont été consacrés à l'habitat, 132 ha aux activités économiques, 38 ha aux équipements publics, 23 ha aux exploitations agricoles et 12 ha aux carrières.

Le diagnostic permet de faire ressortir les atouts et les faiblesses du territoire qui débouchent, pour chaque item abordé, sur une série d'enjeux principaux identifiés.

2.2 Articulation du PLUi de Terres de Montaigu avec les autres plans et programmes

Dans le cas général, le rapport de présentation d'un PLU doit décrire l'articulation de ce dernier avec différents documents supra-communaux, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte, tels que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux – SDAGE, le ou les schémas d'aménagement et de gestion des eaux – SAGE, le schéma régional de cohérence écologique - SRCE, le plan de gestion des risques d'inondation - PGRI, etc.

Lorsque le territoire d'une commune est doté d'un SCoT en vigueur approuvé postérieurement à ces documents, celui-ci assure une transitivité entre le projet de PLU et les documents de rang supérieur avec lesquels le SCoT a eu lui-même à s'articuler.

Au cas présent, le rapport (justification des choix-partie 1) présente l'articulation du PLUi avec le SCoT sous forme d'un tableau listant ses 10 orientations thématiques, en regard desquelles il est indiqué de quelle façon le PLUi s'inscrit en compatibilité. Toutefois en procédant ainsi, il ne procède pas à un travail d'analyse exhaustive par rapport aux divers objectifs contenus au sein de ces orientations, ni des prescriptions associées. En se cantonnant à des affirmations générales, sans véritable démonstration, il n'éclaire pas véritablement sur la compatibilité du PLUi avec l'intégralité des dispositions du SCoT.

Le volet état initial de l'environnement évoque bien les divers schémas et plans dont la compatibilité ou la prise en compte par le PLUi est assurée par transitivité par le SCoT (par exemple le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) Loire Bretagne 2016-2021⁷, le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) Sèvre Nantaise⁸, le schéma régional de cohérence écologique des Pays de la Loire⁹).

En ce qui concerne le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2016-2021 approuvé le 23 novembre 2015, l'état initial en rappelle les 6 principaux objectifs. Au sein du volume consacré à l'évaluation environnementale, le rapport indique les dispositions du PGRI qui sont applicables aux documents d'urbanisme via le SCoT comme document intégrateur (cf objectif 2.3.5 du document d'objectif et d'orientation du SCoT). mais omet de mentionner que certaines dispositions du PGRI sont directement applicables, et notamment la prise en compte des zones inondables par référence à la crue centennale lorsque les plus hautes eaux connues lui sont inférieures. Il renvoie aux prescriptions du PPRi de la Sèvre nantaise qui s'imposent au PLUi sans présenter d'analyse des incidences possibles du fait des aménagements rendus possibles par le PLUi dans les secteurs exposés. S'agissant de la Maine, celle-ci fait l'objet d'un atlas des zones

7 SDAGE Loire Bretagne 2016-2021 approuvé le 18-novembre-2015

8 SAGE Sèvre nantaise approuvé le 7 avril 2015

9 SRCE des Pays de la Loire approuvé le 30 octobre 2015

inondables (en annexe du PLUi) établi notamment à partir de la crue de novembre 1960 comme phénomène d'occurrence centennale et uniquement reporté par une trame hachurée au règlement graphique. Aussi comme pour les secteurs concernés par le PPRi une analyse des incidences possibles du fait des dispositions du PLUi dans les secteurs de la Maine concernés par l'aléa est nécessaire.

2.3 État initial de l'environnement, perspectives d'évolution, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

Cette partie du rapport est de qualité. Elle est agrémentée de nombreuses cartes, photographies et graphiques qui illustrent utilement le propos et qui participent à la compréhension des caractéristiques du territoire et de ses enjeux. L'ensemble des items a été traité de manière proportionnée et avec le niveau de précision requis compte tenu de leur prégnance pour le territoire.

L'état initial rappelle les éléments de patrimoine paysager et bâti protégés au sein des PLU communaux actuels retenus, en précisant les raisons, différentes selon les communes. Il met ainsi en évidence une certaine hétérogénéité, quant au niveau de protection accordé par les communes pour tel ou tel élément de paysage, mais sans davantage de commentaire ni autre forme d'analyse critique de cette situation.

La partie traitant des particularités paysagères du territoire permet de bien appréhender les différentes caractéristiques des unités paysagères et composantes (plaine bocagère, plaine agricole, vallées, villes et bourgs du territoire). Ainsi l'ensemble des développements consacrés au paysage naturel et au patrimoine bâti (rural et urbain) sont bien illustrés.

Plusieurs zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) sont présentes. Le dossier propose un rappel rapide des principales caractéristiques de chacune d'entre elles. Toutefois la cartographie de la page 44 à une échelle trop grande n'est pas lisible et ne permet pas de percevoir la localisation précise et ni l'étendue de ces ZNIEFF .

Le dossier fait également état des inventaires des zones humides réalisés sur les 10 communes selon la méthodologie du SAGE de la Sèvre Nantaise, rappelée succinctement.

Faisant état d'un réseau bocager très présent, le dossier indique que dans le cadre des diagnostics environnementaux un recensement des haies a été réalisé sur le territoire à l'exception de 2 communes, à savoir Montaigu et Saint-Georges-de-Montaigu. Si pour la première, compte tenu de la superficie communale réduite (303 ha) et de son caractère très fortement urbanisé, un tel travail pourrait s'avérer peu pertinent, en revanche les 3 360 ha de Saint-Georges-de-Montaigu représentent 14 % du territoire. Aussi le recensement mérite d'être complété, *a minima* sur cette commune. Constatant la diversité des méthodologies utilisées pour ces inventaires de haies et des niveaux de protections hétérogènes au sein des documents de planification urbaine communaux actuels, le rapport souligne la nécessité d'apporter de la cohérence en adoptant un inventaire à l'échelle du PLUi qui s'appuie sur les différentes sources citées au dossier et en procédant à une identification des haies à enjeux à partir de 3 critères de hiérarchisation : haies d'intérêt paysager situées dans les 500 m autour des enveloppes urbaines, haies d'intérêt pour l'eau et enfin haies d'intérêt écologique. L'intérêt de la démarche est à souligner, toutefois en procédant ainsi, la valeur paysagère des haies n'est appréciée qu'au regard de leur proximité et des interactions

possibles avec les franges urbaines, ce qui peut paraître réducteur eu égard à leur rôle dans la structuration paysagère du territoire.

Dans le cadre du travail de déclinaison de la trame verte et bleue (TVB) opérée à l'échelle de son territoire, le rapport s'appuie sur le constat d'une « *entrée bocage* » peu traitée par l'approche TVB du SCoT » pour justifier l'intégration – en complément des réservoirs et corridors écologiques déjà identifiés au SCoT – d'un réseau de haies supplémentaires plutôt dense, dans la partie nord de son territoire, qui participe à la perméabilité des milieux. La MRAe relève la pertinence de cette démarche.

Le chapitre consacré à la ressource en eau permet de bien appréhender à la fois le périmètre et la constitution du réseau hydrographique du bassin de la Sèvre nantaise. Les éléments de suivis qualitatif et quantitatif des eaux superficielles et souterraines sont abordés de manière très synthétique, en renvoyant largement aux éléments produits dans le cadre du SAGE. Les éléments relatifs à l'assainissement collectif et individuels des eaux usées, qui relèvent de compétences partagées communales et intercommunales, sont quant à eux détaillés.

Le rapport fait état d'un classement en catégorie A¹⁰ pour le barrage de La Bultière et indique que les communes de La Boissière-de-Montaigu, Saint-Georges-de-Montaigu, Montaigu, Boufféré et Saint-Hilaire-de-Loulay sont concernées par le risque de rupture de ce barrage. Ce faisant, il n'apporte aucune précision quant à ce classement et à ce qu'il implique en termes d'étude particulière, de surveillance et de dispositif d'alerte.

Les communes de Cugand et de La Bruffière sont concernées par le risque naturel d'inondation. Le dossier fait état du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la Sèvre nantaise. Le plan et le règlement relatifs à cette servitude d'utilité publique sont joints en annexe. Par ailleurs, le rapport rappelle également que la rivière Maine qui traverse Saint-Hilaire-de-Loulay, Montaigu, Boufféré et Saint-Georges-de-Montaigu fait l'objet d'un atlas des zones inondables.

Le dossier n'établit pas un état des activités ou équipements susceptibles d'engendrer des nuisances sonores autres que les infrastructures routières et les lignes ferroviaires. Un recensement de ceux-ci (salle des fêtes, campings, activités économiques et notamment les ateliers de menuiserie, tôlerie, serrurerie, mécanique, etc.) est nécessaire.

L'état initial aborde aussi la situation du territoire par rapport à la question de l'énergie et du climat : il rappelle les objectifs du SRCAE¹¹ de la région Pays de la Loire adopté en avril 2014 et aborde l'ensemble des énergies renouvelables qui pourraient potentiellement intéresser le territoire.

S'agissant du schéma régional de l'éolien repris au rapport, celui-ci a été annulé par jugement du tribunal administratif de Nantes en date du 31 mars 2016. Toutefois, les études qui ont servi à son élaboration restent des sources d'information qui peuvent utilement être mobilisées. Ainsi, en se basant sur la cartographie établie dans le cadre de ce schéma, le rapport met en évidence que

¹⁰Le [décret du 12 mai 2015](#) a modifié le [décret du 11 décembre 2007](#), notamment pour ce qui concerne le classement des barrages. Les barrages sont désormais répartis en trois classes, en fonction de deux paramètres géométriques qui sont la hauteur H du barrage au-dessus du terrain naturel et le volume d'eau dans le réservoir (le volume V est exprimé en millions de mètres cube).

Ces deux paramètres permettent notamment de calculer un paramètre $C = H^2 \times V^{1/2}$

Les barrages de classes A, les plus importants, comprennent tous les barrages de hauteur supérieure ou égale à 20 m et qui respectent en outre la condition $C \geq 1500$.

11 Schéma régional climat air énergie

« seule une faible superficie du territoire (secteur de Boufféré) apparaît comme favorable à ce type d'énergie ».

Pour les autres types d'énergies renouvelables le dossier se limite à des généralités en rappelant leurs principes, mais n'expertise pas les potentialités du territoire. Ainsi, concernant l'énergie solaire, il serait notamment intéressant de savoir dans quelle mesure le territoire disposerait d'espaces mobilisables pour l'implantation de parc photovoltaïques¹². Alors même que le territoire est concerné par un projet d'unité de méthanisation – Centrale Biogaz Terres de Montaigu porté par la communauté de communes sur la ZI des Landes de Roussais à Saint Hilaire de Loulay – il est surprenant que le dossier ne procède pas à une expertise de cette filière de valorisation des déchets issus de filières agroalimentaires ou les effluents d'élevage, en termes de production de chaleur, de biogaz ou d'électricité, d'évaluation des gisements potentiels mobilisables du territoire, et de mise en regard des aspects négatifs.

Le rapport aborde la prise en compte du changement climatique sur le territoire. Avec les précautions qui s'imposent, il propose une lecture des relevés climatiques du territoire pour ces 15 dernières années, qui permettent de les resituer avec les tendances de fond à l'échelle nationale. Il rappelle les projections climatiques à 100 ans formulées par les études du GIEC et liste une série de conséquences prévisibles pour le territoire du point de vue de la ressource en eau, de la trame verte et bleue, des risques pour la santé publique et la qualité de vie mais également pour les activités agricoles, touristiques et en termes de besoins énergétiques.

2.4 Choix du parti retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

Il est à noter que cette partie du rapport consacrée à la justification des choix a fait l'objet des compléments les plus conséquents par rapport à la première version du projet de PLUi.

Dans cette partie le rapport argumente ces choix de développement retenus pour établir le PADD au regard notamment des objectifs assignés au territoire par le SCoT, en les recalant à l'échéance du PLUi (10 ans). Les pôles de Pays, d'appui et de proximité, avaient été déterminés dans le cadre de l'élaboration du document supra, aussi le projet reprend les objectifs de production de logements et de densités associées assignés au territoire par le SCoT.

Il apporte des éléments de justification en termes d'objectifs de modération de la consommation d'espace qui sont développés pour ce qui concerne l'urbanisation à vocation d'habitat d'une part et du développement économique d'autre part en comparaison avec ce qui a été observé sur la période 2001-2013. Il est à noter que, alors que le rapport (justification des choix partie 1) indique page 33 que « le PLUi projette une consommation foncière en extension de l'urbanisation sur 10 ans de 93 hectares à dominante résidentielle », le PADD n'a pas évolué sur ce point par rapport au premier arrêt de PLUi. Il indique en effet page 20, un maximum de 110 hectares ce qui laisse potentiellement la possibilité à la collectivité par le biais de procédures de révisions durant l'échéance de son PLUi d'aller au-delà des 93 hectares aujourd'hui affichés par le plan de zonage..

En matière de zone à vocation économique, les choix sont présentés comme découlant des objectifs définis au niveau du SCoT pour les diverses typologies de parc d'activités identifiés sur le territoire du PLUi. La collectivité réaffirme le choix de réserver au PLUi 120 hectares en argumentant notamment qu'à l'échelle du SCoT c'est sur le territoire de cette communauté de

12 À titre d'illustration, des friches pourraient être intéressantes dans la mesure où elles ne pourraient pas connaître un retour à l'agriculture, sous réserve de croiser ces potentialités avec d'autres enjeux et évaluer les conflits d'usage potentiels.

commune qu'est identifiée la vocation d'accueil des parcs « grands flux » et en présentant le bilan des taux de commercialisation des terrains au sein des zones existantes (entre 2016 et 2018 ce sont 31 hectares qui ont ainsi été commercialisés). Il en résultera une progression de la consommation annuelle pour les espaces économiques au projet de PLUi de 12 ha/an contre 9,6 hectares sur la période 2001-2013.

Les 120 hectares ainsi annoncés ont été calculés à partir des 182 hectares définis à 15 ans par le SCoT. Il est à relever toutefois que le SCoT a procédé à une programmation de 103 hectares et affiché le principe d'une réserve possible de 79 hectares. Il serait cohérent vis-à-vis du SCoT de procéder à l'échelle du PLUi de la même façon, en ne retenant que 68 ha en programmation et 52 ha en réserves. Intégrer dès à présent pour un horizon de 10 ans les potentialités de la réserve évaluée à un horizon de temps plus long (15 ans) dans le cadre du SCoT apparaît prématuré, d'autant plus qu'aucun élément de justification du besoin à l'échelle du PLUi n'est apporté.

La MRAe recommande de mieux justifier les besoins liés au développement économique et d'en présenter une programmation progressive dans le temps, ainsi qu'il est procédé dans le SCOT.

Le rapport (partie 1) s'attache à justifier chacun des axes retenus au PADD, puis pour chaque axe, comment les OAP et les dispositions réglementaires associées (délimitation et choix des zonages des divers secteurs au règlement graphique et règles écrites de chacune de ces zones) répondent aux objectifs du PADD. Excepté pour les secteurs ayant fait l'objet de dossier de création de ZAC (ZAC multi-sites de Saint Hilaire-de-Loulay et ZAC de la Gare au nord de l'agglomération de Montaigu) le contenu des OAP reste minimaliste au regard des divers enjeux. Enfin, le rapport passe en revue l'ensemble des STECAL¹³ qui ont fait l'objet d'une délimitation dans le PLUi. La partie 2 est consacrée à la justification des choix des divers outils particuliers figurant au sein des dispositions générales du règlement et des choix des emplacements réservés retenus.

2.5 Incidences notables probables du projet de PLUi de Terres de Montaigu

Cette analyse est retranscrite au sein de la 4e partie du rapport consacrée à l'évaluation environnementale.

Elle aborde cette question au travers des 5 thèmes environnementaux suivants :

- trame verte et bleue et consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- paysage, patrimoine et cadre de vie ;
- climat et énergie ;
- risques, nuisances et pollutions ;
- gestion de l'eau et des déchets.

Pour chaque item, l'analyse est présentée sous la forme de réponses à des questionnements en lien avec chaque enjeu identifié en synthèse à la fin de chaque thème traité dans l'état initial. L'option adoptée est intéressante et pédagogique pour le public, pour autant, l'argumentation est le plus souvent traitée sous la forme d'affirmations et de propos qui restent très généraux. Ils mériteraient d'être davantage contextualisés et étayés, notamment au travers l'analyse précise des dispositions du PLUi. Ce travail est d'autant plus nécessaire que certaines analyses trop superficielles débouchent sur des conclusions parfois erronées en matière de risques. Elles feront

13 Secteur de taille et de capacité d'accueil limitées

l'objet de commentaires au sein de la partie 3 du présent avis, consacrée à la prise en compte de l'environnement.

Le dossier présente les choix finalement retenus sans exposer dans quelles mesures des alternatives pourraient répondre aux besoins exprimés, notamment en termes de zones à ouvrir à l'urbanisation. Le rapport ainsi rédigé ne permet pas de comprendre comment le processus d'évaluation environnementale a pu peser sur les choix finaux.

En ce qui concerne l'analyse des incidences par rapport à Natura 2000, le rapport retient exclusivement le site « estuaire de la Loire » à 24 km des limites du territoire du PLUi. Il justifie la non prise en compte du site plus proche des « marais de Goulaine » (12 km) et de celui du « Lac de Grand Lieu » distant de 20 km par leur situation dans un sous bassin versant hydraulique sans interactions possibles avec le territoire du PLUi. Sa conclusion sur l'absence d'incidence du projet de PLU sur l'état de conservation des sites Natura 2000 n'appelle pas d'observation de la part de la MRAe.

L'analyse consacrée aux incidences des projets majeurs présentant des risques négatifs pour l'environnement (renouvellements urbains, zones à urbaniser, emplacements réservés...) est inaboutie dans la mesure où, pour certains d'entre eux, elle s'en remet à des études spécifiques dans le cadre opérationnel visant à identifier les mesures compensatoires mais sans analyser à ce stade du PLUi les mesures d'évitement et de réductions. Or, il relève bien des prérogatives du PLUi d'arbitrer ou de se positionner sur les besoins auxquels ces projets doivent répondre, leur localisation en fonction de la sensibilité des milieux et les alternatives possibles, ainsi que d'encadrer leur mise en œuvre.

La MRAe recommande de restituer la démarche ERC¹⁴ – Eviter – Réduire – Compenser – mise en œuvre dans le cadre du processus d'évaluation environnementale du PLU et de choix des projets de développement.

En dépit du défaut précédemment relevé de déficit d'expertise des potentialités du territoire en matière d'énergie renouvelable, la MRAe souligne l'effort consacré au développement relatif au climat et à l'énergie qui bien souvent reste une thématique peu ou mal abordée au sein des documents d'urbanisme alors qu'elle peut constituer un enjeu de premier plan. Ainsi, l'évaluation environnementale permet de bien illustrer de quelle manière un document d'urbanisme peut peser sur ces aspects au travers de l'usage des sols, de la préservation de la trame verte et bleue, de l'eau, de la question des déplacements, de l'organisation de l'espace.

2.6 Dispositif de suivi

Le rapport présente sous forme de tableau une vingtaine d'indicateurs retenus pour suivre l'évolution du territoire. En regard de chaque indicateur, le tableau précise la source mobilisée pour en assurer le renseignement ainsi que la valeur de l'état zéro. Les objectifs visés sont qualifiés, mais ne se réfèrent pas à une valeur chiffrée qui seule pourra permettre de mesurer l'adéquation des résultats aux orientations annoncées.

¹⁴La prise en compte de l'environnement doit être intégrée le plus tôt possible dans la conception d'un plan, programme ou d'un projet (que ce soit dans le choix du projet, de sa localisation, voire dans la réflexion sur son opportunité), afin qu'il soit le moins impactant possible pour l'environnement. Cette intégration de l'environnement, dès l'amont est essentielle pour prioriser : les étapes d'évitement des impacts tout d'abord, de réduction ensuite, et en dernier lieu, la compensation des impacts résiduels du projet, du plan ou du programme si les deux étapes précédentes n'ont pas permis de les supprimer.

Ces indicateurs couvrent l'ensemble des thématiques à l'exception des risques et nuisances alors retenus pour la première version de PLUi. Le territoire étant concernée à plusieurs titres (inondation, bruit, risque technologique) par cette thématique, il est opportun de justifier l'absence d'indicateur.

Par ailleurs, le rapport n'aborde pas l'organisation ni les moyens que la collectivité compte mettre en place pour assurer la collecte et le suivi des indicateurs, ni les interventions à prévoir en cas de dérive constatée.

La MRAe recommande de préciser les indicateurs par des objectifs chiffrés, de justifier l'absence d'indicateurs de suivi consacrés à la thématique des risques et nuisances, et de préciser les modalités d'organisation du suivi mises en place.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est produit en début de la partie consacrée à l'évaluation environnementale. Sur la forme, il apparaît de compréhension accessible pour le public, il reprend de manière synthétique l'ensemble des éléments exigés par l'article R 151-3 du code de l'urbanisme. Il rappelle la méthode retenue pour conduire l'évaluation environnementale.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi de Terres de Montaigu

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Le PLUi induit une consommation d'espaces naturel ou agricoles pour des extensions urbaines de 21 hectares par an contre 25,4 ha/an par rapport à celle observée sur la période 2001-2013, soit une réduction de 17,3 % par rapport au rythme antérieur.

Le rythme de croissance démographique retenu pour élaborer le PLUi (+1,4 % par an) est cohérent avec celui défini à l'échelle du SCoT et s'inscrit dans la tendance du taux moyen constaté ces dernières années sur les 10 communes de ce territoire (+1,5 %).

Le projet de PLUi est calé sur les éléments produits dans le cadre du SCoT dont l'approbation est récente. Toutefois, tout en restant compatible avec les objectifs du SCoT, il est attendu qu'à son niveau la collectivité réinterroge la façon dont il lui est possible d'atteindre ces objectifs. Ainsi le SCoT édicte le principe d'un minimum de 30 % de logements nouveaux à réaliser au sein de l'enveloppe urbaine. La collectivité indique un taux de 45 % de logements réalisables en comblement de l'enveloppe urbaine, taux revu à la hausse par rapport au premier arrêt de projet (37 %).

Toutefois, ces éléments témoignent d'un niveau d'ambition très relatif dans la mesure où, sur 173 hectares de gisement de foncier identifiés au diagnostic, seuls 17 % seraient mobilisés, soit 29 hectares. Quand bien même la collectivité produit une analyse basée sur l'observation récente des permis de construire accordés au sein de l'enveloppe urbaine, la justification de ce taux apparaît uniquement fondée sur une constatation de l'évolution en l'absence de démarche particulière. Aussi, au regard d'un gisement conséquent, il est normalement attendu des actions plus

volontaristes de la collectivité en consacrant des moyens dédiés à l'action foncière et en mobilisant des outils de politique foncière et fiscale pour accélérer la libération du foncier (droit de préemption, majoration de la taxe sur le foncier des propriétés non bâties...). Le dossier n'indique pas, par ailleurs, un possible partenariat avec l'établissement public foncier de Vendée. Par conséquent, l'objectif de la collectivité de bâtir un projet de développement qui entend limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles s'avère trouver rapidement ses limites et ne fait que reporter à une échéance ultérieure du PLUi des questions qui nécessiteraient dès à présent une véritable politique foncière s'inscrivant dans la durée.

Ainsi, les besoins de surfaces évalués pour de l'habitat en extension urbaine, légèrement diminués par rapport au premier arrêt de projet, restent basés sur les niveaux de densités moyens indiqués par le SCoT – considérés comme peu ambitieux (cf avis MRAE du 22 novembre 2016 sur le SCoT du Bocage vendéen celle-ci constatant qu'ils n'ont que faiblement évolués au stade du document approuvé). Sur la base du nombre de permis accordés (75) ces dix dernières années sur le territoire pour des changements de destination, le PLUi ne retient que la moitié des 143 bâtiments maximum identifiés comme pouvant faire l'objet de changements de destination. Pour apprécier pleinement la pertinence de ce choix, il serait utile, à titre de comparaison, d'indiquer quelle proportion représentait ces 75 changements accordés par rapport à la totalité des bâtiments identifiés dans les PLU communaux comme pouvant faire l'objet d'une telle évolution. Le renouvellement et les extensions urbaines devront être l'occasion de mobiliser de nouvelles formes architecturales performantes en termes bioclimatiques, contemporaines et adaptées à une moindre consommation d'espace et à la préservation du patrimoine bâti existant.

Ainsi l'objectif du PADD visant à limiter la consommation maximale de 110 ha d'espace à vocation d'habitat par rapport aux 160 ha de la décennie précédente est louable mais reste à relativiser au regard des marges importantes dont la collectivité semble encore disposer.

Le projet de PLUi est basé sur un choix de développement volontairement en faveur de l'activité économique. En ce qui concerne les espaces à vocation d'activités autres qu'agricoles, le PADD indique un besoin de 120 hectares tout en précisant que cela constitue une diminution de plus de 200 hectares des réserves actuellement présentes dans les PLU. En procédant ainsi le document tend à donner une perception déformée de l'effort réalisé dans la mesure où ces réserves étaient largement excédentaires par rapport aux besoins, et où la consommation effective est au contraire en progression, de 12 ha/an au projet de PLUi contre 9,6 hectares antérieurement. Ceci atténue fortement le bilan global au regard des efforts consentis par ailleurs pour le développement de l'habitat (9,3 ha par an contre 15,8 ha/an précédemment).

La MRAE recommande de poursuivre les efforts pour utiliser toutes les marges de manœuvre afin de mobiliser le gisement du foncier disponible dans l'enveloppe urbaine et de caler le rythme d'ouverture à l'urbanisation des zones d'activités sur celui du SCoT.

Au regard des incidences du projet de territoire, le dossier fait le point sur les mesures de compensations mises en place ou à venir vis-à-vis du monde agricole pour les différentes zones d'activités. Il est à souligner l'instauration d'une OAP thématique dédiée aux zones d'activités dans un but qualitatif, mais qui reste malgré tout peu contraignante dans ses orientations du point de vue de la rationalisation de l'utilisation des espaces dans la mesure où à ce stade elle en reste à édicter des principes de mutualisation de stationnement et autres équipement communs et que les OAP sectorielles pour ces espaces n'en disent pas davantage.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Zones humides

Globalement le projet de PLUi prévoit un niveau de protection adapté des zones humides inventoriées sur le territoire par leur identification claire par le biais d'une trame spécifique au plan de zonage et par le rappel au règlement des dispositions générales visant à en assurer la préservation qui s'impose préalablement aux dispositions particulières qui réglementent chaque zone.

La MRAe souligne cette évolution positive de l'écriture du règlement, par rapport à la version du premier arrêt de projet, mieux à même d'assurer une bonne prise en compte de cet enjeu dès le stade de la planification. Toutefois, elle remarque concernant la zone d'activité des Marches de Bretagne que l'OAP n°34 indique la présence d'une zone humide à compenser et le plan de zonage figure clairement un cours d'eau qui traverse cette zone. A ce stade ni l'évaluation environnementale ni la justification des choix ne permettent d'apprécier dans quelle mesure la séquence ERC a bien été respectée.

La MRAe recommande de mettre en œuvre les dispositions nécessaires à la préservation des milieux sensibles de la zone d'activité des Marches.

Trame verte et bleue, paysage bocager

L'état initial a identifié une zone de bocage dense représentant un enjeu en termes de perméabilité des milieux, pourtant ce secteur ne connaît pas un traitement différencié des zones A et N du reste du territoire en termes de préservation de cette trame. Seuls des espaces boisés et des linéaires de haies accompagnant les vallées bénéficient de mesures de protection dédiées. Il en résulte une proportion limitée de la trame bocagère dont la préservation sera garantie. Pour la majeure partie du réseau dense, qui pourtant constitue un élément fort d'identité du territoire, le document s'en remet à la faculté des acteurs du territoire d'en assurer une gestion adaptée.

L'emplacement réservé n°40 correspond au barreau de liaison RD 753 – RD 763 à Saint-Hilaire-de-Loulay (contournement de Montaigu) sous maîtrise d'ouvrage du Conseil départemental, pour lequel l'AE a rendu un avis le 26 janvier 2016 et qui a fait l'objet d'une enquête publique et déclaré d'utilité publique en 2016. Le dossier gagnerait à rappeler les engagements du maître d'ouvrage en matière d'environnement qui accompagnent ce projet et son calendrier de réalisation.

Un autre emplacement réservé n°23 qui correspond à la création d'un barreau de contournement de Cugand par le CD 85 est à l'étude. Cependant, celui-ci voit sa faisabilité conditionnée par un raccordement en extrémité nord, dans le département de la Loire-Atlantique. De même, le plan de zonage fait figurer un tracé indicatif sans caractère opposable pour son prolongement en extrémité ouest, mais qui, là aussi, reste suspendu à des engagements et décisions coté Loire-Atlantique, non confirmés à ce jour. Aussi le dossier gagnerait à expliquer dans quelle mesure le maintien de cet emplacement réservé à échéance du PLUi garde sa raison d'être indépendamment des incertitudes relatives aux tronçons dans le département voisin. De la même façon au sud de l'agglomération montacutaine un tracé indicatif d'une future voie figure au plan de zonage sans que ce projet ne soit évoqué par ailleurs, ni qu'en soit précisé sa faisabilité à échéance du PLUi.

Il est rappelé qu'en ce qui concerne les projets portés par d'autres maîtres d'ouvrage, la collectivité doit assurer un premier niveau d'évaluation environnementale lorsqu'elle les reprend

dans son document d'urbanisme. Ce niveau d'évaluation est fonction de leurs conséquences sur la structuration du territoire, de leurs impacts pressentis sur l'environnement et de leur niveau d'avancement – qui implique une traduction différenciée dans le PLUi (simple évocation dans le rapport de présentation si projet à long terme et faisabilité non encore assurée, jusqu'à l'utilisation d'emplacements réservés pour les projets les plus avancés). Pour conduire cette démarche, la collectivité doit logiquement s'appuyer sur les études déjà produites. L'inscription de certains projets en emplacements réservés implique d'expliquer les besoins auxquels ils répondent, comment les choix ont été effectués et comment les impacts sur l'environnement sont pris en compte dans le respect de la démarche ERC.

Parmi les autres projets susceptibles de présenter des incidences, il est à signaler une multitude d'emplacements réservés pour la création de liaisons douces dont certains sont en zones N et sans qu'en soient évaluées précisément les incidences. Le dossier tend à considérer uniquement leurs effets positifs dans la mesure où ils permettront leur mise en valeur ; ce faisant il omet de considérer des effets liés à l'accroissement de la fréquentation dans des espaces naturels potentiellement sensibles. Ainsi l'évaluation produite présente, pour cette thématique, une vision partiellement biaisée.

L'ensemble des équipements à vocation de loisirs ou touristiques présente des surfaces conséquentes (236 ha en zone NL), non prises en compte dans l'analyse de la consommation d'espaces, pour autant, elles seront bien aménagées et donc artificialisées. L'impact de l'aménagement de ces secteurs et leur usage n'est pas évalué. A titre d'exemple l'emplacement réservé n°59 en zone NL destiné à l'aménagement d'un circuit consacré à un "Autocross" sur un espace de 13,8 hectares, nécessite d'être argumenté, quand bien même il s'agirait pour partie d'une activité déjà existante, les effets de son extension n'étant pas évalués.

La MRAe recommande :

- ***de manière générale, de préciser les conditions de l'acceptabilité des projets de développement au regard des enjeux de préservation des milieux naturels ;***
- ***concernant les emplacements réservés, d'approfondir l'analyse de leurs incidences sur les milieux naturels et de préciser les dispositions opérationnelles qui seront mises en œuvre pour leur préservation.***

Sites, paysages et patrimoine

La MRAe relève que la vallée de la Sèvre Nantaise, bien que ne bénéficiant pas d'un régime de protection réglementaire particulier, ne fait pas l'objet dans le projet de PLU de dispositions visant notamment à en préserver les abords. Le travail d'identification de certaines vues méritant un traitement particulier nécessiterait d'être retranscrit, dans la mesure où l'état initial identifie comme enjeu la préservation des vues vers les points marquants du territoire (vallées notamment). Il est par ailleurs dommage que le projet de PLUi n'ait pas jugé opportun d'aborder le traitement paysager en limite de territoire.

Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

En matière de gestion des eaux pluviales, le règlement de l'ensemble des zones du PLUi reprend la disposition 3D-2 du SDAGE Loire-Bretagne qui impose un débit de fuite maximal de 3 l/s/ha aménagé. Pour autant, le rapport gagnerait à justifier, au regard du contexte particulier du territoire et des enjeux en matière de maîtrise des eaux de ruissellement, l'absence de nécessité de mener une étude spécifique pour, le cas échéant, fixer un niveau de rejet plus contraignant. Cette justification est nécessaire dans la mesure où il n'existe à ce jour aucun zonage d'assainissement d'eaux pluviales, le PLUi prévoyant pourtant un rythme d'urbanisation qui reste soutenu.

S'agissant de la gestion des eaux usées, les dix communes ont procédé à une révision de leur zonage d'assainissement collectifs afin de les mettre en cohérence avec le projet de développement arrêté au PLUi. Des diagnostics de réseaux et un programme de réhabilitation et d'extension de stations ont été engagés pour répondre aux exigences de traitement compatible avec la qualité des milieux naturels. L'ensemble des éléments de justifications produits notamment au sein des annexes sanitaires tend à indiquer que ces installations répondent aux perspectives de développement.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels et technologiques

Concernant les secteurs inondables, correspondant à ceux repérés dans l'atlas des zones inondables de la Maine et à la servitude d'utilité publique du PPRi de la Sèvre nantaise, le règlement graphique a procédé au report de leurs limites, ce qui constitue un premier niveau d'information à la fois pour le public et pour l'instruction des actes d'urbanisme dans ces secteurs. L'article L.101-2 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels aux PLU, qui ont un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édiction de mesures de réduction de la vulnérabilité.

D'une façon générale, le principe est de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en interdisant l'apport nouveau de population dans les zones exposées à un aléa fort d'inondation, de ne pas augmenter le risque pour les populations déjà exposées et de préserver la capacité d'expansion des crues.

Il est à signaler un secteur UACp en zone rouge du PPRi visiblement en contradiction avec le règlement de cette servitude. Sur ce point, l'analyse des incidences mérite d'être reconduite et le règlement du PLUi adapté en intégrant directement les prescriptions du PPRi.

Concernant l'emplacement réservé n° 23 correspondant au futur barreau de contournement de Cugand, le dossier rappelle que ce projet devra intégrer cet enjeu de réduction du risque inondation pour le franchissement de la Sèvre nantaise. De la même façon, il serait utile d'énoncer ce même principe pour les autres emplacements réservés en zone inondable de la Sèvre nantaise et de la Maine.

La MRAe recommande de procéder à une analyse détaillée des dispositions du règlement PLUi dès lors qu'elles portent sur des constructions et aménagements divers en secteurs inondables.

De manière plus générale, l'analyse du risque d'inondation est inaboutie en ce qu'elle n'intègre pas toutes les conséquences de l'urbanisation en zone inondable (cf. 2.2).

La MRAe recommande, en cohérence avec les dispositions du PGRI directement applicables au PLU, d'approfondir l'analyse des mesures de maîtrise de l'urbanisation en zone inondable.

L'analyse des incidences n'aborde pas le risque de submersion associé à une éventuelle rupture du barrage de la Bultière. De la même façon, il est attendu d'expertiser les secteurs exposés à cette onde de propagation ainsi que le caractère acceptable des aménagements rendus possibles par le PLUi.

Le projet de PLUi envisage dans le secteur n°11 de « La Canquetière » sur la commune de Boufféré une zone urbanisation (1AUCA) qui, selon ses orientations d'aménagement et de programmation, pourrait accueillir 46 logements. A l'ouest de ce secteur il existe la carrière de "Bellevue" exploitée par la société des travaux publics et carrières Gourraud. Dans le cadre du renouvellement de son autorisation d'exploiter¹⁵, cette carrière a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale du 26 août 2012 qui mettait notamment en évidence les enjeux sanitaires liés aux envols de poussières et au bruit inhérents à cette activité déjà proche de l'urbanisation et vis-a-vis de laquelle l'exploitant a été amené à mettre en place diverses mesures de réduction et de suivi. Dans le cas présent, le rapport n'analyse pas les effets de l'implantation d'un nouveau quartier d'habitation tant du point de vue des éventuelles contraintes qui pourraient en découler pour l'exploitant que des conséquences pour les nouvelles populations concernées potentiellement par ces questions de bruit et de poussière.

La MRAe recommande de procéder à une évaluation précise du choix d'implanter un nouveau quartier d'habitation à proximité de la carrière de "Bellevue".

Déchets, sites et sols pollués

Les risques liés à la pollution des sites et des sols doivent être pris en compte le plus en amont possible, afin de limiter les incidences négatives potentielles pour les occupants des futurs secteurs urbanisés. Dans le secteur « Vallée de Loulay » de la « ZAC Saint Hilaire de Loulay », les zones destinées à l'habitation sont situées sur un site où se trouvent un garage automobile et une station-service répertoriés dans la base de données BASIAS. Les risques liés à la pollution des sols doivent être pris en compte et ce, le plus en amont possible afin d'en limiter les incidences négatives potentielles pour les futurs occupants (par exemple : utilisation d'un jardin potager, construction en renouvellement urbain sur des sites industriels, etc.). La MRAe souligne la nécessité pour les projets futurs, notamment sur le secteur de la « Vallée de Loulay », de réaliser au préalable un diagnostic des sites afin de s'assurer de l'absence de pollution, voire de réaliser une démarche d'évaluation des risques sanitaires adaptée aux usages envisagés.

Nuisances (bruit, poussières, odeurs, etc.)

L'absence de recensement des nuisances, notamment sonores, ne permet pas de s'assurer d'une bonne prévention des risques induits par une mixité mal maîtrisée entre habitat et activités pouvant générer des polluants atmosphériques ou des nuisances sonores/olfactives et de

15 L'arrêté préfectoral signé le 12-12-2013 autorise l'exploitation de cette carrière pour une durée de 28 ans. Le 30 septembre 2014 un arrêté de prescriptions complémentaires a imposé des mesures d'urgence à l'exploitant pour procéder à des campagnes de contrôles des poussières en raison de la présence de fibres d'amiantes dans le gisement exploité.

proposer le cas échéant dans le projet de PLUi des dispositions spécifiques (retrait par rapport à la voirie, bâtiment écran, préservation de zones calmes,...).

Ceci est notamment le cas pour :

- « Les Ecotais » à la Boissière : secteur de 32 futurs logements près du stade de football.
- « Les Potiers » à la Bruffière : site de 93 logements prévus à environ 50 m de l'usine 'Defontaine Rings'.
- « Le Point du Jour » à Boufféré : implantation d'une zone d'activité économique à moins de 50 m des habitations existantes.

Le secteur de la « rue Saint Nicolas » à Montaigu est quant à lui concerné par les nuisances sonores provenant de la voie ferrée. Le quartier de Boufféré programmé sur la Canquetière est susceptible d'être concerné par les nuisances de la carrière de Bellevue.

De la même manière, l'évaluation environnementale ne s'est pas particulièrement emparée des enjeux liés aux risques d'exposition aux produits phytosanitaires utilisés en agriculture, vis-à-vis des zones résidentielles ainsi que des établissements accueillant des personnes sensibles (écoles, crèches, établissements hébergeant des personnes âgées, etc.). Par conséquent le projet de PLUi ne prévoit pas de dispositions particulières comme l'instauration de zones tampons, au-delà de la réglementation qui s'impose déjà aux exploitants agricoles en termes d'épandages de produits phytosanitaires ou d'effluents d'élevage. La question peut se poser notamment pour le secteur du Collège prévu à Boufféré, situé à proximité d'une zone agricole.

La MRAe recommande à la collectivité de s'assurer de l'absence de conflits de voisinage (bruit, odeurs, poussière, épandages, etc.) entre les diverses activités, certains établissements et l'habitat au travers des projets d'urbanisation qu'elle prévoit.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Comme déjà indiqué précédemment, le territoire se caractérise à la fois par un nombre conséquent de pôles et par une proportion importante d'habitats individuels en dehors des bourgs. Cette situation est confortée par le développement d'un réseau routier de qualité qui confère au territoire un bon niveau de desserte, et contribue ainsi à son attractivité.

Le dossier met en évidence le caractère fortement dépendant du territoire vis-a-vis de l'automobile d'où des déplacements nombreux à l'origine de pollutions, de nuisances et d'émissions de gaz à effets de serre. De manière consubstantielle les choix de développements passés, fortement consommateurs d'espaces naturels et agricoles au travers d'un urbanisme peu dense, sans mutualisation ni rationalisation des fonctions ont également des conséquences en matière de consommations énergétiques pour le territoire.

Pour limiter ses effets, l'évaluation environnementale dresse la liste des divers dispositifs qui doivent tendre à contrebalancer les effets de l'accroissement de la population, des activités et des déplacements. Ainsi elle argumente le choix d'une urbanisation recentrée au niveau des bourgs avec une élévation de la densité des constructions, des possibilités accrues en termes de performances énergétiques du bâti rendues possibles au travers des dispositions du règlement ainsi que la mise en place de liaisons douces. Le PLU néanmoins n'a pas mobilisé l'ensemble des outils à sa disposition pour une introduction plus volontariste de clauses exigeantes visant les performances énergétiques du bâti. Elle met également en lumière le rôle de la préservation

d'espaces naturels et agricoles dans le stockage du carbone. Elle indique par ailleurs que cette réorientation de l'organisation de l'espace doit aussi contribuer à un meilleur rabattement des déplacements automobiles au profit des transports alternatifs (piétons, cycles, transports en commun et train pour le pôle d'échange multimodal autour de la seule gare du territoire située à Montaigu).

Concernant la gare de Montaigu, qui connaît un accroissement significatif de sa fréquentation à destination de Nantes et de La Roche-sur-Yon, il convient de souligner les enjeux de son accessibilité et des conditions de stationnement. Or ces enjeux ne semblent pas avoir été particulièrement appréhendés, alors même que la densification de l'urbanisation et la volonté de développer des activités de services dans ce secteur peuvent constituer des points de conflits allant à l'encontre de l'attractivité recherchée. On relèvera par ailleurs que le rapport de présentation ne propose pas d'inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos, ni des parcs ouverts au public et pas plus des possibilités de mutualisation de ces capacités. Cet inventaire est pourtant exigé par l'article L151-4 du code de l'urbanisme.

L'OAP n°9 « Quartier de la Gare » précise que le projet de pôle d'échange multimodal (PEM) prévoit « la réalisation de travaux majeurs dont la création de parkings » en réponse d'une part à la saturation prononcée des actuelles places de stationnement et d'autre part à la prochaine suppression des parkings existants situés devant la gare au profit d'activités de services. A ce titre, le quartier de la gare pourra accueillir une partie du stationnement lié au PEM (100 places environ) à environ 250 m de la gare tandis que la ZA voisine sera requalifiée et les espaces publics réaménagés autour du PEM pour le stationnement. A cet effet, des emplacements réservés (ER 46, ER 75 et ER 77) destinés à recevoir le stationnement seront créés par le PLUi. A noter que les emplacements ER75 et ER77 en partie à l'est du pont rail ne sont pas situés à proximité immédiate de la gare comme l'exige l'une des prescriptions du SCOT, qui vise par ailleurs à prévoir des « espaces de stationnement suffisamment dimensionnés et attractifs » (or la capacité de cette future offre en stationnement n'est pas précisée). Quant à l'organisation urbaine du quartier de la gare, elle est structurée par la création d'un boulevard urbain au Nord qui constituera un accès privilégié à la gare, ce qui permettra de répondre à l'une des orientations du PADD qui est de faciliter l'accessibilité à la gare. Toutefois, il n'est pas fait mention des éventuels problèmes de fluidité de circulation liés à la desserte de ces parkings, puisque ce boulevard urbain sera également emprunté par les nombreux cars scolaires qui se rendent à la gare routière le matin. A noter que pour éviter ces probables ralentissements, les montacutains en tant qu'usagers de la gare circulant sur le boulevard Auguste Durand pourraient préférer emprunter la rue du Mondial plutôt que la D763 afin de rejoindre la voie de desserte du parking lié au PEM qui sera créé. Or, près de 2500 jeunes sont scolarisés dans les deux collèges et le lycée du secteur et la majorité transite par la gare routière. Du fait de la présence de ces nombreux collégiens et lycéens, et pour éviter tout accident impliquant un piéton (notamment le matin entre 7h30 et 8h), le PLUi devrait prévoir au niveau des « principes d'accès et de desserte » de cette OAP de sécuriser le cheminement et la traversée des piétons et des cycles rue du Mondial.

La MRAe recommande de mieux appréhender la question du stationnement, de l'accessibilité et des flux de véhicules, de piétons et de cyclistes du secteur de la Gare de Montaigu eu égard au développement envisagé au PLUi et aux enjeux de déplacements.

Au regard des surfaces consacrées à l'urbanisation (habitat et activités), de l'inscription de projets routiers qui peuvent apparaître en contradiction avec les objectifs en termes de déplacements décarbonés, de dispositions pour certaines insuffisamment protectrices des espaces naturels et

agricoles, le changement engagé par le projet de PLUi ne mobilise pas des objectifs assez ambitieux et ne peut à lui seul prétendre à des évolutions significatives, alors même que la démarche en était l'occasion à cette échelle de territoire pertinente. La MRAe attire l'attention sur la nécessaire articulation entre le présent document d'urbanisme et les actions, le cas échéant portées par d'autres acteurs, qui sont en cours d'élaboration dans le cadre du futur plan climat air énergie territorial (PCAET) en réponse à l'ensemble de ces enjeux.

Nantes, le 7 février 2019

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



Fabienne ALLAG-DHUISME