



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 du plan local d'urbanisme
(PLU) de Sèvremoine (49)**

n°MRAe :2018-3598

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire s'est réunie le 07 février 2019, par conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme (PLU) de Sèvremoine (49).

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

Était excusé : Antoine Charlot

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

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par monsieur l'adjoint au maire en charge de l'aménagement et de l'urbanisme de la commune de Sèvremoine pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 7 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 l'agence régionale de santé de Maine-et-Loire, qui a transmis une contribution en date du 11 janvier 2019.

En outre, la DREAL a consulté par mail du 15 novembre 2018 le directeur départemental des territoires de Maine-et-Loire, qui a transmis une contribution en date du 7 janvier 2019.

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

La commune de Sèvremoine, créée le 15 décembre 2015, est l'une des six communes nouvelles de Mauges Communauté. Située au sud-ouest du département de Maine-et-Loire, elle est issue du regroupement des dix communes de la communauté de communes Moine-et-Sèvre : La Renaudière, Le Longeron, Montfaucon-Montigné, Roussay, Saint-André-de-la-Marche, Saint-Crespin-sur-Moine, Saint-Germain-sur-Moine, Saint-Macaire-en-Mauges, Tillières et Torfou. La commune nouvelle de Sèvremoine est identifiée comme la plus urbaine du SCoT du Pays des Mauges.

La modération de la consommation d'espace est clairement identifiée comme un enjeu clef du projet de PLU, enjeu ayant notamment motivé la décision de la MRAe en date du 12 juin 2018 de soumettre le projet de PLU à évaluation environnementale. Si les différents documents constitutifs du PLU de Sèvremoine – d'une structuration claire et dont la qualité permet une appréhension facilitée du PLU – s'attachent à défendre un argumentaire en faveur d'une consommation foncière raisonnée et plus vertueuse que les objectifs du SCoT en la matière, il est à noter une ambition qui reste particulièrement forte en matière d'urbanisation à court terme (zones U et 1AU), tant pour l'habitat que pour les zones d'activité. La MRAe souligne à cet égard que le dossier ne permet pas de garantir une priorisation du développement de l'urbanisation au sein de l'enveloppe urbaine et que les projections en termes d'accueil d'activités apparaissent insuffisamment justifiées au regard des évolutions constatées ces dix dernières années et des réserves existantes. La justification du besoin nécessite d'être renforcée.

Aussi, la MRAe recommande à l'échelle du PLU dans son ensemble :

- de justifier davantage le besoin en logements qui se présente comme surestimé au regard du rythme observé au cours de la dernière décennie ;
- d'optimiser la consommation d'espace permise en ré-interrogeant à la baisse les besoins en surfaces à urbaniser à court, moyen et long terme (1AU et 2AU), notamment en extension urbaine, et de réexaminer le phasage envisagé au bénéfice du long terme.

De plus, la mise en adéquation de la capacité de traitement des stations d'épuration (STEP) avec les objectifs de développement des bourgs, constitue également un enjeu fort du projet de PLU. Le zonage d'assainissement des eaux usées est en cours de révision.

La MRAe recommande de différer l'ouverture à l'urbanisation sur les communes déléguées de Montfaucon/Montigné et Saint-Germain-sur-Moine actuellement classés en 1AU, par un classement en 2AU et, par ailleurs, de conditionner toute nouvelle extension urbaine (habitat et activités) au bon fonctionnement des réseaux de transfert et aux performances et capacités des unités de traitement des eaux usées.

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 du projet de PLU de la commune nouvelle de Sèvremoine qui a été soumis à évaluation environnementale après examen au cas par cas par décision de la MRAe en date du 12 juin 2018.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de plan local d'urbanisme de Sèvremoine et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

La commune nouvelle de Sèvremoine, créée le 15 décembre 2015, est issue du regroupement des dix communes de la communauté de communes Moine-et-Sèvre, dans le territoire des Mauges : La Renaudière, Le Longeron, Montfaucon-Montigné, Roussay, Saint-André-de-la-Marche, Saint-Crespin-sur-Moine, Saint-Germain-sur-Moine, Saint-Macaire-en-Mauges, Tillières et Torfou. Située au sud-ouest du département de Maine-et-Loire, Sèvremoine est une des six communes nouvelles de Mauges Communauté.

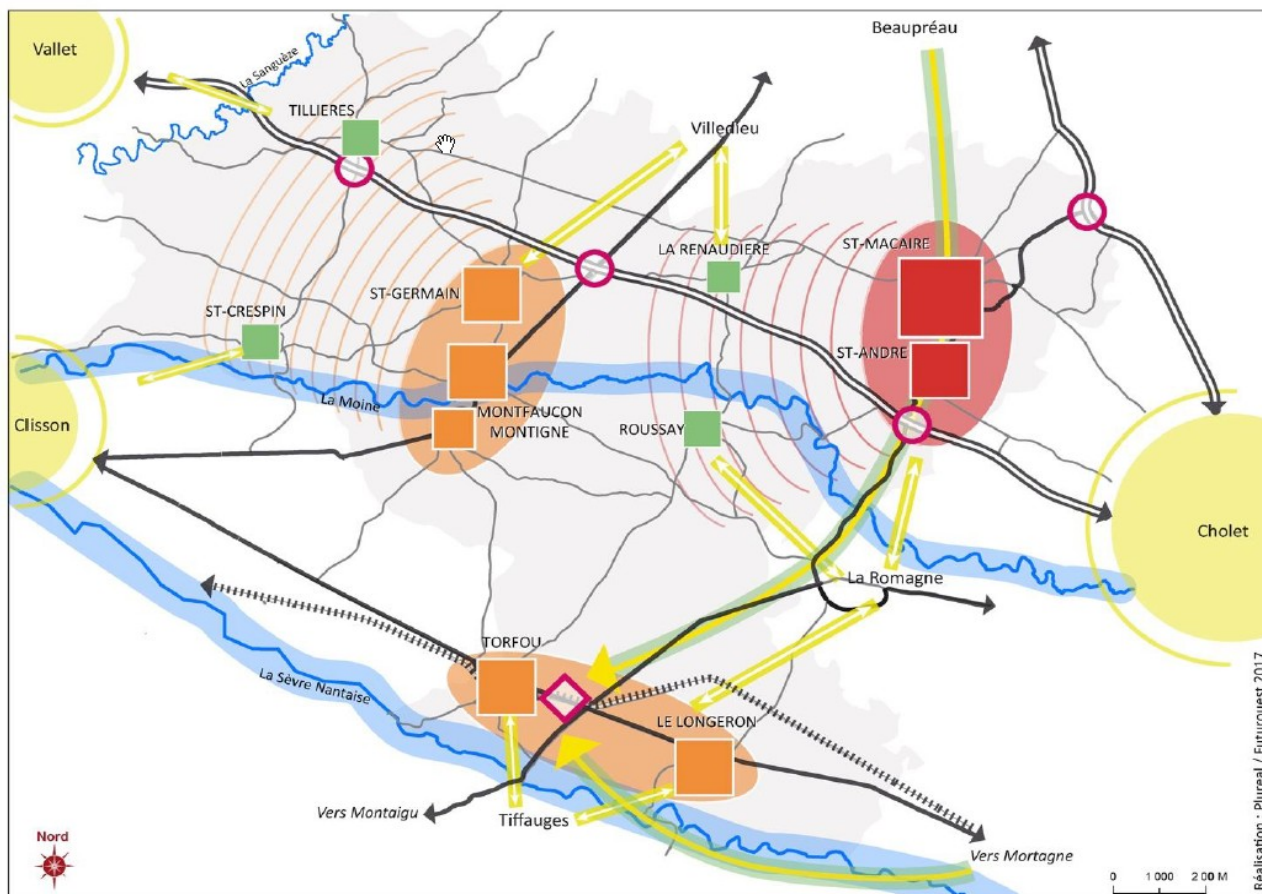
Le territoire de Sèvremoine s'inscrit dans l'une des plus vastes unités paysagères de la région, les bocages vendéens et maugeois, qui repose sur un paysage de bocage semi-ouvert alternant entre des zones plus ouvertes de grandes cultures sur des plateaux et des secteurs de vallées avec des trames de haies plus denses. Une présence viticole est à noter dans le bocage, sur les communes de Tillières et de Saint-Crespin-sur-Moine. Les différentes déclinaisons du bocage, ainsi que les vallées principales – la Moine et la Sèvre nantaise-, structurent profondément le paysage de Sèvremoine.

Depuis les années 1950, la trame bocagère régresse sur le pays des Mauges : le linéaire actuel est le fruit d'une division par 4 par rapport à celui des années 1950. Depuis le début des années 1990, une action de replantation de haies s'exerce sur le territoire. Plus de 500 km ont été replantés. Le territoire de Sèvremoine demeure cependant un territoire bien préservé, fortement bocager, où le réseau de haies est encore bien structuré. Ces structures bocagères sont des habitats naturels de premier ordre.

Parmi les espaces naturels sensibles, on fera état de l'Argilière de la Roussière et bois des Fortunettes, de l'Etang du Pavillon et du Bois des Bourdaines. Le territoire compte également deux

zones d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 : Etang du Pavillon et Coteaux de la Moine à la Grande Brétellière et quatre ZNIEFF de type 2. Deux sites sont considérés comme remarquables au titre de l'inventaire national du patrimoine géologique : le site de la carrière des Etalons à Saint André de la Marche et le site de la Pierre Tournisse à Torfou. Le territoire de Sèvremoine se positionne à l'interface des Mauges et du nord-Vendée, elle est également l'un des

Le maillage territorial de Sèvremoine



Source : page 8 du PADD du projet de PLU de Sèvremoine

points majeurs de contact avec l'agglomération de Cholet et le Vignoble nantais. Sèvremoine entend tirer parti de son positionnement sur l'axe Cholet-Nantes pour devenir un lieu privilégié de l'accueil du desserrement des entreprises de ces deux agglomérations et du développement résidentiel. La commune nouvelle est ainsi identifiée comme la plus urbaine des composantes du SCoT du Pays des Mauges.

La commune nouvelle fonctionne selon une logique de quartier autour de trois pôles urbains, dont deux sont identifiés dans le SCoT du Pays des Mauges. Ainsi, Saint-Macaire/Saint-André est défini comme pôle principal² du SCoT et Saint-Germain/Montfaucon-Montigné comme pôle secondaire. L'émergence à terme d'un troisième pôle relève davantage d'une dynamique de proximité propre au projet de PLU, dans une logique de transition avec le nord-Vendée. Torfou/Le Longeron est ainsi identifié comme pôle secondaire en préfiguration.

2 Le SCoT du Pays des Mauges différencie des grands pôles urbains et des pôles intermédiaires. Ils se définissent comme présentant une taille critique en assurant une évolution démographique et résidentielle supérieure à la moyenne. Ces pôles ont vocation à développer des gammes de services supérieures.

En 2012, la population de la communauté de communes Moine-et-Sèvre totalisait 24 661 habitants selon l'INSEE. Parmi les dix communes constitutives, le territoire comprend notamment une ville pôle de plus de 7 200 habitants (Saint-Macaire-en-Mauges) et deux communes de près de 3 000 habitants. La commune déléguée la moins peuplée, La Renaudière, compte 970 habitants.

Un ralentissement démographique s'est fait ressentir entre 2006 et 2012 (+ 297 habitants par an contre + 322 entre 1999 et 2007) – mouvement inverse à celui observé dans le Pays des Mauges-, lié à une diminution de l'excédent migratoire.

C'est le poids élevé des enfants de 0 à 9 ans (15,8 % contre 12,3 % en moyenne en France) et de leurs parents (30-39 ans) qui caractérisent la population de la communauté de communes, plus encore que celle du Pays des Mauges en général.

Le rythme de construction de logements est relativement stable : 123 logements commencés en moyenne par an sur la période 2007-2017. Il a toutefois connu un ralentissement avec 129 logements commencés en 2013 puis 119 en 2014. La production de logements neufs est portée de 1999 à 2012 à 93 % par l'individuel contre 57 % en moyenne en France. Ce constat se répercute en termes de consommation foncière. Deux facteurs pourraient engendrer une consommation plus vertueuse : le développement des réalisations sous forme d'individuel groupé et de petits collectifs et la réduction de la taille moyenne des terrains pour les réalisations en individuel pur, ainsi que portés par le SCoT.

De 2007 à 2017, ce sont au total 193,9 ha qui ont été consommés.

1.2 Présentation du projet de PLU

La commune nouvelle de Sèvremoine a arrêté son projet de PLU par délibération du conseil municipal du 4 septembre 2018. Le travail réalisé par les élus, au cours des cinq années d'élaboration du projet de PLU, prend en compte les dispositions du Grenelle de l'environnement et de la loi ALUR dans l'aménagement du territoire.

A l'échelle de ses dix communes constitutives, le PLU de Sèvremoine entend affirmer davantage le poids de ses principales polarités urbaines et s'inscrire comme l'un des éléments moteurs de la stratégie définie par le SCoT des Mauges. Les objectifs poursuivis s'articulent autour de cinq leviers principaux déclinés et définis dans le PADD :

- s'organiser collectivement pour donner accès à une offre de services et d'équipements de qualité ;
- démographie, flux résidentiels et habitat : un projet cohérent avec le positionnement et les ambitions du territoire ;
- un développement économique qui s'appuie sur un tissu d'entreprises dynamique et diversifié ;
- une richesse patrimoniale, historique et culturelle, socle d'un positionnement touristique ;
- un espace rural vivant.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLU identifiés par la MRAe

Les principaux enjeux identifiés par la MRAe sont :

- la réduction de la consommation d'espace, tant pour l'habitat que pour les zones d'activités,
- la mise en adéquation de la capacité de traitement des STEP avec les objectifs de développement des bourgs.
- la prévention des nuisances sonores
- la préservation des milieux naturels et du paysage.

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

Il convient au préalable de souligner que la structuration des différents documents permet une approche pédagogique et une compréhension aisée du projet de PLU. La qualité de la forme est ici au service du fond, témoignant d'une réelle démarche itérative.

2.1 État initial de l'environnement

L'articulation des différents documents constitutifs du rapport de présentation permet une appréhension facilitée des enjeux du territoire. Le diagnostic et l'état initial de l'environnement sont pertinemment complétés d'un troisième document appelé « trame transverse », lequel se présente comme un document transversal de problématisation permettant une traduction dynamique des enjeux. De fait, ces documents sont satisfaisants et appellent peu de remarques. Les quelques limites identifiées sont déroulées ci-après.

Sur la commune de Sèvremoine, chaque zone à urbaniser a été parcourue entre le 13 et le 22 septembre 2017, ne permettant pas un inventaire complètement représentatif des habitats d'espèces et de la faune. Cette limite est identifiée dans le document relatif aux éléments méthodologiques (pièce 2.8). Pour les zones humides, des sondages pédologiques et une analyse floristique ont été réalisés en complément des inventaires SAGE. Dans le rapport de présentation, le document relatif au recensement des zones humides et des haies (pièce 2.9.4) établit un rendu relativement détaillé des inventaires, sans aller jusqu'à fournir les fiches d'identification de ces zones humides qui auraient permis de mieux en apprécier leurs caractéristiques et fonctionnalités. Au total, près de 1 000 ha de zones humides ont été recensés, avec une moyenne de 100 ha par commune (minimum de 26,5 ha et maximum de 212,2 ha). Cette proportion assez faible peut s'expliquer en partie par la méthode d'inventaire qui a tendance à exclure les cultures et prairies semées sur zone humide (zones humides dégradées), alors même que ces espaces peuvent représenter des enjeux de reconquête. 86 % des zones humides inventoriées sont considérées en bon état de conservation.

Peu d'éléments d'état initial sont fournis au titre de la Trame verte et bleue (TVB). Il s'agit pour l'essentiel de la prise en compte de la TVB telle que définie par le SCoT, sans le niveau de détail attendu quant à sa déclinaison à l'échelle du projet de PLU. L'annexe relative aux éléments méthodologiques (pièce 2.8) apporte peu d'éléments complémentaires. Alors que le territoire de Sèvremoine est concerné par deux types de cœurs de biodiversité – majeurs et annexes, tels que

définis dans le SCoT du Pays des Mauges, le projet de PLU n'identifie que des cœurs annexes de biodiversité.

La MRAe recommande d'explicitier davantage dans le rapport de présentation comment a été menée la déclinaison de la Trame verte et bleue, telle que définie par le SCoT, à l'échelle du PLU, s'agissant en particulier des « cœurs de biodiversité ».

Articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Le traitement sous la forme de tableaux s'apparente davantage à un descriptif synthétique des documents supra et de leurs principales orientations concernées, qu'il ne constitue une véritable analyse de compatibilité ou de prise en compte au niveau précis de leurs dispositions. D'ailleurs cette distinction, selon les plans et programmes retenus, n'est pas opérée. Ont été pris en compte dans ce chapitre le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Mauges approuvé le 8 juillet 2013, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne 2016-2021, les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) Sèvre Nantaise approuvé le 7 août 2015 et Evre, Thou et Saint-Denis approuvé le 8 février 2018, le plan départemental de l'habitat et le plan climat-énergie territorial (PCET) 2015-2018 du Pays des Mauges.

Il n'est pas fait mention du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne adopté le 23 novembre 2015 ni du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire adopté en octobre 2015. Or, le SCoT du Pays des Mauges approuvé le 8 juillet 2013, est antérieur à l'approbation du SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021, du SRCE et du PGRI. Il ne peut donc jouer de rôle intégrateur vis-à-vis de ces documents. Il est attendu du rapport qu'il conduise formellement l'exercice de démonstration de la compatibilité avec ces documents, à son échelle.

La MRAe recommande :

— d'être précis et conclusif dans l'analyse de l'articulation du projet de PLU avec les documents supra-communaux et de distinguer ce qui relève d'un lien de compatibilité ou de prise en compte ;

— de compléter l'analyse au regard du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne.

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

Trois scénarios ont été interrogés à l'issue du diagnostic. Pour autant, les scénarios 1 et 2 sont très rapidement présentés en quelques lignes chacun et vite écartés. En cela, ils n'apparaissent pas comme de véritables alternatives au choix retenu. Le premier scénario cherchait à développer uniquement deux pôles urbains forts sans définir les vocations de toutes les communes déléguées. Le second privilégiait la cohésion intercommunale dans une logique de consolidation de la proximité. Ce scénario amenuisait la capacité à constituer des pôles urbains portés par le SCoT. Le troisième scénario, celui qui a été retenu, privilégie l'accueil de flux importants dans les pôles urbains et témoigne de la capacité à organiser des développements différenciés tout en étant dans une coopération renforcée.

De manière générale, ce document dédié (pièce 2.3 – Explication des choix retenus), s'il justifie des choix opérés pour établir le PADD, les OAP et le règlement, n'apporte pas pour autant la présentation d'alternatives aux choix retenus. Il en est ainsi par exemple de la rédaction

permissive du règlement pour les zones humides ou de l'absence de sous-zonage spécifique assorti d'un règlement écrit plus protecteur pour les cœurs de biodiversité majeurs, qui auraient mérité d'être expliqués dans leur motivation. Ces points de fond seront développés ci-après en partie 3 du présent avis.

2.4 Dispositif de suivi

Le dispositif de suivi s'inscrit dans une démarche opérationnelle. Les indicateurs sont déclinés afin de répondre aux quatre objectifs stratégiques affichés par le PADD (démographie et logement, développement urbain, activité agricole et environnement), eux-mêmes définis en objectifs opérationnels. Ce sont ainsi douze indicateurs qui sont définis, avec mention pour chacun d'eux d'une source, méthode et valeur de référence (état zéro et objectifs). Il est par ailleurs précisé que le suivi de ces indicateurs sera assuré par la commune de Sèvremoine, à l'exception de l'indicateur relatif à la consommation d'espace à vocation d'activités qui sera assuré par Mauges Communauté. Une distinction est également opérée dans la fréquence du suivi, entre les indicateurs qui seront évalués tout au long de la mise en œuvre des opérations d'aménagement (densité en extension...) et ceux qui le seront lors du bilan du PLU à terme (activité agricole et environnement).

2.3 Résumé non technique

Très succinct, bien que complet dans son approche des différents documents constitutifs du PLU, le résumé non technique permet une appréhension globale et transversale du projet de PLU. L'effort de hiérarchisation des enjeux permet d'aller à l'essentiel, avec des renvois aux documents sources clairement identifiés pour des éléments d'analyse approfondis. Il permet ainsi un premier niveau de connaissance, fidèle aux attendus d'un résumé non technique. Les tableaux et éléments cartographiques sont fournis à bon escient.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

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

La modération de la consommation d'espace était clairement identifiée comme un enjeu clef du projet de PLU, ayant notamment motivé la décision de la MRAe en date du 12 juin 2018 de soumission du projet de PLU à évaluation environnementale. Le document d'évaluation environnementale, transcrivant en cela la démarche globale d'élaboration du PLU de Sèvremoine, s'attache à fournir un argumentaire en faveur d'une maîtrise effective de la consommation d'espace. Le document d'évaluation environnementale y consacre notamment toute sa première partie.

Pour mettre en perspective les développements ci-après, on rappellera que la consommation foncière entre 2007 et 2017 sur la commune s'élevait à 193,9 ha (103 ha à vocation d'habitat, 24,1 ha à vocation d'équipements et 66,8 ha à vocation d'activités).

Production de logements :

La commune nouvelle envisage d'atteindre près de 32 000 habitants en 2030, ce qui représente l'accueil de 400 habitants par an sur quinze années, soit un développement annuel de + 1,4 %. Sèvremoine fait de l'attractivité résidentielle un ressort de son dynamisme démographique et identifie un double défi : d'une part maintenir son attractivité vis-à-vis des candidats à l'accession à la propriété à la recherche d'un terrain à moindre coût et, d'autre part, offrir aux jeunes qui veulent décohabiter et aux personnes âgées qui souhaitent se rapprocher des équipements et des services, des possibilités d'installation dans des logements locatifs bon marché et de petite et moyenne taille. La commune nouvelle ambitionne ainsi une amélioration de la diversification de l'offre. En conséquence, le PLU affiche l'ambition de construire 2 092 logements sur la prochaine décennie, soit une moyenne de 209 logements par an. Ce niveau de production de logements apparaît très élevé au regard du nombre de logements commencés (123 logements sur la période 2007-2017). L'argument de l'attractivité résidentielle mis en exergue doit s'articuler avec l'enjeu de la maîtrise de la consommation foncière.

La MRAe recommande de justifier davantage le besoin en logements qui se présente comme surestimé au regard du rythme observé au cours de la dernière décennie. L'objectif de modération de la consommation d'espace n'en serait que conforté.

En outre, 74 % (zones U et 1AU) de la production de logements serait réalisable dès l'approbation du PLU, alors même que l'amplification des flux n'est prévue qu'à moyen-long terme³ suite à la mise en service de la gare de Torfou.

La MRAe recommande un rééquilibrage entre zones 1AU et 2AU qui permette de préserver des terres agricoles si le besoin – et donc le rythme – d'urbanisation se révélait plus modeste que la production des 2 092 logements prévus sur 10 ans.

Consommation d'espace à vocation d'habitat :

Pour ce qui est de la consommation d'espace à vocation d'habitat, Saint-Macaire-en-Mauges se distinguait assez nettement sur la décennie précédente avec une consommation d'espace à vocation d'habitat de 32,54 ha, soit 32 % de la consommation totale à vocation d'habitat sur Sèvremoine. Les autres communes ont consommé sur la même période entre 4 et 14 ha pour la construction de nouveaux logements depuis 2007. L'impact des réalisations en individuel pur (55,5 ha consommés) est largement prépondérant.

Le SCoT du Pays des Mauges demande à ce que 30 % des nouveaux logements à l'échelle de la communauté de commune soient construits dans l'enveloppe urbaine. Le PLU de Sèvremoine identifie 87,45 ha de zones d'urbanisation future à vocation principale d'habitat, dont 61,59 ha (6,16 ha/an) seraient en extension des enveloppes urbaines, soit 38,3 % de logements réalisés au sein des enveloppes urbaines. Les 61,59 ha localisés en extension des enveloppes urbaines se décomposent en 38,92 ha classés en 1AUh et 22,67 ha classés en 2AUh. Il est prévu que le pôle principal regroupe 76,31 % des futurs logements ; les pôles du territoire tels que décrits au paragraphe 1 du présent avis accueilleront près de 90 % des nouveaux logements.

Le SCoT du Pays des Mauges fixe un objectif maximal de 180 ha pour l'habitat et les équipements sur 20 ans, soit environ 90 hectares pour 10 ans. La consommation d'espace à vocation d'habitat et d'équipements prévue par la PLU de Sèvremoine est de l'ordre de 76,66 ha. Si cette

3 Objectif différencié de 209 logements/an sur 10 ans et 219 logements/an sur 15 ans.

consommation d'espace est de fait inférieure de plus de 10 % à celle autorisée par le SCoT, elle demeure ambitieuse à l'aune des 86 logements commencés en 2017 d'après SITADEL⁴.

95 sites font l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) "sectorielles", dont 5 portent sur des sites à vocation économique. Pour l'habitat, les OAP portent sur trois typologies de sites : de densification, de renouvellement urbain et d'extension. Ainsi, chaque secteur à vocation d'habitat se voit individuellement attribuer des objectifs de programmation, en nombre indicatifs de logements à produire et en densité minimale à respecter. Les opérations envisagées à travers les OAP "sectorielles" à vocation d'habitat font l'objet d'un phasage dans le temps : court terme (0-4 ans), moyen terme (3-7 ans) et long terme (6-10 ans). Ces OAP ont également vocation à contribuer à une diversification de l'offre en logements par la diversification des formes urbaines et des typologies de logements.

Si la démarche relative à ces OAP "sectorielles" s'inscrit dans une démarche argumentée de rationalisation de la consommation d'espace, elles ne présentent pas tout le niveau de garantie attendu. Le nombre de logements à produire et la densité minimale à respecter ne sont donnés qu'à titre "indicatif", ce qui ne garantit pas une réalisation prioritaire des opérations prévues dans l'enveloppe urbaine (les 38 % affichés) par rapport aux opérations en extension, comme le prévoit le document d'orientation et d'objectifs du SCoT.

La MRAe recommande de veiller à ce que les outils opérationnels du PLU de Sèvremoine permettent de répondre aux objectifs de modération foncière tels que validés dans le SCoT du Pays des Mauges, en particulier quant à l'urbanisation prioritaire des espaces compris dans l'enveloppe urbaine existante.

Le SCoT du Pays des Mauges fixe comme densités minimales 20 logements/ha dans les pôles principaux, 17 dans les pôles secondaires et 14 dans les communes de proximité. Les densités retenues sont respectivement de 25, 20 et 17 logements/ha. Le niveau de densification-renouvellement urbain est de 41,4 % sur le pôle principal constitué par le binôme Saint-Macaire/Saint-André et de 56,3 % sur les communes de proximité. Il atteint presque 30 % sur les pôles secondaires.

Consommation d'espaces à vocation d'activités :

La consommation d'espaces à vocation d'activités représente près de 7 ha par an sur les dix dernières années.

Les 79 ha de zones d'activités économiques (58,3 ha en 1AUy et 20,7 ha en 2AUy), s'inscrivent dans la fourchette des 80 ha en extension des enveloppes urbaines prévue par le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT. La restitution à la zone agricole de 58 ha gelés dans les PLU actuels est à souligner. Mauges Communauté – qui a pris la compétence économique lors de sa création – a fait le choix de concentrer le développement économique sur les zones les plus importantes des six communes nouvelles et situées à proximité des axes routiers structurants. Pour la commune nouvelle de Sèvremoine, il s'agit des zones d'activités de Val de Moine à Saint-Germain, d'Actipôle et les Alouettes à Saint-André.

A la lecture des besoins exprimés au regard des ventes passées et des objectifs du SCoT du Pays des Mauges, le potentiel identifié de 105 ha dans le projet de PLU (dont 26,9 ha de zones U déjà disponibles) représente 1,5 à 2 fois le total de la consommation effective des dix dernières années.

4 Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux

En effet, de 2008 à 2017, ce sont 53,4 ha⁵ qui ont été vendus, dont 40,6 ha dans les parcs structurants.

La MRAe relève que le PLU ne va pas au-delà des possibilités offertes par le SCoT pour son territoire, les projections en termes d'accueil d'activités apparaissent insuffisamment justifiées au regard des évolutions constatées ces dix dernières années.

La MRAe recommande de :

— **continuer à interroger à la baisse les besoins en surfaces à vocation économique à urbaniser à court, moyen et long terme (1AU et 2AU) ;**

— **privilégier parallèlement un travail sur la densification/réhabilitation des zones existantes et sur l'optimisation du foncier des futures zones.**

Les zones d'activités sont réparties de la manière suivante : parcs structurants (pour un total de 75 ha dont 54,28 ha en 1AUya2 : Val de Moine – 55 ha et Actipôle – 20 ha), parcs intermédiaires (2,70 ha en 2AUyb) et zones artisanales de proximité (4,02 ha en 1AUyc).

Il en ressort une concentration des zones 1AU ouvertes dès à présent à l'urbanisation. Sur les 79 ha d'espaces à vocation économique prévus par le projet PLU en extension, 58,30 ha sont en 1AUy. Compte tenu d'un total de 84,9 ha de zones U et 1AU à vocation économique ouvertes à l'urbanisation (soit 80 % des 105 ha d'espaces identifiés à vocation économique), la MRAe relève un fort déséquilibre qui contredit le principe d'une consommation raisonnée. Si les justifications fournies de l'ordre de la compétitivité économique (offre diversifiée et réactivité à répondre au besoin potentiel) sont légitimes, l'analyse corollaire en termes d'impact sur l'environnement (consommation foncière) était attendue.

La MRAe recommande de renforcer l'analyse du besoin de 84,9 ha de zones d'activités économiques ouvertes dès à présent à l'urbanisation (zones U et 1AU) sur un total de 105 ha, dans une approche comparée avec l'objectif affiché très clairement de modération de consommation foncière.

Au niveau de la zone d'activités Val de Moine à Saint-Germain, il est prévu un franchissement de la RN 249 avec 24 ha identifiés au Nord (dont 6 ha ouverts à l'urbanisation) venant s'ajouter aux 27 ha également disponibles (1AU) au sud de la RN 249. Le projet impactera une vaste zone agricole. Aucune appréciation n'est fournie sur l'impact agricole et paysager que ce projet aura de fait. Au niveau du paysage, le document d'évaluation environnementale fait simplement état d'un moindre impact par rapport à une variante qu'aurait été l'extension de Val de Moine vers le sud, du fait d'enjeux importants relatifs aux coteaux vers la Moine). Ce point aurait mérité d'être développé à la hauteur des enjeux qu'il représente, avec des photomontages à l'appui. Le modèle des « usines à la campagne », spécificité très forte des Mauges, s'exprime tout particulièrement sur le territoire de Sèvremoine. Le patrimoine industriel historique est un élément prégnant du paysage local. Les parcs d'activités communautaires sont situés aux portes d'entrées du territoire, sur les axes les plus fréquentés. Leur intégration dans le paysage constitue un enjeu du territoire : l'image des usines à la campagne tient à une densité d'activités, mais aussi à une typologie particulière d'intégration des unités de production dans leur environnement.

La MRAe recommande de préciser les conditions de l'acceptabilité environnementale du projet de franchissement de la RN249 au nord de la zone d'activités Val de Moine à Saint-Germain, et

5 Selon les chiffres de l'Observatoire de la DDT de Maine-et-Loire. La commune nouvelle affiche 67 ha de surfaces vendues entre 2008 et 2017.

en l'absence de justification argumentée du besoin et d'analyse proportionnée des impacts, de différer l'ouverture à l'urbanisation au moins pour une partie des 24 ha envisagés pour ce projet par un classement en zone 2AU.

Consommation d'espaces à vocation d'équipements :

La consommation d'espace à vocation d'équipements envisagée par le PLU est de 13,07 ha en extension des enveloppes urbaines (soit 1,31 ha/an en moyenne). Elle était de plus de 2 ha/an sur la période 2007-2017. Si cette diminution globale de – 34,5 % est vertueuse, cette appréciation mérite d'être nuancée selon les projets en question. Ainsi, sur le total des 13,07 ha, le secteur d'équipements de la Croix Verte au sud de Saint-Macaire-en-Mauges (salle communale) représente près de la moitié, avec 7,37 ha de zone 1AUe en extension de l'enveloppe urbaine. Ce sont 6,52 ha correspondant aux abords de l'étang de la Croix Verte qui, certes déjà aménagés, passent d'un zonage naturel de loisirs (NI) à un zonage AU. Si le document d'évaluation environnementale est transparent dans le tableau page 12, ce choix nécessite d'être justifié (définition d'un équipement complémentaire et justification du besoin dans le rapport de présentation) et analysé quant à l'impact potentiel sur l'environnement qu'il peut engendrer.

La MRAe recommande de justifier, dans le rapport de présentation, le besoin de conforter le secteur d'équipements de la Croix Verte au sud de Saint-Macaire-en-Mauges, lequel implique une consommation d'une surface de 6,52 ha de zone NI.

3.2Préservation du patrimoine naturel et bâti

3.2.1 Trame verte et bleue et zones humides

Le territoire de Sèvremoine ne comprend pas de site Natura 2000, le plus proche étant situé à 10 km. La seule incidence potentielle envisagée porte sur les surcharges hydrauliques de certaines STEP, notamment celle de Saint-Macaire et Saint Germain/Montfaucon-Montigné, induisant un risque de rejet d'eaux usées dans le milieu récepteur et donc de dégradation de la qualité des eaux. Après analyse, il est conclu de manière argumentée à l'absence de remise en cause du bon état des habitats et espèces d'intérêt communautaire ayant justifié le classement des sites Natura 2000 les plus proches.

En cohérence avec le SRCE, le DOO du SCoT du Pays des Mauges indique que les milieux naturels remarquables constituent les cœurs de biodiversité majeurs (ZNIEFF de type 1, espace naturel sensible, arrêtés de protection de biotope) et les cœurs de biodiversité annexes (ZNIEFF de type 2). Le SCoT impose aux documents d'urbanisme une délimitation des deux types de cœurs de biodiversité avec des niveaux de protection minimaux différents. Or, dans le PLU il a été fait le choix d'un zonage N indifférencié qui s'applique aux cœurs de biodiversité tant majeurs qu'annexes. Il en est ainsi par exemple du site de l'Étang du Pavillon, à la fois concerné par un arrêté de protection de biotope et une ZNIEFF de type 1.

Aussi, le PLU de Sèvremoine ne prend pas pleinement en compte les dispositions protectrices du DOO du SCoT. Le règlement écrit de la zone ne répond pas à l'objectif de protection forte des cœurs de biodiversité spécifié au SCoT, notamment dans la mesure où il autorise les affouillements et exhaussements pour l'agriculture, y compris en présence de zones humides et la création de nouveaux bâtiments pour les exploitations agricoles.

La MRAe recommande que le PLU identifie les cœurs de biodiversité majeurs avec un sous-zonage spécifique assorti d'un règlement écrit plus protecteur.

Les principaux boisements sont protégés en tant qu'espaces boisés classés (article L. 113-1 du code de l'urbanisme). Les haies inventoriées sont intégralement identifiées à travers l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique est dédiée à « *la préservation de la fonctionnalité du bocage* » et a pour objectif de participer au renforcement de la trame verte et bleue.

Concernant la prise en compte et la protection des zones humides, les inventaires du SAGE ont été complétés par des investigations naturalistes permettant d'affiner le niveau de connaissance. Ces investigations complémentaires ont notamment permis d'opérer des arbitrages, et de protéger par exemple un espace localisé en cœur de bourg de Saint-André de la Marche de 7 554 m². La quasi-totalité des zones humides inventoriées (567,58 ha) est reportée sur le règlement graphique, avec une traduction réglementaire afférente. Les exceptions au principe de protection des zones humides, relatives aux aménagements nécessaires à l'exploitation agricole tels que retenues d'eau à usage d'irrigation, drainage, création de plan d'eau, affaiblissent toutefois fortement sa portée. Le renvoi, en cas d'aménagement lié aux pratiques agricoles, à la réglementation en vigueur n'est pas satisfaisant en soi.

Si, en ce qui concerne les activités agricoles, les documents d'urbanisme n'ont pas vocation à régir les pratiques culturelles, en revanche l'opportunité d'autoriser en zone humide des exhaussements et affouillements dits « nécessaires à l'activité agricole » doit être évaluée en fonction de la configuration des lieux, des activités en place, des caractéristiques et des fonctionnalités de la zone humide et des possibilités éventuelles d'implantation alternative. Il est ainsi important de localiser les aménagements existants et d'évaluer les besoins éventuels liés aux activités agricoles, en exprimant les enjeux par types d'agriculture. Il est recommandé d'explorer les secteurs sur lesquels les aménagements sont interdits et de circonscrire par le biais de sous-secteurs les enveloppes autorisant éventuellement de tels aménagements en zone humide. En l'état, le document fait le choix d'une rédaction permissive du règlement, sans distinction. Ce choix n'est pas davantage argumenté dans le document relatif à l'explication des choix retenus (pièce 2.3).

La MRAe recommande de circonscrire, par le biais de sous-secteurs, les enveloppes autorisant éventuellement des aménagements nécessaires à l'activité agricole en zones humides.

3.2.2 Paysage et patrimoine

Au regard des enjeux de protection du bocage qui caractérisent l'environnement paysager du territoire de la commune de Sèvremoine, la préservation des fonds de vallée et des abords du réseau hydrographique principal, en particulier lorsqu'il présente un caractère naturel, est réalisée à travers un zonage N. Pour les quelques sites agricoles localisés en zone naturelle et n'ayant pas pu être classés en zone agricole au regard de leur proximité avec la Moine ou la Sèvre, le règlement écrit encadre ce cas de figure, en permettant l'agrandissement de sites agricoles existants en continuité du site et en demandant de travailler l'insertion paysagère des bâtiments et installations. Sur les coteaux, notamment au niveau de la Moine, de la Sèvre et de la Sanguèze, le zonage Ap limite les possibilités de construire pour l'activité agricole. La pérennisation des paysages du territoire passe également par l'inventaire des haies (L. 151-23 du code de l'urbanisme) et la protection de nombreux boisements au titre des espaces classés boisés.

Concernant les zones d'urbanisation futures, les OAP identifient les éléments paysagers et patrimoniaux à préserver. Ces éléments visent à générer des opérations connectées au site et au bourg. Dans les zones concernées par l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), le règlement écrit renvoie explicitement à l'AVAP. Elle figure dans les annexes du PLU en

tant que servitude d'utilité publique.

Le cas le plus problématique demeure celui du franchissement de la RN 249, comme évoqué supra. L'analyse des impacts n'est pas à la hauteur des enjeux, notamment paysagers, sur le secteur.

3.2.3 Ressource en eau

Eau potable

Le territoire de la commune de Sèvremoine est concerné par les périmètres de protection de la prise d'eau potable du Longeron. L'arrêté du DUP est bien mentionné dans les différentes pièces du dossier et il est annexé au projet de PLU. Le plan des servitudes affiche les différents périmètres de protection et les zonages appliqués sur chacun de ces périmètres est adapté.

Eaux usées

Le schéma d'assainissement est en cours d'étude et n'est donc pas annexé au dossier d'arrêt de projet du PLU. A ce stade, le PLU n'apporte donc pas de garantie quant à savoir si les projets d'urbanisation future sont compatibles avec les capacités épuratoires des stations d'épuration existantes sur le territoire communal. Le zonage d'assainissement des eaux usées est en cours de révision. Seuls les zonages des schémas d'assainissement de chacune des communes déléguées (documents anciens) sont annexés. Ceux de Roussay et Torfou ne sont pas fournis.

Il ressort principalement du dossier que la STEP de Montfaucon/Montigné et Saint-Germain sur Moine doit être remplacée à court terme et celle de Saint-Macaire est arrivée à saturation :

— l'urbanisation à Saint-Macaire du secteur des Lilas (57 lots en cours non comptabilisés dans les données de fonctionnement actuelles du système, soit 21m³/jour environ) et du Verger (6,5 ha, 130 logements, 39 m³/jour) doit être compensée par des travaux de réduction des eaux parasites pour ne pas surcharger le système.

— le schéma directeur de l'agglomération de Montfaucon/Montigné et Saint-Germain-sur-Moine montre que la STEP reçoit des charges hydrauliques très supérieures à sa capacité nominale et qu'elle ne peut recevoir les effluents de nouveaux raccordements. Le développement résidentiel envisagé sur cette polarité (potentiel de 312 logements en zones U et 1AU dès l'approbation du Plu, chiffre élevé au regard des 11 logements commencés sur cette polarité en 2017) n'est pas possible à réaliser avant la mise en service d'une nouvelle station d'épuration de 8000 équivalent-habitants (fin 2021) et la réalisation de trois tranches de travaux sur les réseaux (2018/2025)

La MRAe recommande :

— de différer l'ouverture à l'urbanisation de deux secteurs problématiques sur les communes déléguées de Montfaucon/Montigné et Saint-Germain – sur-Moine, actuellement classés en 1AU, par un classement en 2AU ;

— de conditionner toute nouvelle extension urbaine (habitat et activités) au bon fonctionnement des réseaux de transfert et aux performances et capacités des unités de traitement des eaux usées.

On relèvera par ailleurs qu'un schéma directeur d'assainissement eaux pluviales est en cours de réalisation.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

3.3.1 Risques naturels

Sur la commune nouvelle de Sèvremoine, le principal risque naturel concerne le risque d'inondation, avec deux niveaux d'enjeux :

- le long de la Moine (en lien avec le PPRi) avec un enjeu particulier au niveau du bourg de Montfaucon-Montigné (Pont-de-Moine) ;
- le long de la Sèvre (en lien avec l'Atlas des zones inondables).

Aucune zone d'urbanisation future ne se trouve dans une zone concernée par le risque d'inondation. De manière générale, ces espaces sont classés en Ni, le règlement encadrant de manière stricte les possibilités en termes de droits à construire. De manière ponctuelle, au niveau de Pont-de-Moine, les zones urbaines existantes situées dans le périmètre du PPRi font l'objet de sous-secteurs spécifiques (Uaai, Ubbi)

Le risque de rupture de barrage (barrages du Verdon et du Moulin Ribou) porte sur la Moine. Il est intégralement pris en compte à travers les éléments suivants :

- aucune zone d'urbanisation future ne se trouve dans une zone concernée par le risque de rupture de barrage ;
- afin de porter explicitement à la connaissance les zones potentiellement submersibles, le règlement graphique identifie tous les secteurs concernés par un indice i. Globalement les périmètres concernés se superposent au PPRi de la Moine.

3.3.2 Déchets

Le projet de PLU permet l'implantation de deux sites de déchetteries (Saint-Germain-sur-Moine et Saint-André de la Marche), en lien avec la politique de repositionnement des déchetteries à l'échelle intercommunale, portée par Mauges Communauté.

3.3.3 Nuisances et santé des populations

Bruit

La protection de la santé des populations vis-à-vis des nuisances sonores liées aux infrastructures routières est abordée à plusieurs reprises dans le rapport de présentation et dans le PADD. Le classement sonore des infrastructures de transport terrestres et ferroviaires dans le Maine-et-Loire a fait l'objet d'une révision par arrêté préfectoral du 9 décembre 2016. Cet arrêté abroge et remplace les arrêtés préfectoraux du 18 mars 2003 et du 28 juin 2010 auxquels il est fait référence dans le dossier. Certaines cartographies sont donc incomplètes, voire erronées. La typologie des nuisances sonores potentielles (routes, voies ferrées, activité, etc) identifiées près d'une future zone d'habitat mériterait d'être étudiée dans le cadre de la thématique « Assurer la qualité environnementale et la prévention des risques » des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) afin que chaque zone puisse bénéficier d'aménagement spécifique limitant au mieux les nuisances sonores.

Qualité de l'air

De manière générale, le dossier de PLU prend en compte la préservation de la qualité de l'air sur le territoire de la commune nouvelle. Il est fait état de dispositions telles que la mise en place de

marges de recul paysager entre les zones d'habitat et les parcelles agricoles exploitées (vignes, cultures, maraîchage...), entre les zones d'habitat et les voies de circulation plus importante, la création de liaisons douces (voies piétonnes et cyclables) pour éviter le recours systématique à l'utilisation de la voiture, la création d'espaces de covoiturage, etc. Des dispositions devraient également être prises en ces sens dans les OAP.

La MRAe recommande à la collectivité de s'assurer de l'absence de conflits de voisinage (bruit liés aux infrastructures, odeurs, poussières, épandage de produits phytosanitaires, etc.) entre les diverses activités et l'habitat au travers des projets d'urbanisation qu'elle prévoit et d'intégrer les dispositions nécessaires dans les OAP.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le projet de PLU favorise la mixité des espaces et la création de liaisons douces sécurisées entre les bourgs, mais aussi vers la gare à La Colonne (depuis Torfou comme depuis le Longeron). La gare de Torfou est mise en exergue comme un atout certain. La confortation démographique du territoire (dont l'émergence du 3^e pôle Torfou/Le Longeron) devrait conduire à une utilisation plus marquée de ce mode de déplacement alternatif à la voiture. Ces pistes de réflexion contribuent ainsi à diminuer les consommations et émissions liées aux transports, même si la compétence mobilités est détenue par Mauges Communauté.

Le taux de renouvellement urbain favorise indirectement l'amélioration thermique du territoire avec des formes urbaines plus compactes et plus performantes énergétiquement.

Pour autant, la commune nouvelle ne s'est pas saisie des dispositions qui s'offrent à elle notamment en termes d'objectifs de performance énergétiques (articles L. 151-21 et R. 151 42 du code de l'urbanisme), pour les constructions nouvelles en particulier. Des dispositions en ce sens pourraient utilement être introduites dans les OAP.

Compte tenu de l'engagement du Pays des Mauges dans la démarche d'un plan climat énergie territorial, qui fait suite à un précédent plan climat-énergie territorial (PCET), cette thématique devrait être davantage développée.

Nantes, le 7 février 2019
pour la MRAe des Pays de la Loire
la présidente de séance



Fabienne ALLAG-DHUISME