



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 de
plan local d'urbanisme intercommunal
valant programme local de l'habitat (PLUiH)
de la communauté de communes du Pays Fléchois (72)**

n° : PDL-2020-4512

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays de la Loire s'est réunie le 30 avril 2020, par conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUiH) de la communauté de communes du Pays Fléchois (72).

Ont délibéré collégalement : Daniel Fauvre, Bernard Abrial et en qualité de membres associés, Mireille Amat et 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.

Étaient présents sans voix délibérative : Thérèse Perrin et Paul Fattal, membres suppléants, et Audrey Joly, chargée de mission auprès de la MRAe.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire a été saisie par la communauté de communes du Pays Fléchois pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 23 janvier 2020.

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 24 janvier 2020 l'agence régionale de santé des Pays-de-la-Loire.

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

Le présent avis s'inscrit en outre dans le cadre de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

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 des Pays de la Loire (MRAe).

Synthèse de l'Avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUiH) de la communauté de communes du Pays Fléchois.

Ce territoire de plus de 27 000 habitants, regroupant 14 communes, est fortement centralisé autour du pôle de La Flèche, également identifié comme l'un des deux pôles de centralité du schéma de cohérence territoriale du Pays Vallée du Loir.

Les principaux enjeux identifiés par la MRAe concernent la modération de la consommation d'espace naturel et agricole et les conséquences de l'organisation spatiale du développement envisagé, la préservation du patrimoine naturel et paysager, et la maîtrise des risques, pollutions et nuisances.

La MRAe souligne la qualité formelle des documents produits et l'effort de pédagogie pour expliquer le projet, même s'ils présentent des lacunes sur certains aspects. Elle souligne également une recherche structurée en faveur du développement des cheminements doux et l'intégration dans le règlement de coefficients de biotopes dans les zones constructibles.

Cependant, ses choix d'urbanisation au sein des enveloppes urbaines, dans les sites retenus d'ouverture à l'urbanisation ou à travers les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), n'apparaissent pas clairement justifiés en cohérence avec les objectifs d'équilibre du territoire et de limitation des consommations d'espaces agricoles, naturels ou forestiers, et au regard de solutions alternatives.

La MRAe recommande de mieux aboutir la recherche de potentiel de production de logements au sein des enveloppes urbaines, et de reconsidérer les surfaces en ouverture à l'urbanisation pour les activités en adéquation avec les dynamiques des périodes antérieures et les disponibilités foncières existantes.

Il est attendu une analyse plus aboutie des effets des dispositions réglementaires du PLUiH, plus spécifiquement au niveau des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et des STECAL. La MRAe recommande de justifier de mesures opérationnelles et de la bonne mise en œuvre de la démarche éviter, réduire, compenser (ERC), en particulier au regard des enjeux de préservation de la biodiversité et des zones humides.

Elle recommande par ailleurs que le projet de PLUiH garantisse mieux la bonne prise en compte du risque d'inondation, du risque technologique, de la protection de la ressource en eau, des sites inscrits et des enjeux énergétiques et climatiques.

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 obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de l'élaboration du PLUiH de la communauté de communes du Pays Fléchois en tant que plan local d'urbanisme dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 (article R.104-9 du code de l'urbanisme).

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PLUiH du Pays Fléchois et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

La communauté de communes du Pays Fléchois regroupe quatorze communes, et compte 27 158 habitants (source Insee 2017).

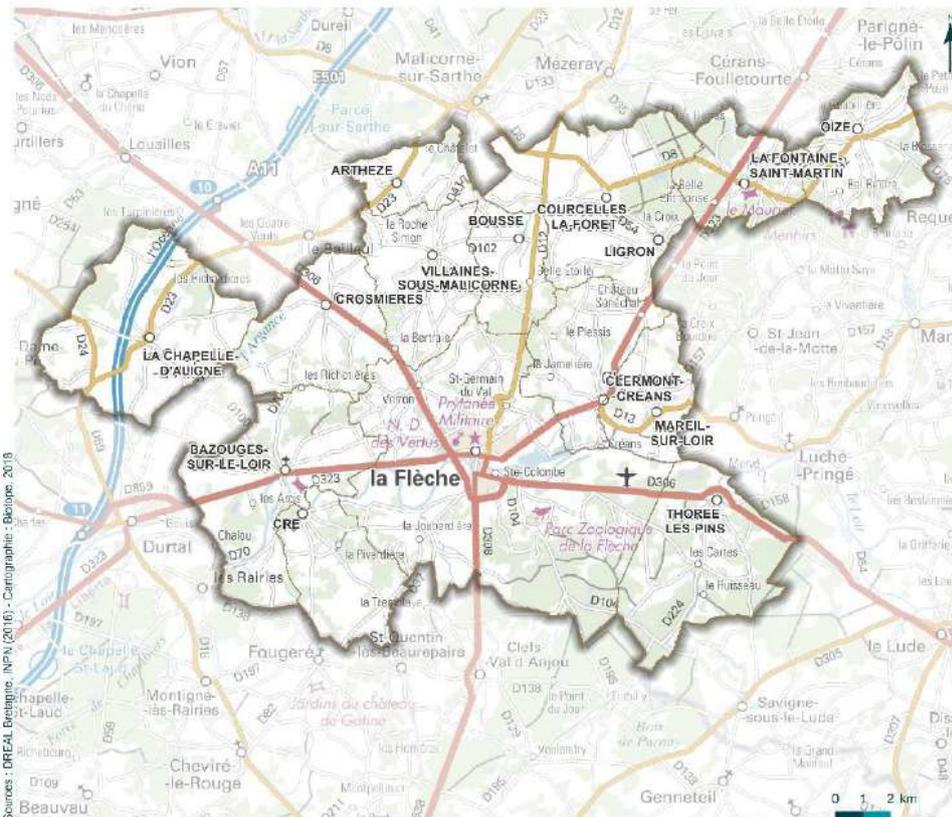
42,5 % des 343 km² de la superficie totale sont exploités en agriculture.

Ce territoire rural est fortement centralisé autour du pôle urbain de La Flèche (deuxième commune la plus peuplée du département de la Sarthe), qui accueille plus de 15 000 habitants et concentre la grande majorité des activités industrielles, commerciales et tertiaires.

Il représente de l'ordre de 9 000 emplois pour une population active d'environ 12 350 personnes (chiffres 2014). 12 % des actifs se déplacent pour leur activité professionnelle vers le bassin d'emplois de Sablé-sur-Sarthe, et 10 % dans le département du Maine-et-Loire.

Le Pays Fléchois se situe en effet au cœur d'un quadrilatère Laval – Le Mans – Tours – Angers et d'un réseau de voies de communication structuré autour de l'axe Paris – Le Mans – Angers – Nantes (autoroute A 11) et de l'axe Laval – Sablé – La Flèche – Tours (route départementale 306).

Le territoire communautaire comprend un seul site Natura 2000, celui de la Vallée du Loir de Bazouges à Vaas. Sa richesse naturelle est également reconnue au travers de dix-sept zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), d'une réserve naturelle régionale (les Marais de Cré-sur-Loir et La Flèche), et de deux espaces naturels sensibles (le Marais de Cré et les Vallées des Cartes et de la Vésotière).



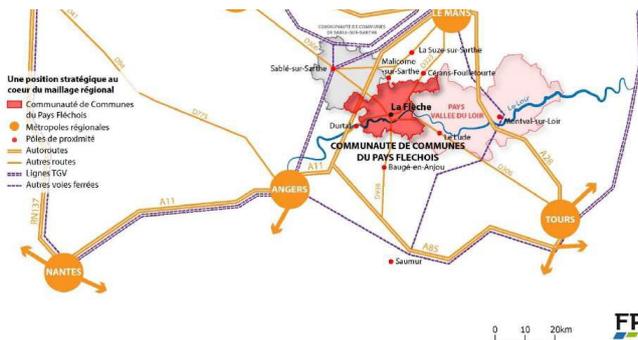
Pays Fléchois

Localisation de la Communauté de Communes

Elaboration du PLU-H de la Communauté de Communes du Pays Fléchois

- CC du Pays Fléchois
- Limites communales

Région Pays-de-la-Loire



Cartes extraites du document d'évaluation environnementale (pages 6 et 44)

Le paysage est structuré par les vallées humides du Loir et de l'Argance. Au nord de la vallée du Loir, alternent en patchwork hétérogène masses boisées, espaces ouverts cultivés, fruitiers ou bocagers, au bâti rural dispersé, vers la vallée de la Sarthe. Au sud de la vallée du Loir, les plateaux du Baugeois sont marqués par des buttes à La Flèche et à Cré-sur-Loir.

Les documents d'urbanisme communaux actuellement en vigueur regroupent deux plans d'occupation des sols (POS) et neuf plans locaux d'urbanisme (PLU).

La communauté de communes du Pays Fléchois est membre du pôle d'équilibre territorial rural (PETR) de la Vallée du Loir², sur le périmètre duquel le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Vallée du Loir a été approuvé le 9 mai 2019³. Ce dernier identifie La Flèche comme l'un des deux pôles de centralité du territoire de la Vallée du Loir⁴.

- 2 Le PETR de la Vallée du Loir réunit les trois communautés de communes du Pays Fléchois, Sud Sarthe, et Loir-Lucé-Bercé, soit 57 communes et 79 000 habitants sur une superficie de 1 550 km².
- 3 Le projet de SCoT arrêté du Pays Vallée du Loir a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale rendu le 16 novembre 2018.
- 4 L'autre pôle de centralité identifié étant Montval-sur-Loir/Luceau, sur la communauté de communes Loir Lucé Bercé.

1.2 Présentation du projet de PLUiH du Pays Fléchois

Le projet de PLU intercommunal du Pays Fléchois vaut programme local de l'habitat.

Il porte une ambition, « la qualité du cadre de vie, un atout à préserver et à valoriser dans une logique d'éco-développement de tout le territoire », et vise cinq objectifs :

- valoriser l'identité du territoire et conforter son attractivité,
- maintenir et développer l'activité économique et l'emploi,
- accueillir la population dans sa diversité,
- conjuguer développement territorial et mobilités,
- valoriser le cadre de vie au travers des richesses environnementales, paysagères et patrimoniales.

Le projet de PLUiH classe 1 343 ha en zones urbaines (U) et prévoit 94 ha en zones d'urbanisation future (AU). Le reste du territoire est identifié pour environ 19 350 ha en zone agricole (A) et 13 560 ha en zone naturelle et forestière (N) soit environ 40 %.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLUiH du Pays Fléchois identifiés par la MRAe

Au regard des effets attendus de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du projet de PLUiH du Pays Fléchois identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la modération de la consommation d'espace naturel et agricole et les conséquences de l'organisation spatiale du développement envisagé ;
- la préservation du patrimoine naturel et paysager ;
- la maîtrise des risques, pollutions et nuisances.

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

Le dossier de PLUiH est constitué d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), d'un cahier d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), d'un règlement (écrit et graphique), du programme d'orientations et d'actions (POA) relatif au programme local de l'habitat, et d'annexes.

Le rapport de présentation comprend quatre documents séparés : un document diagnostic territorial, un document d'état initial de l'environnement, un document de justification des choix, un rapport d'évaluation environnementale.

Le cahier des OAP comprend des OAP sectorielles, et deux OAP thématiques, l'une relative à l'aménagement et l'optimisation du foncier, l'autre relative aux mobilités douces.

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.

Globalement, la MRAe souligne la qualité formelle et la volonté pédagogique des documents dans leur ensemble, mais qui n'empêchent pas certaines confusions sur le fond, ou certaines lacunes.

Les parties du rapport appelant des remarques sur la qualité des informations présentées sont abordées ci-après.

2.1 Diagnostic socio-économique du territoire

Le diagnostic territorial aborde en particulier le contexte réglementaire, les dynamiques socio-démographiques et économiques, le développement urbain et la consommation d'espace, l'analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis, les thématiques de la mobilité et des équipements, de manière riche et abondamment illustrée.

Il propose notamment :

- une analyse de la consommation d'espace sur la période 2008-2018, en modélisant les évolutions d'enveloppes urbaines, et en intégrant les opérations dénommées « futur engagé » (par des certificats d'urbanisme, des permis de construire ou des permis d'aménager acceptés ou en cours),
- une analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis, en caractérisant, à l'intérieur des enveloppes urbaines de 2018, les « dents creuses », parcelles de grande taille et friches susceptibles d'accueillir de nouvelles constructions.

Il apparaît cependant que certaines opérations « futur engagé » sont à la fois comptabilisées au titre de la consommation 2008-2018 alors qu'elles sont restées sans construction, et inventoriées dans les capacités de densification, alors qu'elles sont de fait constitutives d'extensions des enveloppes urbaines existantes en 2018.

C'est le cas en particulier de la zone 1AUh « Chanteloup » à La Chapelle d'Aligné et de son prolongement par une zone naturelle de loisirs NL, de la zone Uhp située « rue des eaux d'EMS » à La Flèche, de la zone Uhp prolongée par l'OAP « rue des Primevères » à Thorée-les-Pins, et de la zone Uhp à la sortie sud du bourg de Villaines-sous-Malicorne.

Pour plus de clarté sur la consommation d'espace de la période passée et celle autorisée à l'avenir, il est attendu du projet de PLUiH qu'il établisse l'analyse de l'enveloppe urbaine existante au plus près de la réalité des structures bâties. Les opérations programmées non encore réalisées ne devraient compter ni dans la consommation d'espace passée, ni au titre des capacités de densification.

De plus, le secteur finalement classé zone agricole Acl au sud-ouest du bourg de Bousse, qui plus est en discontinuité de l'enveloppe urbaine existante, est comptabilisé dans la consommation foncière 2008-2018 comme « futur engagé ».

S'agissant des opérations de « futur engagé » restées sans construction et constitutives d'extension des enveloppes urbaines existantes en 2018, la MRAe recommande :

- ***de les extraire du calcul de la consommation d'espace de la période 2008-2018 et de les extraire des capacités de densification à l'intérieur des enveloppes urbaines ;***

- **de considérer qu'elles entrent dans le calcul des consommations d'espace prévues dans la mise en œuvre du projet de PLUiH.**

Enfin, au chapitre des activités économiques, le diagnostic territorial se limite à lister les zones d'activités existantes, sans faire état des dynamiques de consommation d'espace qui s'y sont développées sur la décennie antérieure, ni des éventuelles surfaces disponibles qui peuvent encore y être présentes. De manière fragmentaire, seuls les résultats globaux de ces dimensions sont livrés dans le document de justification

2.2 Articulation du PLUiH du Pays Fléchois avec les autres plans et programmes

Ce chapitre présente sous forme de tableau les prescriptions du SCoT du Pays Vallée du Loir approuvé le 9 mai 2019 et les dispositions du projet de PLUiH de nature à leur répondre dans un rapport de compatibilité.

Il évoque le rôle intégrateur du SCoT⁵ pour la compatibilité au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne 2016-2021, au schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Val du Loir⁶, au plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne 2016-2021⁷, ainsi que pour la prise en compte du plan climat air-énergie territorial (PCAET) du Pays Vallée du Loir⁸, et du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de la région Pays de la Loire⁹.

Il évoque également les projets en cours d'élaboration du SAGE Sarthe aval, et du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Toutefois, certains documents de planification sectoriels contiennent des dispositions qui peuvent viser directement les PLU(i). La démonstration de leur bonne prise en compte ou de la compatibilité du projet de PLUiH avec les dispositions concernées doit être établie. Dans le cas présent, la question se pose en particulier pour certaines dispositions du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne. Ce point est explicité au chapitre 3.3 du présent avis.

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

Des inventaires des zones humides ont été réalisés sur l'ensemble du territoire du Pays Fléchois. Si le dossier indique qu'ils sont « conformes à la définition des zones humides telles que définies dans l'article L.211-1 du code de l'environnement et consolidée en juillet 2019 », il renvoie à un

5 Toutefois, dans son avis du 16 novembre 2018 sur le projet arrêté du SCoT Pays Vallée du Loir, l'autorité environnementale observait que l'articulation du SCoT avec les documents de rang supérieur n'était pas suffisamment démontrée, que les arguments proposés faisaient seulement référence aux objectifs du SCoT et qu'ils ne mettaient pas assez en évidence l'articulation concrète du document d'orientation et d'objectifs (DOO) avec les dispositions et mesures de ces plans et programmes. Le SCoT approuvé le 9 mai 2019 n'a pas changé substantiellement sur ce chapitre.

6 SAGE Val du Loir approuvé le 25 septembre 2015.

7 PGRI approuvé le 23 novembre 2015.

8 PCAET adopté le 20 octobre 2016.

9 SRCE adopté par arrêté du préfet de région le 30 octobre 2015.

document en annexe qui n'est pas fourni. Il est attendu du projet de PLUiH qu'il justifie que ces inventaires répondent aux évolutions législatives récentes¹⁰.

L'état initial du patrimoine naturel décrit le site Natura 2000 « Vallée du Loir de Bazouges à Vaas », seize ZNIEFF de type 1, la réserve naturelle régionale « Marais de Cré-sur-Loir et La Flèche », les deux espaces naturels sensibles (ENS) « Marais de Cré » à Cré-sur-Loir et « Vallées des Cartes et de la Vésotière » à Thorée-les-Pins. Il localise également une ZNIEFF de type 2, toutefois sans la décrire.

La composition de la trame verte et bleue (TVB) est documentée par les sources du SRCE et du SCoT. La méthodologie de déclinaison de la TVB à l'échelle du PLUiH est décrite, identifiant pour chaque sous-trame (milieux aquatiques, milieux boisés, milieux bocagers, milieux ouverts particuliers, milieux aquatiques et humides) les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques retenus.

Les cartes délimitant les périmètres des milieux à enjeux, les composantes de la TVB, ainsi que la carte de synthèse de « spatialisation des enjeux environnementaux », sont présentées à un format et une échelle qui n'en facilitent pas la lisibilité, ni la lecture croisée avec d'autres documents. Les espaces naturels sensibles n'y sont pas représentés.

Par ailleurs, le dossier n'aborde pas les perspectives d'évolution du territoire en l'absence du projet de PLUiH.

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

La justification des choix est structurée autour des étapes d'élaboration du PADD, du règlement et des OAP. Elle intègre un chapitre spécifique relatif à la justification des dispositions qui favorisent la lutte contre l'étalement urbain.

Au stade du PADD, le dossier décline les trois scénarios de développement démographique et de production de logements qui avaient alimenté la réflexion sur le SCoT du Pays Vallée du Loir, en fonction de la possibilité offerte par le SCoT d'adopter ou pas au pôle central des pôles intermédiaires de proximité. Le mode d'organisation choisi retient le seul pôle central, ainsi que l'hypothèse haute de développement de la population et du parc de logements.

Le dossier parcourt ensuite les différents outils mis en œuvre par le règlement et les OAP pour répondre aux objectifs du PADD. Il s'attache ainsi à démontrer une cohérence interne du projet de PLUiH arrêté, mais il n'évoque pas les solutions alternatives sur lesquelles d'éventuels arbitrages auraient pu être opérés.

La MRAe recommande de compléter la justification des choix ayant présidé à l'établissement du projet de PLUiH, notamment par la présentation des éventuels scénarios alternatifs au PADD proposé et des solutions alternatives aux sites retenus pour l'ouverture à l'urbanisation.

10 La MRAe rappelle que la loi n°2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité a consolidé la définition des zones humides (article L.211-1-I-1° du code de l'environnement) et a pour effet de revenir à la situation antérieure à la décision du Conseil d'État du 22 février 2017 "arrêt Bertrand". Ainsi, les critères relatifs au type de sol (hydromorphe) et au type de végétation (hygrophile) sont de nouveau pris en compte de manière alternative et non plus cumulative.

2.5 Incidences notables probables et mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du PLUiH du Pays Fléchois

Au regard des enjeux identifiés par l'état initial de l'environnement, l'évaluation des incidences porte par thématique sur les incidences notables liées à la mise en œuvre des orientations du PADD, des dispositions réglementaires et des OAP. Elle évoque des mesures d'évitement et de réduction, et les éventuelles mesures compensatoires, retenues. Il convient toutefois d'observer que la traduction des principes proposés à ce stade n'est pas toujours aboutie.

L'analyse des incidences sur les zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du projet de PLUiH porte à la fois sur les zones d'ouverture à l'urbanisation (AU) et sur les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL). Toutefois, elle n'explore qu'une partie de ces zones (14 sur 34) et de ces STECAL (24 sur 39).

Pour chaque zone AU sélectionnée, une fiche identifie les enjeux concernés, les incidences prévisibles notables et les mesures proposées. Toutefois, la démarche éviter–réduire–compenser (ERC) n'apparaît pas suffisamment aboutie, et corrélativement peu de mesures d'évitement, de réduction et de compensation sont retenues, la fiche qualifiant les incidences faibles sans suffisamment d'explicitation, ou renvoyant à des dispositions du règlement ou des OAP qui ne sont pas toujours efficaces. Pour les STECAL, ces développements très succincts se limitent au constat d'enjeux, sans justifier de la manière dont ils sont pris en compte.

Ces points font l'objet de précisions au chapitre 3 du présent avis.

De manière particulière, s'agissant des STECAL, le projet de PLUiH prévoit le classement en zone Nca (STECAL à vocation d'exploitation des carrières), d'environ 290 ha pour la création de carrières ou l'extension de carrières existantes, en lien avec l'identification, dans l'état initial de l'environnement, de six carrières faisant l'objet d'autorisations d'exploiter jusqu'en 2024 à 2044. Ces projets étant susceptibles d'incidences majeures sur l'environnement, le projet de PLUiH doit procéder, à son échelle, à l'évaluation des incidences des STECAL qui leur sont dédiés, notamment en rapport avec les enjeux de préservation de la vallée du Loir (plus de 210 ha de STECAL Nca sur Bazouges-Cré-sur-Loir, La Flèche et Thorée-les-Pins) ainsi que de la forêt de Courcelles (environ 50 ha de STECAL Nca sur Courcelles-la-Forêt).

Par ailleurs, il convient de saluer la production de cartes croisant les secteurs de développement de l'urbanisation et les périmètres d'enjeux par thématique (TVB, protection de captages d'eau potable, nuisances sonores, risques inondation, autres risques naturels, risques technologiques). Toutefois ces cartes sont rendues à une échelle et un format qui ne permettent pas une lecture assez fine des croisements potentiels et des éventuels conflits d'enjeux.

La MRAe recommande :

- ***de présenter une analyse des incidences probables sur l'ensemble des zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du projet de PLUiH,***
- ***pour celles où des incidences potentielles sont effectivement identifiées, de développer une analyse de manière aboutie, justifiant de la bonne mise en œuvre de la démarche éviter, réduire, compenser (ERC).***

2.6 Évaluation des incidences sur Natura 2000

Le projet de PLUiH décrit le site Natura 2000 intersectant le périmètre du territoire du Pays Fléchois et ses enjeux.

Il argumente du choix de zonage du site Natura 2000 en majorité en zone naturelle protégée (Np), plus à la marge en zone naturelle et forestière (N) ou en zone agricole (A), et de l'absence d'habitat d'intérêt communautaire dans les zones à urbaniser. Il décrit les principes des mesures de préservation de nature à réduire les impacts sur les espèces d'intérêt communautaire et leurs habitats, conduisant à des incidences résiduelles non significatives.

Il conclut à l'absence d'incidence avérée, directe ou indirecte, sur les habitats et les espèces d'intérêt communautaire du site Natura 2000 présents sur le territoire.

La MRAe estime l'analyse inaboutie et formule des observations de fond sur ce sujet au chapitre 3.2 du présent avis.

2.7 Dispositif de suivi

Le dossier de PLUiH propose un dispositif de suivi composé de 18 indicateurs, relatifs aux trois thématiques suivantes : « biodiversité et patrimoine naturel », « ressource en eau », « énergie et gaz à effet de serre ».

Si elle comprend bien l'état zéro, l'identification de chaque indicateur ne comprend pas son objectif chiffré à l'échéance du PLUi (sous forme d'une valeur à atteindre ou d'une limite à ne pas dépasser), voire à une fréquence d'analyse intermédiaire si le dispositif de suivi le justifie.

Par ailleurs, le projet de PLUi valant programme local de l'habitat, son rapport de présentation doit identifier les indicateurs nécessaires au bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat, conformément aux termes de l'article R.151-4 du code de l'urbanisme. Ce bilan doit être dressé trois ans au plus tard après l'approbation du projet de PLUiH.

Enfin, compte tenu des enjeux identifiés sur ce projet de PLUiH, il gagnerait à se doter également au moins d'indicateurs relatifs à la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, tant à destination d'habitat que d'activités et d'équipements.

La MRAe recommande :

- ***de compléter le dispositif de suivi avec les indicateurs relatifs à l'habitat, et à la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers,***
- ***pour chaque indicateur, de préciser les objectifs chiffrés à l'échéance du PLUiH et, pour les indicateurs qui le méritent, les objectifs intermédiaires.***

2.8 Méthodes

Le projet de PLUiH ne présente pas de chapitre spécifique sur les méthodes employées ; elles sont décrites de manière variable dans les chapitres thématiques ou leurs annexes.

2.9 Résumé non technique

Le résumé non technique se limite à reprendre les thématiques de l'état initial de l'environnement, pointer succinctement les orientations du PADD qui les concernent, et décrire de manière générique les leviers utilisés par le projet de PLUiH pour en préserver les enjeux.

Il ne traite pas les autres axes du PADD.

Il n'aborde pas les dimensions du diagnostic socio-économique, de l'évaluation environnementale par thème, de l'évaluation des sites susceptibles d'incidences sur les enjeux environnementaux, des indicateurs de suivi, ni de la justification des choix qui ont pu être opérés.

Il ne permet pas au lecteur d'identifier les choix retenus au PADD pour le développement du territoire, ni les principales dispositions de leur mise en œuvre à travers le règlement et les OAP, ni ce qui les justifie.

La MRAe rappelle qu'il convient que le résumé non technique traite de chacun des chapitres du rapport de présentation. Elle recommande de le compléter dans ce sens et de l'illustrer par des cartes afin de faciliter l'appropriation du dossier par le public.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUiH du Pays Fléchois

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

La MRAe rappelle que la stratégie nationale bas carbone (2015 et son projet actualisé de décembre 2018) vise un arrêt à terme de la consommation des terres naturelles, agricoles et forestières, avec une forte réduction à l'horizon 2035. Le plan national biodiversité, publié en juillet 2018, vient conforter et renforcer cette ambition.

De manière globale, s'agissant de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, le projet de PLUiH s'avère confus sur les méthodes mises en œuvre et parfois incohérent d'un document à un autre sur les chiffres utilisés. L'affichage, au tableau des surfaces par type de zone¹¹, de 94,31 ha de zones ouvertes à l'urbanisation sans aucune distinction par destination (habitation, activités, équipements) vient ajouter au manque de clarté du dossier sur ce point.

Enfin, la MRAe observe que le projet de PLUiH ne prévoit pas de zone d'ouverture à l'urbanisation

11 Document de justification des choix – page 128.

à long terme (2AU), qui permettrait une programmation différenciée des développements du territoire par rapport aux zones d'ouverture à court ou moyen terme (1AU), et qu'il ne mobilise pas davantage le moyen des OAP de comporter un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser, prévu par l'article L.151-7 du code de l'urbanisme.

HABITAT

Le PADD du projet de PLUiH fixe un objectif volontariste d'évolution démographique de + 3 600 à 4 200 habitants en 12 ans (+ 300 à 350 habitants par an). Cela représente une croissance moyenne annuelle de 1,09 à 1,28 %, alors qu'elle a été de 0,97 % entre 1999 et 2006, et de 0,51 % entre 2006 et 2016.

Cet objectif démographique correspond à un besoin estimé de 1 500 à 1 800 logements (130 à 150 logements par an). Cela représente un rythme de croissance moyenne annuelle du parc de 1,07 à 1,28 %, alors qu'il a été de 1,53 % entre 1999 et 2006, puis de 0,81 % entre 2006 et 2016.

Pour ces nouveaux logements, le PADD fixe :

- une clé de répartition de 50 % sur La Flèche et 50 % sur les autres communes, de manière à renforcer le pôle central. Depuis 1999 en effet, La Flèche connaît une légère perte démographique (- 0,03 %) et une évolution du parc de logements de presque moitié moins dynamique que celle de la communauté de communes entière,
- un objectif de 40 % minimum de logements au sein des enveloppes urbaines (soit un total de 600 à 720 logements, cette part se calculant à l'échelle communautaire et non pas commune par commune).

De plus, le PADD encadre les opérations d'aménagement en imposant des densités moyennes minimales de 25 logements/ha à La Flèche et de 15 logements/ha sur les autres communes.

Le rythme de production moyenne annuelle de logements, sa répartition territoriale par pôle et par minima au sein des enveloppes urbaines, les densités retenues, reprennent les prescriptions du SCoT¹².

Enfin, le PADD vise une réduction des extensions d'urbanisation à vocation d'habitat d'au moins 50 à 60 % de la consommation foncière à la dernière décennie. Rapportée à la consommation foncière pour l'habitat de 174,88 ha (17,5 ha par an) sur la période 2008-2018 à l'échelle du territoire communautaire¹³, cela porte une limite de l'ordre de 8,75 ha par an. Toutefois, sur ce dernier point, le SCoT vise également une réduction de 50 à 60 % de la consommation d'espace, mais par rapport à une période de référence 2005-2013, ce qu'il traduit à l'échelle du Pays Fléchois par un objectif maximal de consommation à vocation d'habitat de 116 ha à l'horizon 2040, soit un rythme moyen de 5,8 ha par an, plus contraignant.

La MRAe observe que la justification des consommations d'espace pour l'habitat souffre de deux niveaux de confusion -- l'un relatif à la situation des OAP à l'intérieur ou en extension des enveloppes urbaines existantes, l'autre en rapport avec le décompte des opérations de « futur engagé n'ayant pas fait l'objet d'OAP » -- ainsi que d'une recherche insuffisamment aboutie des capacités de densification et de mutation au sein des espaces bâtis. Ces trois aspects sont développés plus bas.

12 Toutefois, dans son avis du 16 novembre 2018 sur le projet arrêté du SCoT Pays Vallée du Loir, l'autorité environnementale recommandait que le SCoT soit plus ambitieux en matière de densité, en promouvant des formes urbaines aptes à concilier faible consommation d'espace et qualité de vie pour les habitants.

13 La MRAe rappelle que cette consommation foncière entre 2008 et 2018 semble surestimée (cf chapitre 2.1 du présent avis).

Les OAP à destination d'habitat

Le cahier des OAP comprend 44 OAP à destination d'habitat, constituant une capacité totale de construction de 1 303 logements, sur une surface totale de 81,72 ha.

Le document de justification propose (page 116) un tableau de synthèse des OAP, dont on peut dégager la répartition suivante pour celles à destination d'habitat :

OAP à destination d'habitat	Nombre de logements	Surface (en ha)
OAP en zone urbaine (U)	314*	29
OAP en zone à urbaniser (AU)	591	32,76
OAP à la fois en zone U et en zone AU	398	19,96
Totaux	1303	81,72

* non compris le nombre de logements (indéterminé) de l'OAP « quartier de la gare » à La Flèche.

Cependant, pour le dernier groupe, l'absence de précision du dossier sur les proportions situées en zone U ou en zone AU ne permet pas d'appréhender globalement la part des OAP s'insérant dans les enveloppes urbaines existantes et celle réalisant des extensions d'urbanisation.

Parallèlement, le même document de justification présente (page 125) un tableau bilan de la production de logements du projet de PLUiH, qui permet de distinguer, pour les logements prévus dans les OAP :

OAP à destination d'habitat	Nombre de logements	Surface (en ha)
OAP en zone urbaine (U)	704	35,69
OAP en zone à urbaniser (AU)	882	47,79
Totaux	1586	83,48

Ces deux analyses produisent un écart, au sein des seules OAP du projet de PLUiH, de 1 303 à 1 586 logements (que le nombre indéterminé de logements de l'OAP « quartier de la gare » à La Flèche ne peut pas expliquer à lui seul), et de 1,75 ha de surface totale.

De plus, il apparaît que des OAP classées en U (par exemple les OAP « Chanteloup 1 » à La Chapelle d'Aligné, « rue Jacques Gallet » à Ligron, et pour partie « rue nationale 1 » à Crosnières) constituent néanmoins des extensions des enveloppes urbaines existantes et justifieraient un classement en AU.

Il est donc attendu du projet de PLUiH qu'il mette en cohérence ses différents documents et qu'il justifie de la répartition des OAP, de leurs surfaces et des logements qui y sont prévus, en densification et en extension des enveloppes urbaines existantes.

Les opérations de « futur engagé n'ayant pas fait l'objet d'OAP »

En dehors des OAP, le document de justification (page 125) retient une capacité supplémentaire de 233 logements sur une surface totale de 14,5 ha, pour les opérations de « futur engagé » (déjà évoquées au chapitre 2.1 du présent avis, et correspondant aux opérations faisant l'objet de certificats d'urbanisme, de permis de construire ou de permis d'aménager acceptés ou en cours au stade d'arrêt du projet de PLUiH).

Au titre de la consommation d'espace, il additionne (page 126) ces 14,5 ha d'opérations de « futur engagé n'ayant pas fait l'objet d'OAP » aux 47,79 ha d'OAP en zones à urbaniser, considérant un total de 62,3 ha consommés sur 12 ans, soit une moyenne de 5,2 ha par an, pour une production de 1 115 logements en extension des enveloppes urbaines existantes.

Toutefois, le même document de justification (page 124) considère que les 14,5 ha et 233 logements d'opérations de « futur engagé qui n'a pas fait l'objet d'OAP » sont situés à l'intérieur des enveloppes urbaines existantes.

Il est attendu du projet de PLUiH qu'il clarifie quels sont les volumes de logements projetés en extension des enveloppes urbaines existantes, et les surfaces correspondantes de consommation d'espace agricole ou naturel, afin de mieux justifier du respect de la prescription du SCoT d'une consommation maximale d'espace à destination d'habitat de 5,8 ha.

L'analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis

Ainsi, la somme des logements programmés dans les OAP (1 303 ou 1 586 selon les sources) et des logements programmés dans les opérations « futur engagé n'ayant pas fait l'objet d'OAP » (233) atteint donc 1 536 à 1 819 logements, ce qui correspond aux valeurs haute et basse de la fourchette prescrite par le PADD.

Cependant, en dehors des périmètres des OAP constituées, et de manière également distincte des opérations « futur engagé n'ayant pas fait l'objet d'OAP », l'analyse des capacités de construction de nouveaux logements à l'intérieur des enveloppes urbaines existantes identifie (page 125 du document de justification) des surfaces potentielles de 65,5 ha de « dents creuses », 104,6 ha de parcelles de grande taille, et 9,4 ha de STECAL. Si elle indique à juste titre que ces valeurs doivent être pondérées (en considérant le phénomène de rétention foncière, même s'il n'est pas précisément évoqué), elle n'aboutit pas à proposer une estimation de la capacité de logements que ces secteurs identifiés pourraient représenter. Or ces logements s'ajouteraient aux 1 536 à 1 819 déjà projetés par ailleurs.

Par ailleurs, le dossier n'explique pas quelle part il retient de mobilisation de la vacance de logements, alors que cette dernière a subi une hausse importante entre 2006 et 2016 (passant de 5,8 à 7,7 % à l'échelle communautaire, et de 5,4 à 8,1% sur La Flèche).

Il est attendu du projet de PLUiH qu'il justifie des extensions d'urbanisation dans la limite des besoins qui ne pourront pas être satisfaits par la densification, le renouvellement urbain ou la mobilisation de la vacance de logements à l'intérieur des enveloppes urbaines existantes, dont les capacités doivent donc être correctement estimées.

Le projet de PLUiH prévoit également 56 ha de surface totale pour douze secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) en milieu agricole (zonés Ah), autorisant notamment les

constructions neuves et la réhabilitation de constructions existantes relevant de la sous-destination « logement », leurs extensions, la construction d'une piscine enterrée, ainsi que le changement de destination des bâtiments dès lors qu'il concerne une ou plusieurs des sous-destinations « logement », « artisanat et commerce de détail », « restauration », « hébergement hôtelier et touristique ».

Il est attendu du projet de PLUiH qu'il limite le périmètre de ces STECAL à l'enveloppe bâtie des hameaux.

Enfin, s'agissant des 75 éléments identifiés au titre du changement de destination des bâtiments, leur forte concentration sur le territoire de trois communes (27 à La Fontaine-Saint-Martin, 18 à Mareil-sur-Loir, 14 à La Chapelle d'Aligné) appelle un examen particulier au regard des déplacements induits et des enjeux d'équilibre des centres bourgs des communes concernées, de répartition des capacités d'accueil de population sur leur territoire et sur celui plus large de la communauté de communes.

La MRAe recommande :

- **de mieux justifier et d'optimiser la recherche de potentiels de production de logements au sein des enveloppes urbaines existantes, y compris par une politique de mobilisation des logements vacants,**
- **de clarifier la prise en compte des opérations de « futur engagé » par rapport aux enveloppes urbaines existantes et à leurs extensions,**
- **de mettre en cohérence et mieux expliciter les rapports entre les OAP et leurs zonages au règlement, ainsi que les consommations induites sur les espaces agricoles et naturels,**
- **de justifier des choix retenus d'urbanisation pour l'habitat en cohérence avec les objectifs exprimés d'équilibre du territoire et les limites prescrites par le SCoT.**

Par ailleurs, l'OAP thématique « Aménagement – optimisation du foncier », bien que pédagogique pour les futures opérations attendues en milieu bâti, se limite au champ de la densification au sein des enveloppes urbaines, en indiquant des principes génériques liés à l'implantation des constructions, leur intégration dans le tissu urbain existant, le traitement des limites de propriété.

Si les OAP sectorielles proposent des principes généraux d'aménagement plus complets et détaillés, elles ne les déclinent sur aucun secteur de manière spécifique. S'agissant d'un projet de PLUi valant PLH, la MRAe observe en particulier que la collectivité n'a pas saisi l'opportunité de ces OAP pour encadrer la mise en œuvre de l'objectif affiché au PADD d'une proportion maximale de 66 % de logements individuels sur La Flèche, ou celle de la prescription du SCoT de réaliser 20 % de logements aidés sur le pôle de centralité, en privilégiant leur localisation dans l'enveloppe urbaine.

Ainsi, l'avantage offert par un PLUiH de pouvoir mieux articuler la politique de l'habitat sur un territoire et sa déclinaison spatiale ne semble pas pleinement exploité dans le cas d'espèce.

ACTIVITÉS

Dans son volet « organiser les espaces économiques pour maîtriser la consommation d'espace », le PADD affiche la volonté :

- d'encourager la densification des zones d'activités existantes, la réhabilitation des friches et le réinvestissement des bâtiments d'activités vacants,
- de diversifier l'offre d'accueil du territoire en poursuivant le développement et la valorisation des zones d'activités économiques. Il vise particulièrement la zone d'intérêt régional Ouest Park (en collaboration avec la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe), les sept zones d'intérêt intercommunal concentrées autour du pôle de centralité de La Flèche ou des axes de développement La Flèche-Le Mans et La Flèche-autoroute A11, et cinq zones de proximité mutualisées à l'échelle des communes.

Le PADD vise l'objectif du SCoT du Pays Vallée du Loir de réduire les extensions d'urbanisation à vocation économique d'au moins 50 à 60 % de la consommation foncière observée sur le territoire du SCoT entre 2005 et 2013. Toutefois, de manière plus précise, le SCoT prescrit pour la communauté de communes du Pays Fléchois, une consommation foncière brute maximale à vocation économique de 65 à 80 ha à l'horizon 2040, ce qui correspond à un rythme annuel moyen maximum de 4 ha par an.

Par ailleurs, le diagnostic relève une consommation d'espace à destination d'activités économiques sur le territoire communautaire de 46 ha entre 2008 et 2018, soit un rythme moyen de consommation de 4,6 ha par an.

Le projet de PLUiH prévoit six OAP à vocation économique : quatre sont classées en zone AU, pour une surface totale de 47,76 ha, une est classée à la fois en zones U et AU (sur 4,54 ha), et la dernière est classée en zone U (pour 13,32 ha). Toutefois le classement en zone urbaine de l'OAP « route du Lude » à La Flèche et d'une partie de l'OAP « rue nationale (3) » à Crosnières n'apparaît pas justifié, dans la mesure où elles semblent constituer des extensions de l'urbanisation existante.

De plus, au titre de la consommation d'espace, le document de justification (page 127) retient finalement une surface totale de 46,6 ha pour les « zones en extension de l'urbanisation comprenant les zones à urbaniser, ayant fait l'objet d'OAP ». Ce chiffre semble sous estimé par rapport au détail du zonage des OAP à vocation économique décrit plus haut.

Pour autant, il est déjà proche des 48 ha correspondant à l'application sur 12 ans du rythme maximal de consommation d'espace à vocation d'activités de 4 ha/an prescrit par le SCoT.

Au-delà de ces éléments, le dossier introduit une nouvelle confusion :

- le volet « capacités de densification et de mutation des espaces à vocation économique » du diagnostic territorial identifie un potentiel de densification des zones d'activités existantes et de réhabilitation des friches d'une surface totale de 20,94 ha,
- le document de justification (page 127) considère ces surfaces incluses dans les enveloppes urbaines, mais il les ajoute aux 46,6 ha de surfaces des OAP en extension d'urbanisation, pour conclure à une consommation totale d'espace à vocation d'activités de 67,6 ha.

Ces 67,6 ha correspondent à un rythme moyen de 5,6 ha/an, supérieur à celui de 4 ha/an prescrit par le SCoT. De plus, il constituerait une accélération par rapport au rythme de 4,6 ha/an observé sur le territoire communautaire sur la période 2008-2018.

Il est attendu du projet de PLUiH :

- qu'il justifie mieux des besoins en fonction des dynamiques observées sur la période antérieure,
- qu'il identifie clairement les disponibilités foncières sur les zones d'activités existantes et les friches, en distinguant celles qui s'insèrent dans les enveloppes urbaines et celles qui en constituent une extension,
- qu'il limite les nouvelles ouvertures à l'urbanisation aux besoins que le foncier potentiel encore disponible ne peut satisfaire,
- qu'il présente une justification claire des consommations d'espaces agricoles et naturels à vocation d'activités, et du respect de la prescription du SCoT sur ce point.

Par ailleurs, le projet de PLUiH prévoit dans les espaces agricoles des STECAL Aa à vocation principale d'activités, pour une surface totale de 24,57 ha. S'ils sont destinés à permettre le développement ou l'extension d'activités existantes, le dossier gagnerait à justifier d'un périmètre proportionné (notamment sur les secteurs « la Petite Periche » et « la Masselière » à Bazouges-sur-le-Loir, et « route du Lude » à La Flèche).

La MRAe recommande :

- ***de mieux justifier les nouveaux besoins de zones d'activités sur le territoire communautaire, en s'appuyant sur les dynamiques de consommation d'espace à vocation économique des périodes passées et sur les disponibilités encore existantes dans les zones d'activités,***
- ***de clarifier la situation des disponibilités identifiées et celle des OAP au regard des enveloppes urbaines existantes et de leurs extensions,***
- ***d'ajuster en conséquence les surfaces en ouverture à l'urbanisation pour le développement des activités, en application d'une démarche plus respectueuse de l'enjeu de maîtrise de la consommation d'espaces agricoles ou naturels.***

ÉQUIPEMENTS

Le PADD vise l'objectif de dynamiser les activités touristiques en s'appuyant sur l'attractivité du zoo de La Flèche, du Prytanée national militaire, des lacs de la Monnerie, de la vallée du Loir, ainsi que sur le maillage du territoire communautaire en liaisons douces.

Le projet de PLUiH prévoit une OAP à vocation d'équipement « route de Bethete » à La Flèche (3,27 ha) zonée en 1AUe, et une OAP à vocation touristique « rue principale » à Fontaine-Saint-Martin (7,3 ha) zonée en STECAL Nt destiné à la formation aux arts du cirque.

Il prévoit également d'autres STECAL, et notamment :

- des STECAL Ntz à vocation touristique dédiés au zoo de La Flèche, pour une surface totale de l'ordre de 36 ha,

- des STECAL NL à vocation d'équipements de loisirs de plein air et d'espaces de nature en ville, pour une surface totale d'environ 376 ha (dont environ 275 ha pour la base de loisirs de la Monnerie, à La Flèche),
- des STECAL Nca à vocation d'exploitation de carrières, correspondant à des carrières existantes et des projets de création ou d'extension, pour une surface totale d'environ 290 ha,
- un STECAL Ae (« bois Douvreau » à Thorée-les-Pins) à vocation d'équipements techniques, pour l'aménagement d'un parc photovoltaïque sur une ancienne décharge publique, sur une surface de près de 20 ha.

La MRAe recommande de justifier et, le cas échéant, de reconsidérer les périmètres de STECAL à destination d'activités de tourisme, de loisirs, de carrières et d'équipements, ainsi que les consommations potentielles d'espace permises par le règlement.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Sols et zones humides

Le règlement graphique du projet de PLUiH délimite 2 051 ha de zones humides à préserver au titre de l'article L.151-3 du code de l'urbanisme. Au titre des dispositions générales, le règlement écrit rappelle le principe de leur préservation en faisant référence aux SAGE Loir et Sarthe aval, mais il reporte au stade d'aménagement opérationnel la mise en œuvre de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC).

Le document d'évaluation environnementale ne justifie pas d'une analyse de l'ensemble des secteurs d'ouverture à l'urbanisation susceptibles d'incidences sur des zones humides (notamment, les zones 1AUh « rue nationale » (2 et 3) à Crosnières, 1AUa « voie de la liberté » à La Flèche, 1AUa « les lilas » à Villaines-sous-Malicorne, n'ont pas fait l'objet d'investigations), ni sur les emplacements réservés (ER) alors que certains intersectent des périmètres de zones humides identifiés à l'inventaire (notamment les ER n°23 « aménagement de base de plein air et loisirs » et 45 « bassin de rétention de voie » à La Flèche).

Sur les secteurs 1AUa « chemin de l'espérance » à La Flèche et 1AUh « rue du Fessard » à Oizé, cette analyse relève la présence de zones humides, mais elle n'aboutit pas à justifier un niveau adapté de prise en compte des enjeux : elle considère sans explicitation que ces zones humides ne sont pas prioritaires dans l'inventaire communal, et leurs périmètres ne sont figurés ni au règlement graphique, ni dans les OAP correspondantes.

Enfin, elle relève également la présence de zones humides sur les STECAL Aa « la Masselière » à Bazouges-Cré-sur-Loir, Ah « la Monnerie » à Clermont-Créans, et Nt, camping situé à proximité de la voie du « pré pourri » à Thorée-les-Pins, sans justifier de la manière dont elles sont prises en compte.

Ainsi, le projet de PLUiH ne garantit pas le choix de secteurs d'ouverture à l'urbanisation en relation avec une connaissance suffisante des zones humides et avec la mise en œuvre de la démarche ERC quand elles sont susceptibles d'être touchées ; il ne garantit pas non plus leur bonne prise en compte sur l'ensemble des zonages recouvrant le territoire communautaire et au

regard des évolutions d'usage des sols permises qui pourraient leur porter atteinte, en particulier sur les STECAL et les emplacements réservés retenus.

La MRAe recommande :

- ***de délimiter et de caractériser précisément les zones humides susceptibles d'être affectées par les zones d'urbanisation future et, plus largement, par l'ensemble des secteurs permettant des évolutions d'usage des sols susceptibles de leur porter atteinte,***
- ***sur ces espaces, de mettre en œuvre une démarche d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) plus aboutie, le cas échéant en recherchant des alternatives d'implantation de zones AU ou de STECAL,***
- ***sur les secteurs où la démarche ERC le justifiera, d'encadrer clairement les mesures de réduction ou de compensation d'impact par le biais des OAP,***
- ***de clarifier les dispositions du règlement pour ne pas reporter l'exercice de la démarche ERC au stade d'aménagement opérationnel.***

Biodiversité

Le règlement graphique du projet de PLUiH classe plus de 84 % des réservoirs de biodiversité en zone naturelle (N), dont 26 % en zone naturelle protégée (Np), et 15 % en zone agricole (A).

Il assure une protection supplémentaire des réservoirs et corridors de la TVB, en particulier boisés et bocagers, par le classement hiérarchisé de 8 550 ha d'espaces boisés et 45 km de haies en espaces boisés classés (EBC), de 305 km de haies à préserver pour des motifs écologiques (article L.151-23 du code de l'urbanisme) et de 10 ha de bois et 435 km de haies à préserver pour des motifs paysagers (article L.151-19 du code de l'urbanisme).

Il apparaît toutefois que le règlement écrit autorise notamment, sous certaines conditions :

- les constructions et équipements de production d'énergies renouvelables en zones N et A, sans discriminer ou encadrer les secteurs qui pourraient présenter des enjeux de préservation non compatibles avec l'accueil de tels équipements ;
- les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles liés à la diversification des activités agricoles, et notamment les constructions relevant des sous-destination « artisanat et commerce de détail » en zones N et A, ainsi que des sous-destination « restauration » ou « hébergement hôtelier et touristique » en zone A,
- le changement de destination des bâtiments identifiés au règlement graphique, à condition qu'il concerne une ou plusieurs des sous-destination « logement » ou « hébergement hôtelier et touristique » en zones Np, N et A, ainsi que des sous-destination « artisanat et commerce de détail » ou « restauration » en zones N et A.

Le choix de ces zonages différenciés et l'adaptation des règlements écrits de ces zonages aux niveaux d'enjeu des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques n'apparaissent pas suffisamment justifiés par le projet de PLUiH.

Par ailleurs, il n'explique pas comment sont pris en compte les espaces naturels sensibles identifiés

à Cré-sur-Loir et Thorée les Pins.

Le document d'évaluation environnementale ne procède pas à une analyse de l'ensemble des secteurs d'ouverture à l'urbanisation susceptibles d'incidences sur la TVB (et notamment, dans la vallée du Loir, les OAP sur Bazouges-Cré-sur-Loir).

Sur le secteur 1AU « les lilas » à Villaines-sous-Malicorne, l'analyse relève un risque de dégradation de la fonctionnalité d'un corridor écologique et de dérangement des espèces animales présentes au sein du Bois Malade, sans justifier d'une analyse ERC pour retenir ce choix d'urbanisation, alors qu'il est de plus coupé du bourg par ce même bois.

Elle relève aussi des incidences potentielles sur les réservoirs de biodiversité des STECAL Ah « chemin des futaies » à Bazouges-Cré-sur-Loir, Aa « route du Lude » à La Flèche, Ae « bois Douvreau » à Thorée-les-Pin, Nt « les croix » à Courcelles-la-Forêt et « la grande chaîne » à La Fontaine-Saint-Martin, sans justifier de la prise en compte de ces enjeux.

En l'état, l'évaluation environnementale du projet de PLUiH ne fait pas la démonstration que les choix retenus garantissent le bon niveau de protection des enjeux de biodiversité identifiés.

Les moyens retenus pour préserver les réservoirs et corridors écologiques ne sont pas suffisamment justifiés et garantis par le projet de PLUiH.

Par ailleurs, la MRAe salue la volonté d'intégrer des zones naturelles (N), de jardins (Nj), ou de loisirs (NL) au sein des enveloppes urbanisées, ainsi que la mise en place de coefficients de biotope¹⁴ en zones urbaines et à urbaniser et sur certains STECAL en milieux naturels et agricoles.

Site Natura 2000

Le territoire du Pays Fléchois comporte un site Natura 2000, sur une surface de l'ordre de 1 525 ha, situé sur les communes de Bazouges-Cré-sur-Loir, La Flèche, Clermont-Créans, Mareil-sur-Loir et Thorée-les-Pins : la zone spéciale de conservation « Vallée du Loir de Bazouges à Vaas ».

Les enjeux de protection du site reposent sur la présence, dans la vallée alluviale assez large, d'une grande diversité de milieux humides ou marécageux, bordée par des coteaux calcaires à végétation xérophyle, creusés de nombreuses caves (21 habitats d'intérêt communautaire, donc 4 prioritaires). Ces milieux abritent de nombreuses espèces rares et protégées, notamment de chiroptères, d'invertébrés, de poissons ou d'amphibiens. La vallée constitue également un axe migratoire avec site de stationnement pour les oiseaux.

Le document d'évaluation environnementale argumente de la préservation des enjeux du site Natura 2000 :

- à travers les choix de zonage de plus de 67 % de sa surface en zone naturelle protégée (Np), plus de 22,5 % en zone naturelle (N), et plus de 4 % en zones agricoles existantes,
- en assurant la préservation des berges des cours d'eau et des milieux humides associés le long du Loir par leur zonage en Np,
- en assurant la préservation des habitats de chasse des chiroptères zonés en N ou A, le classement de la majorité des boisements en EBC, et le respect d'une marge inconstructible de 5 m de part et d'autre du réseau hydrographique,

14 coefficients de biotope : la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové introduit le coefficient de biotope. Le règlement du PLU peut « imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville ».

- en soulignant l'absence d'habitat d'intérêt communautaire sur les zones d'ouverture à l'urbanisation.

Il conclut que le projet de PLUiH ne présente pas d'incidence avérée, directe ou indirecte, sur les habitats et les espèces d'intérêt communautaire du site Natura 2000 présents sur le territoire.

Outre les observations faites plus haut sur les constructions autorisées dans les zones Np, N et A, le document prévoit également le classement de 5,7 % du site Natura 2000 en zone naturelle de loisirs (NL), pour lequel le dossier ne présente pas de justification.

De plus, l'analyse des incidences identifie la situation du STECAL Nt « pré de la Boisardière » à Bazouges-Cré-sur-Loir à l'intérieur du périmètre Natura 2000, sans justifier suffisamment du niveau de prise en compte des enjeux du site Natura 2000 au regard de ce que le règlement autorise en zone Nt.

Enfin, la MRAe observe que la couverture du site Natura 2000 est de 67,2 % de sa surface en zone naturelle protégée Np, alors que son niveau de protection équivalent atteignait 71,5 % dans les règlements des documents d'urbanisme précédents le projet de PLUiH. Cette évolution vers un moindre niveau de protection demande à être explicitée.

La MRAe recommande de mieux identifier et hiérarchiser les enjeux de biodiversité, et de renforcer les dispositions de préservation des milieux naturels d'intérêt patrimonial à hauteur des enjeux pour le territoire.

Sites, paysages et patrimoine

SITES

Les périmètres des sites inscrits au titre du code de l'environnement (art. L. 351 -1 à 22) « les bords du Loir avec le jardin public et les ruines du château » à La Flèche et « le Loir et ses rives » à Bazouges-Cré-sur-Loir reportés au plan des servitudes d'utilité publique en annexe du projet de PLUiH ne semblent pas conformes à ceux retenus pour les sites protégés respectivement par l'arrêté ministériel du 8 mai 1943 et celui du 19 juillet 1944.

Dans une présentation trop succincte, l'état initial ne permet pas d'identifier les caractéristiques de ces sites, ni les sensibilités et enjeux dont le projet de PLUiH pourrait s'emparer pour assurer leur protection et leur mise en valeur.

L'objectif du PADD se limite à une valorisation culturelle et touristique des sites, sans explorer les enjeux de leurs rapports avec les choix retenus sur les territoires les entourant.

Sur ce dernier point, le projet de PLUiH ne justifie pas, au regard des enjeux de préservation des sites, des incidences potentielles et des mesures adaptées liés aux choix retenus de zonages, de STECAL et d'emplacements réservés dans leurs périmètres et leurs abords.

La MRAe recommande de reprendre les périmètres des servitudes d'utilité publique, et d'intégrer au PLUiH des dispositions complémentaires de nature à permettre une prise en compte renforcée des sites inscrits et de leurs enjeux de préservation.

PAYSAGES

L'analyse de l'état initial de l'environnement décrit la constitution des paysages, sans toutefois la décliner dans une approche plus fine qui aurait pu contribuer à caractériser des enjeux diversifiés au niveau des villes et des villages.

Les OAP limitent leurs « éléments de contexte » à un rendu cartographique sans explicitation. Afin d'en favoriser une meilleure prise en compte, elles gagneraient à mettre en évidence la qualité et les caractéristiques paysagères des territoires perceptibles au sein desquels les constructions autorisées ont vocation à s'insérer. De plus, les OAP n'explorent pas les liens des zones de développement de l'urbanisation avec les centralités villageoises ou urbaines, qui pourraient participer à justifier des principes d'organisation des espaces publics et des entités à bâtir.

La MRAe recommande de renforcer l'approche paysagère en cohérence avec les enjeux mis en évidence par le diagnostic.

Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

EAU POTABLE

L'alimentation du Pays Fléchois en eau potable est assurée par 9 captages, qui bénéficient tous de périmètres de protection.

Le document d'évaluation environnementale indique que près de 62 % des périmètres de protection des captages d'eau sont positionnés en zone naturelle (N), dont 37 % en zone naturelle protégée (Np), et que plus de 33,5 % sont classés en zone agricole (A).

75 % des prélèvements réalisés sont de type souterrain. Le SAGE Loir souligne la responsabilité du territoire communautaire, en grande partie localisé dans une zone de recharge de la nappe d'eau du Cénomani, par rapport à l'enjeu de gestion quantitative de cette nappe. Le document de justification évoque cet enjeu mais ne développe aucune analyse ni disposition relatives à sa prise en compte.

Plusieurs secteurs de développement de l'urbanisation intersectent les périmètres de protection rapprochés complémentaires de captage d'eau : c'est le cas en particulier des OAP activités 1AUa « voie de la liberté » (1) et « route du Lude » à La Flèche, ou de l'OAP habitat 1AUh « rue du Fessard » à Oizé. Il en est de même pour le STECAL Aa « route du Lude » à La Flèche.

Pour l'ensemble des secteurs susceptibles d'accueillir de nouvelles constructions situés dans un périmètre de protection de captage d'eau potable, il est attendu du projet de PLUi qu'il justifie ses choix en démontrant la bonne prise en compte des dispositions des arrêtés préfectoraux de protection concernés.

La MRAe recommande de justifier de la prise en compte des enjeux de protection des captages d'eau potable par les dispositions retenues du projet de PLUiH.

EAUX USÉES

Les eaux usées issues du territoire communautaire sont traitées par dix-sept stations d'épuration, dont le dossier précise les charges nominales et les charges entrantes en 2017. Il conclut que le territoire dispose des capacités résiduelles suffisantes pour permettre le traitement des nouveaux flux entrants à l'horizon 2030, tant pour la charge organique que pour la charge hydraulique, même s'il relève des problèmes de volume d'eaux claires parasites permanentes issus des réseaux d'assainissement collectif. Il indique de plus que les 17 stations d'épuration sont toutes répertoriées conformes en 2017.

Cependant, ce bilan apparaît contredit par les résultats d'évaluations réalisées par les services de la police de l'eau de la direction départementale des territoires (DDT) de la Sarthe, s'agissant des stations d'épuration de La Flèche, La Chapelle d'Aligné et Crosnières, et de la conformité de certaines infrastructures sur les communes de Cré-sur-Loir, Crosnières, Mareil-sur-Loir, Oizé et Thorée-les-Pins.

La MRAe recommande de mieux justifier de l'adéquation entre l'urbanisation nouvelle projetée, et plus largement l'accueil de nouveaux habitants, et la capacité des infrastructures de gestion des eaux usées sur le territoire communautaire, toute extension d'urbanisation devant être conditionnée à la conformité de ces infrastructures.

EAUX PLUVIALES

En ce qui concerne la gestion des eaux pluviales, le diagnostic évoque une étude en cours sur le diagnostic des écoulements par bassin versant, et les OAP sectorielles ne prévoient aucune disposition.

Au règlement écrit, les dispositions communes à toutes les zones privilégient par principe l'infiltration à la parcelle, mais autorisent à défaut le rejet direct au milieu naturel, et laisse à la charge de l'aménageur la réalisation de dispositifs adaptés.

La MRAe recommande de mieux encadrer la gestion des eaux pluviales de manière à garantir la préservation des milieux récepteurs.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels et technologiques

L'article L.101-2 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers et des risques technologiques aux PLUi, qui ont, notamment en l'absence de plan de prévention des risques, un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édition de mesures de réduction de vulnérabilité.

À ce titre, si les enveloppes des zones d'aléas mouvements de terrain et celles des plans de prévention des risques inondation sont reportées sur le plan de zonage réglementaire « informations et obligations diverses » à l'échelle du 1/30 000, elles ne le sont pas sur les planches du règlement graphique à l'échelle du 1/6 500.

De plus, les zones d'aléas de l'atlas des zones inondables du Loir d'une part et d'autre part le périmètre du plan de prévention des risques technologiques (PPRT) du site SAE Alsetex de Précigné, classé SEVESO seuil haut, qui intercepte le territoire de la commune de La-Chapelle d'Aligné, ne figurent sur aucun plan.

La MRAe rappelle l'obligation des documents graphiques du règlement de faire apparaître, s'il y a lieu, notamment les secteurs de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques, conformément aux dispositions de l'article R.151-34 du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, le projet de PLUiH doit tenir compte de la situation du STECAL (à destination d'habitations) Ah Montaupin à Oizé, situé pour sa partie sud dans le périmètre d'aléas mouvements de terrain.

Concernant le risque d'inondation, les deux principes directeurs à l'échelle du bassin Loire-Bretagne sont :

- d'une part de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en préservant de toute urbanisation nouvelle les zones soumises aux aléas les plus forts de même que toutes les zones inondables non urbanisées, et en préservant les capacités d'expansion des crues ;
- d'autre part de prévenir les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable.

Le territoire communautaire est concerné à la fois par un document cadre à l'échelle du bassin dénommé plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2016-2021, adopté le 23 novembre 2015, par deux plans de prévention des risques naturels inondation (PPRI), concernant tous les deux le Loir, le PPRI du Loir et le PPRI de La Flèche, et par l'atlas des zones inondables (AZI) du Loir. Parallèlement, le PGRI, document cadre à l'échelle du bassin Loire-Bretagne, comprend huit dispositions directement opposables aux documents d'urbanisme.

Il apparaît que sur la commune de La Flèche, des terrains classés en zones d'ouverture à l'urbanisation 1AUh rue de Léard (2) ou urbaine Uhp quartier gare sont en partie concernés par une zone inondable, sans que le projet de PLUiH ne justifie de la prise en compte des principes de réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes dans ces zones. Le dossier évoque la révision en cours du PPRI de La Flèche. Dans ce contexte, le projet de PLUiH gagnerait à classer ces secteurs en zones d'ouverture à l'urbanisation à long terme (2AU), de manière à ne les ouvrir qu'après avoir vérifié la conformité ou procédé aux évolutions nécessaires des dispositions du PLUiH par rapport au PPRI révisé.

Il est également attendu qu'il justifie de ses choix de classer en STECAL Ah les secteurs « chemin des futaies » à Bazouges-Cré-sur-Loir et « la Monnerie » à Clermont-Créans au regard du principe de ne pas accroître la population en zone vulnérable, ainsi que de classer en Nt les secteurs « allée du camping » à La Flèche et « camping le pré pourri » à Thorée les Pins, également situés en partie en zone inondable.

La MRAe recommande de mieux garantir la bonne prise en compte du risque d'inondation, et celle du risque technologique.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

En matière de mobilité, le projet de PLUiH comprend une OAP thématique « mobilités douces », qui s'inscrit dans une volonté de meilleur partage du cadre de vie et des espaces publics, tout en prenant en compte les enjeux d'environnement et de santé publique. Cette OAP promeut et encadre les aménagements favorables à la pratique des modes actifs de déplacements, en particulier sur les aspects de continuités d'itinéraires, voiries, sécurité des usagers, signalétique, stationnements des vélos, ou encore équipements de type bornes électriques.

Elle se traduit également par l'identification de cheminements doux au sein de certaines OAP sectorielles.

De manière complémentaire, à l'échelle du territoire communautaire, le règlement graphique identifie des cheminements doux à préserver au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme, ainsi que de nombreux emplacements réservés pour création de cheminements doux, et le PADD vise un projet de voie verte sur l'ancienne voie ferrée d'Arthezé à Bazouges-Cré-sur-Loir via La Flèche et sa plateforme multimodale autour de la gare routière.

Toutefois en parallèle, le projet de PLUi gagnerait à analyser les incidences des mobilités induites par la multiplication des STECAL à destination d'habitat, d'activités ou d'équipements, sur son territoire.

Le PADD présente également un chapitre relatif à la gestion durable des ressources, dont une orientation prévoit notamment la recherche et le développement de l'autonomie énergétique du territoire et la sobriété énergétique des constructions.

Au titre de l'autonomie énergétique, le projet de PLUiH retient le classement d'un STECAL Ae (« Bois Douvreau ») de 20 ha de surface pour l'implantation d'un parc photovoltaïque sur une ancienne décharge publique à Thorée-les-Pins.

S'agissant de la sobriété énergétique des constructions, le dossier évoque la participation au programme d'intérêt général rénovation énergétique (PIG RE) du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays Vallée du Loir à travers le PLH.

Mais la collectivité ne s'est pas pleinement saisie des dispositions offertes par le code de l'urbanisme, notamment celles qui permettent de fixer des objectifs de performance énergétique (art. L151-21 et art R 151 42 du code de l'urbanisme) pour les constructions nouvelles, pour les projets de réhabilitation ou d'extension, par exemple le label bâtiment basse consommation (BBC), le label bâtiment à énergie positive (BEPOS), ou encore en introduisant des exigences en termes d'équipements de production d'énergie renouvelable. Des dispositions dans ce sens gagneraient à être introduites au travers des OAP sectorielles.

La MRAe recommande à la collectivité de mieux se saisir de l'enjeu énergétique en introduisant des exigences en termes d'économie d'énergie et de production d'énergie renouvelable dans le domaine de la construction (habitat, activités, équipements...) à traduire concrètement, notamment dans le cadre de la mise en oeuvre des OAP.

Nantes, le 30 avril 2020
Le président de la MRAe des Pays de la Loire,



Daniel FAUVRE