Mission régionale d'autorité environnementale

PAYS-DE-LA-LOIRE

Avis de la Mission régionale

d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire

Projet d'aménagement du secteur sud-ouest

Commune de Changé (53)

Introduction sur le contexte réglementaire

L'avis qui suit a été établi en application de l'article L.122-1 du code de l'environnement.

Par suite de la décision du Conseil d'État n°400559 du 6 décembre 2017, venue annuler les dispositions du décret n°2016-519 du 28 avril 2016 en tant qu'elles maintenaient le préfet de région comme autorité environnementale, la demande d'avis a été transmise à la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe).

L'avis de l'autorité environnementale porte sur la qualité du dossier, en particulier l'étude d'impact, et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet. Il ne préjuge ni de la décision finale, ni des éventuelles prescriptions environnementales associées à une autorisation, qui seront apportées ultérieurement conformément à la procédure relative à l'instruction des permis d'aménager.

Conformément aux articles L.122-1 V et VI du code de l'environnement, le présent avis de l'autorité environnementale devra faire l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage qui la mettra à disposition du public par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L.123-2 ou de la participation du public par voie électronique prévue à l'article L.123-19.

1 – Présentation du projet et de son contexte

Située en première couronne de Laval Agglomération, la commune de Changé bénéficie d'une position stratégique au sein du bassin d'emploi de Laval et constitue l'un des principaux pôles structurants du schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Pays de Laval et de Loiron, approuvé le 14 février 2014.

Sa population atteint les 6 100 habitants en 2017, pour une superficie de 3 468 hectares.

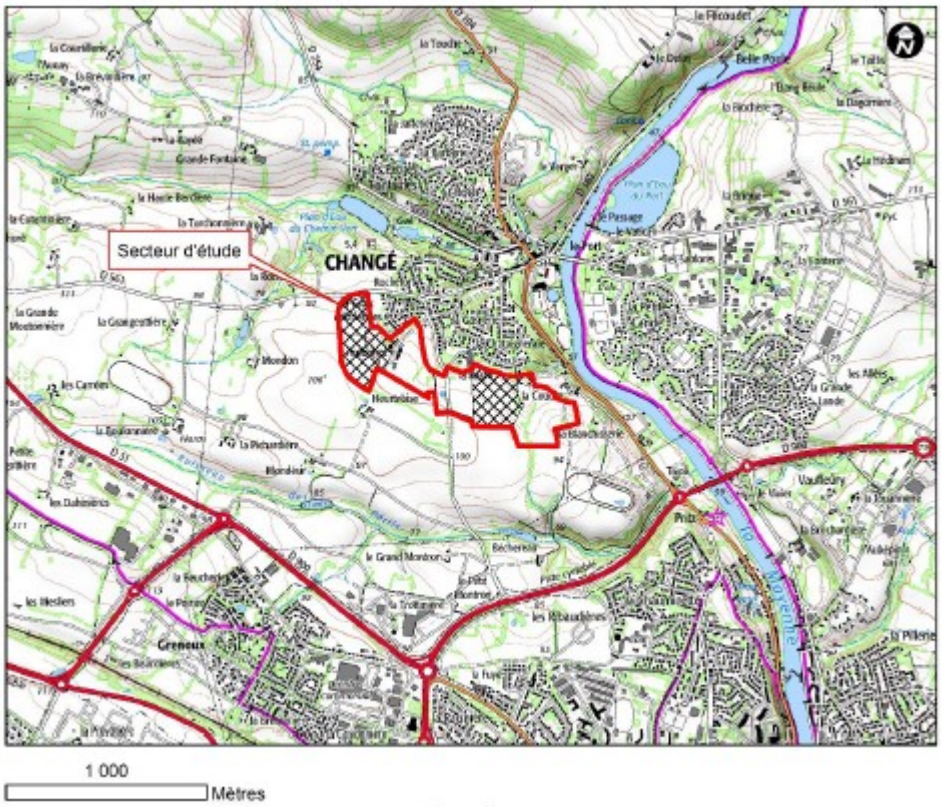
La présente demande concerne l'aménagement à destination d'habitat d'un secteur de 31,5 ha de surface en frange sud-ouest de l'enveloppe urbaine de Changé, dans le prolongement de lotissements existants. Ce projet s'inscrit en zones à urbaniser (1AUh et 2AUh) du plan local d'urbanisme de Changé, dans l'intervalle non bâti, à caractère essentiellement agricole aujourd'hui, qui sépare le bourg de Changé de la rocade (RD 900) et des extensions urbaines nord-ouest de Laval (les Ribaudières, ZAC quartier Ferrié, Grenoux).

Il vise la production de 486 logements neufs sur une période de 12 années et prévoit son découpage en six tranches.

S'agissant des deux premières – le lotissement des Ardennes et le lotissement de la Fuye – les permis d'aménager ont été autorisés, respectivement en décembre 2012 pour une surface de 8,4 ha et 79 logements, et en mai 2015 pour une surface de 6,25 ha et 96 logements, et leur programme est aujourd'hui réalisé. Au titre de l'évaluation environnementale, ces deux permis d'aménager ont chacun fait l'objet d'une demande

d'examen au cas par cas, concluant à des décisions de dispense d'étude d'impact respectivement prises en dates du 18 octobre 2012 et du 25 juillet 2014.
Deux nouveaux permis d'aménager sont déposés, qui couvrent la troisième tranche : celui du lotissement de la Coudre 1, pour la réalisation de 71 logements sur une surface de 2,7 ha, et celui du lotissement de la Coudre 2, pour la réalisation de 36 logements sur une surface de 1,8 ha.

Avec un moindre niveau de définition à ce stade, la programmation des tranches 4, 5 et 6 prévoit respectivement 100, 30 et 74 logements sur une surface totale de 10,2 ha, à échéance 2025-2030. Un peu plus de 2 ha sont par ailleurs consacrés à la voirie structurante et à des zones d'équipements (bassins d'eaux pluviales).



Plan de situation (extrait de l'étude d'impact – page 13)
(Périmètre du projet en rouge – Zones hachurées correspondant aux tranches réalisées)

Le dossier présenté par le pétitionnaire comprend l'étude d'impact pour l'aménagement du secteur sud-ouest de Changé, dans son ensemble (31,5 ha), ainsi que les permis d'aménager du lotissement de la Coudre 1 et du lotissement de la Coudre 2. Ont également été versés, à titre d'information, les permis d'aménager, déjà autorisés sur le secteur, du lotissement des Ardennes et du lotissement de la Fuye.

2 – Les principaux enjeux au titre de l'évaluation environnementale

Au regard de la nature et de la localisation du projet, les enjeux environnementaux identifiés concernent principalement la gestion de l'espace, la desserte et les nuisances potentielles, et l'insertion du lotissement dans l'environnement naturel et le paysage.

3 – Qualité de l'étude d'impact et prise en compte de l'environnement par le projet

L'étude d'impact présente une description, par thématiques, de l'état initial du site et de son environnement, puis les effets temporaires et permanents du projet, et les mesures relatives à l'environnement.

Elle ne permet cependant pas une appropriation aboutie des enjeux en présence, ni ne mène systématiquement l'analyse à son terme sur certains points.

Par ailleurs de nombreuses informations cartographiées sont présentées dans un format réduit et à une échelle qui nuisent à leur lecture (légendes comprises) par le public et ne facilitent pas l'accès à une bonne compréhension de la démarche proposée.

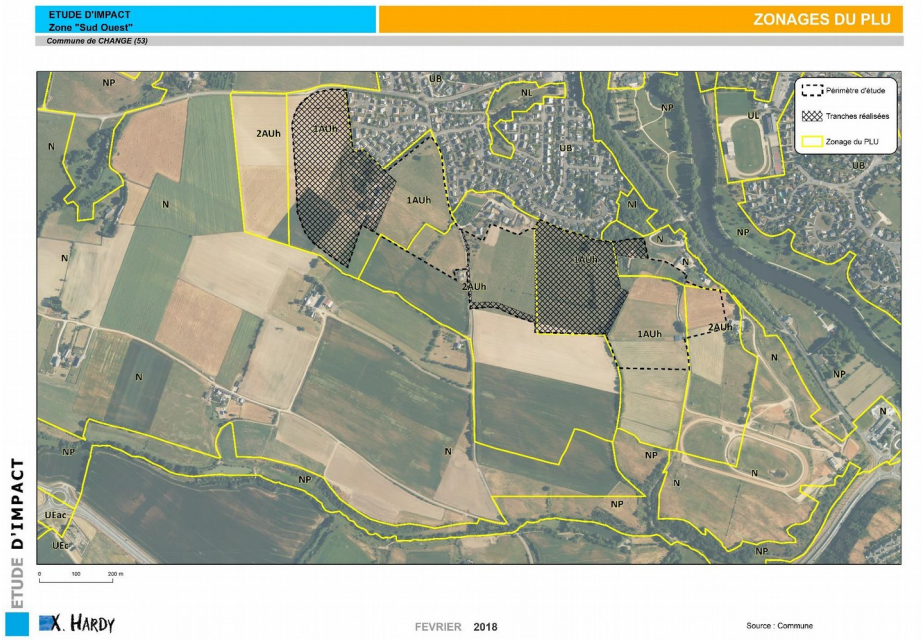
Les thématiques soulevant des observations de l'autorité environnementale font l'objet d'un développement plus précis ci-après.

3.1 – Justification du projet

La justification du projet s'appuie principalement sur les raisons ayant motivé le choix de son site d'implantation, en particulier sa continuité à l'urbanisation existante et sa proximité au bourg de Changé, ses facilités de desserte et d'accès aux équipements, activités et secteurs d'emploi de Laval et son agglomération, sa taille permettant une grande diversité dans la typologie des logements proposés.

Toutefois, elle ne permet pas d'appréhender comment ce projet s'inscrit dans une perspective cohérente des zones à urbaniser du PLU de Changé, qui, sur cette partie du territoire communal, dépassent le périmètre du projet et le prolongent en particulier au sud vers la zone agglomérée de Laval.
Cette dimension appelle d'autant plus d'explicitations que l'étude argumente d'une requalification du chemin de la Fuye qui serait d'abord limitée à la desserte du projet par le nord, puis prolongée après 2030 pour les aménagements futurs du sud de Changé (ce point est développé au chapitre 3.3 du présent avis).

De plus, alors qu'il évoque la dimension structurante, pour le projet et pour sa conception en tranches, des enjeux environnementaux, techniques et énergétiques identifiés, le dossier ne propose qu'un seul scénario d'aménagement global pour le site du secteur sud-ouest, sans explicitation ni exploration de solutions alternatives. Hormis la cessation de la dernière activité agricole prévue à échéance 2025-2030 et correspondant à la tranche 6, il ne justifie pas davantage le choix de périmètre des différentes opérations, ni de leur mise en œuvre dans le temps, au regard des enjeux soulevés, notamment de continuité de l'urbanisation, de cohérence des dessertes, et de valorisation de la coulée verte à l'est du site.



zonage du PLU de Changé (extrait de l'étude d'impact – page 66)

Les principes retenus dans ce scénario sont représentés sur un plan de l'étude d'impact intitulé « schéma directeur d'aménagement » du secteur sud-ouest de Changé (et repris ci-dessous).

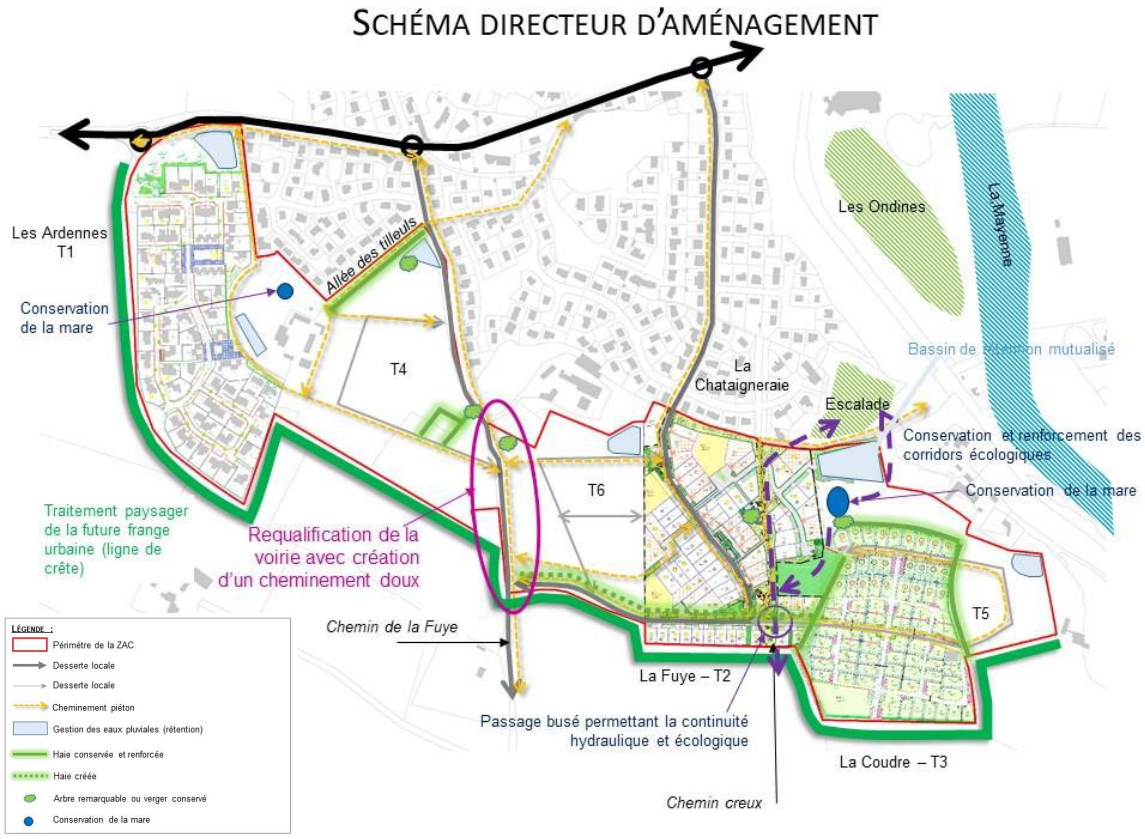


schéma directeur d'aménagement du secteur sud-ouest (extrait de l'étude d'impact – page 96)

3.2 – Eau et milieux naturels

Le secteur d'aménagement sud-ouest de Changé ne se situe pas sur une zone protégée ou d'inventaire au titre de l'environnement.

Dans sa partie nord-est cependant, il se trouve en limite de la zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 « Grotte de la Coudre », qui constitue un site d'hibernation pour des espèces de chiroptères, ainsi que du site inscrit « du Sault-Gautier ». Il est également proche du site inscrit de « La Chataigneraie » plus au nord.

Le site d'implantation du projet est essentiellement constitué de parcelles en culture et de leur maillage bocager, ainsi que de quelques prairies mésophiles et d'un verger. Il est entouré au nord par le bourg de Changé, à l'est par la vallée de la Mayenne et la RD 104 (reliant Mayenne et Laval). Il est prolongé par des plateaux agricoles à l'ouest ainsi qu'au sud, vers le vallon du ruisseau des Périls puis la rocade nord de Laval.

Biodiversité

Les investigations conduites au titre de la biodiversité ne permettent pas en l'état de conclure à l'absence d'impact sur les espèces protégées.

S'agissant des inventaires naturalistes, leur méthodologie demande à être détaillée, de manière à permettre d'appréhender avec précision et pour chaque groupe d'espèce

notamment les périodes et fréquences d'investigations, les conditions de leur réalisation, les résultats quantifiés.

L'état initial recense trente espèces d'oiseaux protégées, sans les lister ni qualifier les enjeux les concernant sur le site, en dehors de la Chevêche d'Athéna et de l'Effraie des clochers.

Il relève la présence de plusieurs mares sur le site d'étude, sans préciser clairement leur nombre, leur typologie, ni si elles constituent un habitat potentiel pour des amphibiens ou d'autres espèces. Sans inventaire assez précis, il n'a pas davantage exploré les connexions entre ces mares, en particulier entre celle identifiée au nord de la tranche 3 (périmètre des permis d'aménager de La Coudre) et la mare de l'hippodrome située dans les prairies mésophiles au sud du projet.

L'état initial relève également la présence d'arbres remarquables susceptibles de constituer un habitat pour les insectes saproxylophages en limite est du périmètre d'étude. Cependant, d'autres arbres remarquables sont identifiés sur le site (cartes pages 30 et 93), sans que soient précisées leurs caractéristiques au regard des enjeux qu'ils présentent pour l'entomofaune.

Plus largement, si elle retient le principe de conservation des arbres remarquables et de plantation de haies bocagères, l'étude devrait mesurer le linéaire de haies recensées sur le site, et établir une hiérarchie relative à leur valeur écologique (présence d'arbres têtards, de haut jet, âge,…) de manière à dégager des enjeux pour l'aménagement du secteur et mieux justifier du niveau de leur prise en compte dans les choix retenus du projet.

S'agissant des chiroptères, l'état initial reprend des données de suivi de Mayenne Nature Environnement sur la ZNIEFF de la « Grotte de la Coudre ». Il aurait convenu que soit réalisé un inventaire complémentaire sur le terrain, notamment en lien avec les espèces fréquentant cette ZNIEFF, mais également de manière plus exhaustive dans la mesure où d'autres espèces peuvent fréquenter le site du projet, en particulier en rapport avec le corridor écologique identifié dans sa partie est.

En effet, l'état initial s'appuie sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire et l'analyse de la trame verte et bleue (TVB) du SCoT des Pays de Laval et de Loiron pour identifier un corridor écologique fonctionnel en frange est du site d'étude, articulé autour de la ZNIEFF de la « Grotte de la Coudre », le bocage en limite de parcellaire avec la vallée de la Mayenne, un ancien chemin creux venant rejoindre le vallon du ruisseau des Périls, la mare de l'hippodrome.

Cependant, l'étude évoque (pages 100-101) la traversée de ce corridor par la principale voie de desserte inter-quartiers du projet, ainsi que l'implantation d'aménagements spécifiques pour en conserver la fonctionnalité écologique. Cette perspective demanderait que les fonctionnalités du corridor écologique aient été clairement analysées, la solution retenue de sa traversée justifiée au regard des enjeux et de la recherche de solutions alternatives, et qu'il soit démontré, le cas échéant, que les dispositions d'aménagement prévues sont bien de nature à réduire les impacts pressentis sur le corridor pour en garantir les fonctionnalités écologiques.

L'évaluation des incidences Natura 2000 conclut à l'absence d'incidence au vu de la distance du projet par rapport au site Natura 2000 identifié le plus proche, le site « Bocage de Montsûrs à la forêt de Sillé-le-Guillaume », situé à environ 15 km à l'est. Si cet argument est recevable, elle ne peut cependant pas affirmer qu'aucune trace de présence des espèces de la directive Habitat-Faune-Flore liées au site Natura 2000 n'a été trouvée sur le site.

La MRAe recommande de compléter l'état initial de manière à mieux repérer et qualifier les enjeux de biodiversité, et à précise l'argumentation propre à justifier de l'absence d'impact sur les espèces protégées.

Eau, milieux aquatiques

Concernant les eaux pluviales, l'étude souligne la nécessité d'une attention particulière à apporter sur la qualité des rejets générés par le projet pour respecter les objectifs de bon état des milieux aquatiques récepteurs dans la rivière Mayenne.

Le dossier renvoie cependant à la constitution d'un dossier loi sur l'eau pour l'aménagement de chaque tranche, en prévoyant qu'y soient dimensionnés des bassins de rétention, sur la base d'un débit de pointe de pluie décennale, équipés d'un ouvrage de surverse pour une crue centennale, d'une vanne permettant de contenir les pollutions accidentelles, d'une cloison siphoïde permettant de piéger les hydrocarbures en sortie de bassins et d'une grille de protection.

Les démarches qui ont pu ou pourront être engagées au titre de la loi sur l'eau n'exonèrent pas l'étude d'impact des obligations qu'elle a de caractériser les incidences de l'imperméabilisation projetée à l'échelle du site, et de justifier de la recherche de solutions de moindre impact. Celles-ci pourraient en particulier viser la mutualisation de la gestion des eaux pluviales – dont le principe est évoqué dans l'étude, mais compromis par le choix retenu de traitement à la tranche opérationnelle d'aménagement – et des moyens d'optimisation, y compris en termes de consommation d'espace, d'apports de solutions techniques alternatives, et d'intégration fonctionnelle et paysagère, également en lien avec les enjeux de biodiversité.

La MRAe recommande d'approfondir l'analyse de solutions possibles pour une mutualisation de la gestion des eaux pluviales et de mieux justifier celle qui sera retenue à terme.

3.3 – Aménagement, desserte, nuisances potentielles, sécurité publique

Le chapitre « principes généraux d'aménagement » de l'étude (pages 77 à 93) aborde certains axes qui pourraient contribuer à structurer le projet (coulée verte, espaces publics fédérateurs, réseau viaire partagé, mobilités et stationnements, diversité des typologies de parcelles et de bâtis, formes urbaines,…). Toutefois, leur formalisation n'est pas assez aboutie, leur cohérence d'ensemble n'est pas clairement traduite, et leur mise en œuvre effective est reportée au stade de la conception par tranche opérationnelle, ce qui ne semble pas de nature à assurer une lisibilité suffisante pour lier les futurs aménagements aux enjeux identifiés.

La desserte principale du projet sera assurée par la requalification du chemin de la Fuye, axe médian du site reliant la RD 561 au nord à la rocade de Laval (RD 900) au sud.

L'étude précise que cette requalification sera dans un premier temps limitée au périmètre du projet, dans l'unique objectif de permettre la desserte de ses différentes tranches, et afin que la voie ainsi requalifiée ne constitue pas un itinéraire de contournement reliant Laval et Changé.
Elle indique toutefois (page 82) qu'à échéance proche de 2030, le chemin de la Fuye sera requalifié au-delà des limites du projet, dans le cadre d'aménagements futurs du sud de Changé, sans visibilité sur les conséquences quant à la liaison constituée avec la rocade de Laval.

Parallèlement, les principes affichés pour l'aménagement des circulations à l'intérieur du projet n'apparaissent pas suffisamment aboutis, notamment dans l'analyse des rapports entre fonctions circulatoires et fonctions de vie locale, pour assurer une effective hiérarchisation des voiries, la régulation de leur partage, et le traitement particulier des mobilités douces.

De plus, le schéma de desserte projeté n'est appuyé sur aucune analyse de trafics routiers existants ni simulés à terme autour du site, et l'étude ne mesure pas les incidences qui seraient générées par l'urbanisation nouvelle sur les flux de circulation.

Ainsi, l'étude ne détermine pas assez clairement la définition des usages attendus des voiries principales et secondaires du projet, ni ne justifie de leur cohérence avec les éléments de dimensionnement et d'aménagements avancés, s'agissant à la fois des fonctionnalités à l'intérieur du site et de leurs relations avec les flux et échanges routiers qui sont contraints entre Changé et Laval.

La MRAe recommande de mieux justifier la cohérence entre les fonctionnalités des principales voies de desserte du projet et leur inscription dans la perspective des trafics routiers sur l'ensemble du secteur d'échanges entre Laval et Changé.

Le traitement des mobilités douces mériterait d'être mieux abouti, à la fois sur le profil des voiries primaire et secondaire du site, mais aussi dans la mise en perspective de cheminements développés à travers d'autres espaces du secteur et leur lien à l'extérieur du site, au-delà même de la coulée verte.

Au titre des formes urbaines, l'étude porte quelques préconisations au niveau de la gestion à la parcelle (implantation, orientation du bâti, traitement des toitures et des clôtures). Elle ne développe toutefois pas d'analyse à échelle d'ensemble sur la relation du projet dans sa transition au bâti existant, l'équilibre entre espaces publics et privés, entre habitats individuels et groupés, l'adaptation des découpages parcellaires aux caractéristiques variables du site, la typologie des logements s'y implantant et leurs variations de densité, leur relation au paysage.

Au-delà de ces dimensions, on peut regretter que le projet d'aménagement ne s'appuie pas davantage sur la dynamique du territoire, lauréat de l'appel à projet « territoire à énergie positive et croissance verte » pour pousser sa réflexion sur la

transition énergétique au-delà de la mise en place de panneaux solaires, testée sur les lotissements publics des Ardennes et de la Fuye.

Au total, l'étude d'impact ne permet pas de dégager clairement les éléments structurants, dans l'espace et dans le temps, susceptibles d'inscrire l'aménagement du secteur dans sa cohérence d'ensemble et dans sa relation à un environnement agricole, naturel et urbain, élargi.

3.4 – Consommation de l'espace, approche paysagère

Au titre de la consommation d'espace, le projet représente l'urbanisation de 31,5 ha de terres agricoles ou naturelles. L'aménagement déjà réalisé d'une quinzaine d'hectares comprend 126 logements individuels et 49 logements groupés en 10 îlots. Les permis d'aménager La Coudre 1 et 2 couvrent une surface totale de 4,5 ha. Ils prévoient respectivement 41 logements individuels et 1 îlot d'une trentaine de logements groupés sur la base d'une densité de 26 logements à l'hectare, et 36 logements individuels sur la base d'une densité de 20 logements à l'hectare. La programmation des tranches 4 à 6 prévoit la construction de l'ordre de 200 logements sur une surface totale de 10,2 ha, soit une densité de 20 logements à l'hectare.
L'étude rappelle que ces valeurs de densité répondent aux prescriptions du SCoT des Pays de Laval et de Loiron.

Les secteurs restant à aménager sont situés de part et d'autre du lotissement de La Fuye réalisé en tranche 2 : à l'ouest les tranches 4 et 6 séparées par le chemin de la Fuye, desserte principale de l'ensemble du projet, et à l'est les tranches 3 et 5.

Dans cette configuration très morcelée, l'étude d'impact ne permet pas suffisamment d'établir les rapports entre les tranches d'aménagement, ni pour les éléments de nature à justifier de leurs traitements différenciés, ni pour ceux qui contribueraient à structurer leur cohérence d'ensemble.

A travers une approche plus qualitative, elle aurait gagné à permettre d'appréhender comment certaines dispositions pouvaient se décliner de manière variée autour de plusieurs scénarios structurants l'ensemble du projet, d'organisations différentes de la trame viaire et des espaces publics, de structures de parcellaire et de bâti adaptées aux caractéristiques, notamment topographique, des terrains.

Au titre du contexte paysager, l'état initial ne rend pas assez compte de l'ensemble des enjeux d'insertion du projet. Si les illustrations en mode « avant-après » en proposent une lecture intéressante, elles n'en représentent qu'une partie. En particulier, les co-visibilités depuis La Grivonnière et le quartier Ferrié mériteraient d'être analysées. L'étude n'explore pas suffisamment la sensibilité du secteur, notamment liée à la topographie et à son positionnement dans la confluence des deux vallées naturelles de la Mayenne à l'est et du ruisseau des Périls au sud. Elle ne traite pas non plus de la relation aux sites inscrits du « Sault – Gautier » et de « la Chataigneraie », pris en étaux entre la route départementale et le projet d'aménagement, et qui constituent un espace de transition paysagère indispensable entre le plateau et la vallée.

Si on peut souligner le calage pertinent du réseau viaire sur les courbes de niveau du terrain et le traitement des franges urbaines entre chaque phase d'aménagement, l'ambition paysagère de l'étude se limite par ailleurs aux principes de préservation de haies et de plantations sur tout le pourtour du site, sur les espaces publics et les voiries, sans davantage explorer par exemple les contributions au paysage du futur bâti et son architecture, ni du lien de l'aménagement au bâti existant ou aux autres espaces environnants.

Il aurait été souhaitable que l'étude développe aussi la problématique d'entrée de ville, dans la mesure où la requalification du chemin de la Fuye a vocation à constituer à terme un point d'entrée sud et sud-ouest de Changé.

3.5 – Effets cumulés avec d'autres projets

L'analyse des effets cumulés avec d'autres projets connus fait référence à une autre zone à urbaniser sur le secteur du Golf en partie au nord-est du territoire de la commune de Changé.

Au regard des enjeux déjà évoqués au titre de la desserte, il aurait convenu que le dossier recense et analyse les éventuels effets de cumul avec le projet de création de la ZAC Quartier Ferrié et le projet de réalisation d'une voie de liaison sous le pont de Pritz, sur la commune de Laval.

3.6 – Compatibilité avec les documents communaux et supra-communaux

Sous forme de tableaux, l'étude présente les caractéristiques du projet au regard des objectifs du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et des prescriptions et recommandations du document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT des Pays de Laval et de Loiron, ainsi que des orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) Loire-Bretagne et du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) Mayenne.

Elle inscrit le projet en rapport avec l'état de réflexion du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Laval Agglomération qui est en cours d'élaboration.

Elle précise (page 114) que le site du projet est entièrement inscrit en zone 1AUh et 2AUh au PLU de Changé actuellement en vigueur, ce qui semble contradictoire avec les informations et la carte fournies sur ce PLU (pages 65 et 66) indiquant que la partie du périmètre de projet au nord de la tranche 3 est situé en zone naturelle N. Il conviendrait que le dossier lève cette confusion.

3.7 – Résumé non technique

Le résumé non technique de l'étude d'impact reprend succinctement l'ensemble des éléments développés. Le schéma directeur d'aménagement en constitue l'unique illustration, sans que le public puisse aisément mettre en rapport sur le territoire les choix retenus et les enjeux relevés par l'état initial.

4 – Conclusion

L'étude d'impact pour l'aménagement du secteur sud-ouest de Changé est produite alors que les deux premières opérations, achevées ou en cours d'achèvement, couvrent déjà la moitié des 31,5 ha de superficie du projet.

Pour autant, le dossier n'offre pas assez de visibilité sur l'inscription du projet dans son environnement large, ni sur son organisation interne, notamment en matière de desserte, d'espaces publics, de topologie des espaces privés, de formes urbaines, d'intégration paysagère et fonctionnelle.

Les enjeux d'aménagement du site doivent être clairement caractérisés et hiérarchisés, de manière à mesurer précisément les incidences du projet, et à justifier du niveau de leur prise en compte. En effet, s'il exprime les grands principes d'aménagement retenus, le projet n'opère pas une distinction suffisante entre les dispositions structurantes permettant d'assurer en amont la prise en compte des principaux enjeux identifiés et celles susceptibles d'être définies en aval dans le cadre de la conception de chaque tranche d'aménagement.

Par ailleurs, l'état initial de l'environnement doit être complété, et l'analyse des impacts du projet sur l'eau et les milieux naturels doit être approfondie, notamment de manière à justifier de l'absence d'impact sur les espèces protégées, ainsi que de la recherche de solutions optimisées pour la gestion des eaux de ruissellement.

Nantes le, 14 mai 2018
Pour la MRAe des Pays-de-la-Loire
et par délégation
la présidente

Fabienne Allag-Dhuisme