



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA SARTHE

*Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
des Pays de la Loire*

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE AU TITRE DE L'EVALUATION
ENVIRONNEMENTALE DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE SAINT-MARS-LA-BRIERE**

L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, portant transposition de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, a introduit la notion d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 a complété le code de l'urbanisme par les articles R.121-14 et suivants.

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

Les textes réglementaires qui s'appliquent à ce document (antérieurs à la réforme de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme) prévoient que certains plans locaux d'urbanisme (PLU), considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale, notamment « les plans locaux d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L.414-4 du code de l'environnement ». C'est le cas du présent projet.

De manière obligatoire, avant l'enquête publique sur le projet de PLU, le préfet est saisi pour avis sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme (article L.121-12, 1^{er} alinéa et R.121-15 du code de l'urbanisme). Cet avis est joint au dossier soumis à l'enquête publique. Il ne se substitue pas à l'avis requis au titre de l'article L.123-9 du code de l'urbanisme.

Le présent avis porte plus spécifiquement sur :

- l'évaluation environnementale (autrement dit, les informations contenues dans le rapport de présentation) ;
- la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme.

Il se décline en trois parties :

- A) le rappel du contexte ;
- B) l'analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation ;
- C) l'analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU.

A) Le contexte

La commune de Saint-Mars-la-Brière, qui fait partie de la communauté de communes du pays des Brières et du Gesnois, comptait 2.419 habitants en 2008 pour une superficie de 3.469 hectares. Elle est caractérisée notamment par la présence, sur une partie de son territoire, du site Natura 2000 "Vallée du Narais, forêt de Bercé et ruisseau du Dinan". Le bourg de la commune s'est développé au cœur de la Vallée de l'Huisne.

L'élaboration du PLU a été prescrite par délibération du conseil municipal du 24 juin 2010, et le projet arrêté par délibération du 28 février 2013.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est décliné sous la forme de sept axes stratégiques :

- Axe 1 : protéger les paysages et préserver les continuités écologiques ;
- Axe 2 : mettre en valeur l'image de la commune, améliorer le cadre de vie ;
- Axe 3 : favoriser la diversité et la mixité de l'habitat dans un bourg conforté ;
- Axe 4 : affirmer le rôle de pôle dynamique et structurant du bourg, préserver l'activité agricole et forestière ;
- Axe 5 : améliorer l'accessibilité et la mobilité dans la commune
- Axe 6 : satisfaire les besoins actuels et futurs en équipements et services ;
- Axe 7 : promouvoir une gestion durable du territoire.

Ces axes sont déclinés en objectifs et orientations générales.

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

L'évaluation environnementale doit figurer dans le rapport de présentation du document d'urbanisme, dont l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme fixe la composition.

En l'espèce, ce dernier est composé d'un état initial du site et de l'environnement comprenant des éléments de diagnostic socio-économique, d'un exposé du diagnostic établissant les besoins issus des enjeux repérés, d'une justification des dispositions du PLU intégrant l'analyse de compatibilité avec les documents d'urbanisme supra-communaux, d'une évaluation des incidences des orientations du plan sur l'environnement et enfin d'une liste d'indicateurs pour l'évaluation du PLU. Le résumé non-technique est quant à lui présenté de façon séparée.

Sur la forme, le rapport de présentation répond donc globalement aux exigences de l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme.

a) Le diagnostic socio-économique

Le diagnostic fait l'objet d'une présentation détaillée au sein de l'état initial du site et de l'environnement (partie 1 - chapitre III du rapport de présentation).

Il s'appuie sur une analyse de l'évolution démographique, du parc de logements existant, des offres de commerces et de services et des activités.

Ce diagnostic met notamment en lumière une augmentation de population relativement modérée ces dernières années, avec une croissance annuelle d'environ 0,3 % (soit + 2,5 % entre 1999 et 2008).

S'agissant du foncier, il met en avant qu'une grande partie des permis de construire accordés

depuis 2001 (environ 13 logements par an) l'ont été dans les trois villages suivants : la "Chesnaie", "Saint-Denis du Tertre" et les "Loudonneaux", via une multiplication des divisions foncières. Selon les termes du rapport, cette logique d'urbanisation a contribué à l'accentuation d'un déséquilibre territorial aux dépens du bourg, dont la centralité s'est peu à peu atténuée, mais aussi à une augmentation des coûts pour la collectivité pour assurer une desserte en équipements de tous ordres de ces villages.

b) L'état initial de l'environnement et les perspectives d'évolution

L'état initial de l'environnement décrit les enjeux environnementaux du territoire par thématique : environnement physique, environnement biologique, cadre paysager, risques majeurs. L'environnement urbain est également traité avec des développements sur l'histoire et le patrimoine local, mais également sur l'évolution de la structuration du bâti ou encore les déplacements.

La partie 2, intitulée "exposé du diagnostic" reprend quant à elle les enjeux issus de cet état initial, et dresse l'état des besoins en regard avec les prévisions démographiques et économiques prévues.

S'agissant de l'environnement biologique, le rapport liste les enjeux liés au site Natura 2000 "Vallée du Narais, forêt de Bercé et ruisseau du Dinan" ainsi qu'aux différentes ZNIEFF présentes sur la commune, et met en relief les éléments de continuités écologiques (cf. carte des éléments constitutifs de la trame verte et bleue, page 49).

Concernant les zones humides, l'état initial précise qu'une étude d'identification de ces dernières sur le territoire a été réalisée entre les mois de mai et septembre 2012, selon la méthodologie proposée par le SAGE du bassin versant de l'Huisne. Cette méthode a permis de repérer les zones humides fonctionnelles (qui ne représentent qu'une partie des zones humides identifiées au titre de la police de l'eau). Cet inventaire a été mené sur l'ensemble de la commune et approfondi sur les secteurs à enjeu d'urbanisation et le bourg. La méthodologie suivie en 3 étapes est décrite : pré-localisation des zones potentiellement humides, inventaire de terrain puis traitement des données de terrain.

S'agissant des haies, le recensement de ces dernières s'est effectué au cours de journées de terrain (concomitantes de celles effectuées pour les zones humides), sur la base de l'orthophotoplan et de la pré-localisation des haies réalisées et cartographiées par l'institution interdépartementale du bassin de la Sarthe (IIBS) dans le cadre du SAGE, sur l'ensemble du bassin versant de l'Huisne. Le rapport recense les différents types de haies rencontrées.

Concernant les risques naturels, la commune est soumise au risque inondation. Elle est concernée par le plan de prévention du risque naturel inondation des communes de la vallée de l'Huisne, approuvé le 1er septembre 2005. Par ailleurs, s'agissant du risque de retrait-gonflement des argiles, la commune est concernée par les aléas faible et moyen. Elle est par ailleurs concernée par le risque feux de forêt, cependant il n'en est pas fait mention au sein du rapport de présentation (cf. infra partie C).

c) La justification des choix

La partie 3 du rapport de présentation est consacrée à la justification des dispositions du PLU. Celle-ci est déclinée en 6 parties avec la justification des choix retenus pour l'établissement du PADD, pour celui des OAP, mais également pour celui du zonage et du règlement.

d) L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Le rapport de présentation traite de la compatibilité du PLU avec les normes supérieures au sein de la partie 3, consacrée à la justification des dispositions du PLU.

Y sont évoqués le SDAGE Loire Bretagne, et le SAGE du bassin versant de l'Huisne avec un

simple rappel des principaux objectifs du premier, et une démonstration un peu plus étayée de la prise en compte du second par le projet de PLU.

e) L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU

Cette partie est traitée en partie 4 du rapport de présentation, sous forme de tableau synthétique, hiérarchisant et croisant, par thématique, le niveau d'enjeu de chacune d'elle, la marge d'action du PLU ainsi que le niveau d'incidences du projet sur l'environnement et les mesures pour les réduire ou compenser.

La partie C du présent avis examinera, sur le fond, l'évaluation menée selon plusieurs thématiques.

f) Les mesures de suppression, de réduction et de compensation

Comme évoqué supra, ces dernières sont traitées au sein du tableau mentionné ci-avant. Ceci permet de confronter directement les mesures prévues avec les incidences repérées.(cf. partie C pour une analyse sur le fond).

g) Les mesures de suivi

Celles-ci sont traitées en partie 5 du rapport qui fait référence d'une part, au suivi des résultats d'application du plan au regard de la satisfaction des besoins au logement prévu tous les trois ans, et s'agissant d'un PLU soumis à évaluation environnementale, au suivi des résultats de son application du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation d'espace, prévu tous les 6 ans.

Dans l'optique de la réalisation de ces bilans, le dossier présente, sous forme de tableaux des indicateurs de suivi selon plusieurs thématiques (cf. pages 193 et 194). Ces derniers sont toutefois bruts, ils ne sont en effet assortis ni de précisions méthodologiques (sources des données, base de calcul et modalités concrètes de suivi), ni d'état zéro avant l'entrée en vigueur du PLU, ni encore d'objectifs quantifiés pour ces indicateurs, ce qui aurait pourtant permis de donner tout son sens au suivi.

h) Le résumé non technique

Le résumé non technique se doit de reprendre l'ensemble des parties du rapport de présentation, et permettre au public de s'approprier les enjeux environnementaux en présence.

En l'espèce, ce dernier présenté de façon séparé s'avère assez complet, il reprend en effet l'ensemble des points traités au rapport de présentation et comporte de nombreuses cartographies et illustrations permettant au public une compréhension aisée des enjeux en présence.

i) La présentation de la manière dont l'évaluation a été effectuée

Une note méthodologique s'agissant de l'évaluation environnementale est insérée au sein de la partie 4 consacrée à l'analyse des incidences des orientations du PLU sur l'environnement. Elle retrace notamment les grandes étapes de l'évaluation environnementale.

C) Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

L'avis de l'autorité environnementale sur la prise en compte des enjeux identifiés se fera selon trois axes thématiques.

Biodiversité et milieux naturels

Milieux naturels

Afin de dresser les incidences du projet de PLU sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, le rapport de présentation a procédé à une hiérarchisation selon la valeur écologique de ces dernières (selon des critères d'intérêt biologique, et des critères d'intérêt fonctionnel et écologique).

Ainsi, sur les 6 milieux pressentis - à savoir le site Natura 2000, les ZNIEFF, les zones humides, la vallée de l'Huisne, les espaces boisés de Loudon, des Fontaines et de Montdoublerain, les espaces agricoles et les espaces bâtis - les deux derniers milieux n'ont au final pas été retenus comme zones revêtant une importance particulière pour l'environnement.

Le rapport dresse ensuite, pour chacune de ces zones, une analyse des impacts potentiels du projet de PLU.

S'agissant des ZNIEFF, le rapport mentionne ainsi que le règlement du PLU prévoit un classement en zone naturelle (N), sans détailler plus avant ce que permet ou ne permet pas ce dernier, mais en apportant seulement des généralités : "le PLU prévoit une extension de l'urbanisation en continuité du tissu urbanisé existant ou en "dents creuses" à distance des milieux naturels protégés" ou encore "la limitation de l'enveloppe urbaine des villages au plus près de l'existant contribue également à maîtriser l'existence de l'urbanisation avec les milieux naturels environnants et à éviter l'urbanisation diffuse ou le mitage des espaces naturels et agricoles par l'urbanisation ». Par ailleurs, il est souligné que la protection des bois et forêts non soumis à un document de gestion forestière est assurée par un classement en espaces boisés classés (EBC), et que l'identification de la trame verte et bleue, ainsi que des éléments de paysage contribue à assurer la pérennité des corridors écologiques.

S'agissant des zones humides, le rapport précise que le PLU prévoit l'adoption d'une trame spécifique "zh" assortie de la prescription suivante : « dans ces zones, sont admis, sous condition d'une bonne intégration à l'environnement tant paysager qu'écologique, les aménagements légers en lien avec la gestion ou l'ouverture au public, les cheminements piétonniers et les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, ainsi que les postes d'observation de la faune et de la flore, sous réserve que leur localisation et leur aspect ne portent pas atteinte à la préservation des milieux, et que ces aménagements soient conçus de manière à permettre un retour du site à l'état nature ». Or, le règlement écrit apparaît quant à lui plus limitatif, ce qui va dans le sens d'une meilleure prise en compte des zones humides. Ainsi, dans l'ensemble des secteurs du PLU ce dernier précise : « en secteurs « zh » toute occupation ou utilisation du sol, ainsi que tout aménagement même extérieur à la zone, susceptible de compromettre l'existence, la qualité, l'équilibre hydraulique et biologique des zones humides est strictement interdit ». Il y a donc incohérence entre les documents (rapport de présentation et règlement) sur ce sujet.

Concernant la vallée de l'Huisne, le rapport mentionne uniquement son classement en zone naturelle (N).

Concernant les espaces boisés de Loudon, des Fontaines et de Montdoublerain, ces derniers, exploités à des fins économiques, sont qualifiés comme étant de faible intérêt tant biologique que fonctionnel et écologique. Ils sont aussi classés en zone naturelle.

Au-delà des impacts sur les milieux revêtant une importance particulière pour l'environnement, le rapport s'est également attaché à définir les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable.

Incidences sur le site Natura 2000 "Vallée du Narais, forêt de Bercé et ruisseau du Dinan"

Une partie du territoire communal est concerné par le site Natura 2000 "Vallée du Narais, forêt de Bercé et ruisseau du Dinan".

Comme évoqué supra, l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 est menée dans la partie 4 du rapport, consacrée à l'évaluation des incidences des orientations du plan sur l'environnement. Cette dernière reprend les arguments assez limités cités ci-avant (classement en N, identification de la TVB, protection des bois et forêts, extension de l'urbanisation en continuité du tissu urbanisé ou en dents creuses, limitation de l'enveloppe urbaine des villages au plus près de l'existant) pour conclure, à juste titre, à l'absence d'impact sur le site.

Gestion économe de l'espace

Le rapport et le PADD affichent une volonté d'arrêter l'urbanisation des trois hameaux ci-avant rappelés pour une urbanisation recentrée sur le bourg, ce qui constitue une évolution positive.

Toutefois, l'objectif démographique que se fixe la commune est l'accueil, d'ici 10 ans, de 700 habitants supplémentaires, soit un taux de croissance moyen annuel de 1,5 % alors que celui observé ces dix dernières années n'excède pas 0,5 %. Dès lors, cet objectif apparaît très ambitieux et conditionne une ouverture conséquente à l'urbanisation et donc de la consommation d'espaces agricoles et/ou naturels.

Le rapport établit un besoin de 300 logements neufs, dont 90 possibles en renouvellement urbain, en utilisant notamment "les dents creuses". Ces chiffres sont sans commune mesure avec le rythme annuel de construction moyen sur les dix dernières années, de 13 logements. Par ailleurs, si au sein du PADD, il est affiché un objectif de consommation d'espace d'une quinzaine d'hectares, force est de constater qu'au final, sur les trois secteurs à urbaniser pour l'habitat (zone 1AU de la ZAC des Hauts Champs, zone 1AU en extension de la zone urbaine (Ub) de la Crépinière, zone 3AU de la Grande Ouserie), ce sont près de 30 ha qui sont ouverts à l'urbanisation. Ces zones sont par ailleurs soit boisées (ZAC des Hauts Champs), soit sont concernées par des zones humides.

A ces zones d'ouverture à l'urbanisation pour l'habitat déjà consommatrices d'espace, se rajoute la volonté d'étendre la zone d'activité de la Pécardière. C'est ainsi que le projet de PLU a délimité un secteur 2AUZ lui aussi conséquent (25 ha), sans toutefois apporter les justifications nécessaires à l'appui de cette extension (analyse des besoins à l'échelle communautaire notamment).

Il convient par ailleurs de souligner que les documents présentent des incohérences en ce qui concerne les objectifs de densité affichés et les besoins en surfaces à urbaniser.

Risques naturels

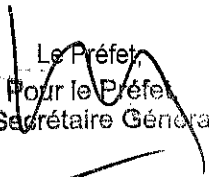
Alors que la commune est concernée par le risque feux de forêt (elle est même l'une des 29 communes les plus exposées du département) avec une sensibilité forte, il n'en est aucunement fait mention au sein de rapport de présentation. Au-delà de la présentation du risque et de la référence à l'arrêté du 23 janvier 2013 réglementant les zones à risque, il conviendra que ce risque soit pris en compte dans l'aménagement de la zone à urbaniser des Hauts Champs, et, le cas échéant pour l'extension de la zone d'activité de la Pécardière.

Conclusion

De façon formelle, le rapport répond aux exigences des lois Grenelle et de l'évaluation environnementale (article R.123-2-1 du code de l'urbanisme). Quelques compléments devront cependant être apportés (risque feu de forêt, développement sur les indicateurs de suivi...).

Toutefois, sur le fond et au vu de l'ensemble des remarques formulées dans le présent avis, le projet de PLU ne reflète pas une prise en compte suffisante de l'environnement, notamment en raison d'un objectif démographique et d'une enveloppe d'ouverture à l'urbanisation en inadéquation avec le développement récent de la commune et son rôle au sein de l'intercommunalité.

Conformément à l'article L.121-14 du code de l'urbanisme, il appartiendra à la commune de préciser postérieurement à l'enquête publique, dans le rapport de présentation du PLU qui sera finalement approuvé, la manière dont il aura été tenu compte du présent avis.

Le Préfet,
Pour le Préfet,
La Secrétaire Générale

Magali DEBATTE