

31 DEC. 2015

*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 DE LA REVISION DU PLAN LOCAL D'URBANISME
DE CHANGE**

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, eux-mêmes révisés par le décret n°2012-995 du 23 août 2012.

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 prévoient que certains plans locaux d'urbanisme (PLU), considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale et d'autres après un examen au cas par cas. La révision du PLU de Changé a fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale rendue le 31 janvier 2014, suite à une procédure d'examen au cas par cas.

Le préfet est alors saisi avant l'enquête publique 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. Cet avis est joint au dossier soumis à l'enquête publique.

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 Changé, qui fait partie de la communauté de communes du sud-est du Pays Manceau, compte une population estimée à 6 096 habitants en 2011 pour une superficie de 3 156 hectares.

La révision du PLU a été prescrite par délibération du conseil municipal du 22 septembre 2011 et le projet arrêté par délibération du 24 septembre 2014.

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

- soutenir la vitalité de la commune ;
- préserver la qualité de vie à Changé, entre ville et campagne ;
- préserver les ressources, la biodiversité, et maîtriser l'impact environnemental du développement urbain ;
- poursuivre une politique de développement économique appuyée sur les atouts du territoire.

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, sur le plan formel, répond globalement aux attendus de l'article R.123-2-1. Cependant, il manque le résumé non-technique et la description de la méthodologie conduite pour l'évaluation.

a) Le diagnostic

Le diagnostic fait l'objet d'une présentation détaillée (chapitre 5 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 forte croissance démographique, avec une croissance annuelle d'environ 1,5% par an depuis les 30 dernières années. Changé reste une des communes de la première couronne de l'agglomération mancelle qui enregistre la plus forte croissance démographique, et donc un rythme de construction élevé. Ainsi, l'analyse transversale de l'évolution de l'ensemble des espaces bâtis menée dans le cadre de l'élaboration du SCoT du Pays du Mans a montré une progression de + 85 % des espaces urbanisés en l'espace de 18 ans, soit la plus forte évolution - hors le Mans - de tout le territoire du Pays du Mans.

Est également mis en avant un étirement linéaire du bourg le long des voies existantes, source de difficultés. En effet, ce type d'urbanisation s'avère coûteux en matière d'aménagement et, multipliant les accès individuels sur des voies d'accès au bourg, générateur d'insécurité routière.

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

Le patrimoine naturel et paysager compte la présence du site inscrit du Château de la Buzardière et cinq zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 et 2. Le site Natura 2000 le plus proche, « la Vallée du Narais, forêt de Bercé et ruisseau du Dinan », se trouve à 370 m de la pointe est de la commune, sur les territoires voisins de Saint-Mars-la-Brière et Parigné-l'Évêque.

L'état initial de l'environnement permet globalement d'appréhender les enjeux environnementaux du territoire par thématique : environnement physique, environnement biologique, paysage et patrimoine urbain, risques naturels et technologiques, nuisances et pollutions.

Concernant les zones humides, l'état initial précise qu'une vérification de terrain a été menée, sur la base de l'étude de pré-localisation des zones humides menée par la DREAL, par un groupe de travail constitué d'élus, accompagnés par le bureau d'études. Selon le dossier, cette vérification a permis de préciser le contour des zones humides pré-localisées à l'aide d'observations de terrain en période favorable grâce à la reconnaissance de la flore indicatrice de zones humides. En partie 8 du rapport, il est mentionné également un inventaire scientifique sur les zones pressenties pour l'urbanisation future.

Les zones humides font l'objet d'un document séparé (cf. document N°7 « Caractérisation des zones humides). Il apparaît que certaines d'entre elles sont présentes au sein des zones d'ouverture à l'urbanisation (secteurs Auneau, Parigné, Bigotières, Perquoi). Il convient de rappeler que le SAGE Huisne, dans son article 3 du règlement ne permet l'assèchement, l'imperméabilisation ou le remblaiement d'une zone humide qu'en cas d'enjeux forts liés à la sécurité des biens ou des personnes (cf. partie C du présent avis).

Concernant les risques naturels, la commune est notamment touchée par le risque lié aux inondations, un atlas des zones inondables (AZI) concerne la partie sud du territoire communal, à savoir l'AZI du Roule Crottes. Le territoire communal est également concerné par le risque retrait – gonflement des argiles. Enfin, la commune de Changé est classée parmi les 29 communes à risque feux de forêts très élevé.

c) La justification des choix et l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Le chapitre 8 « Parti d'aménagement et justifications » intègre ces deux thématiques. La traduction spatiale et réglementaire de ces choix y est également détaillée.

Le rapport présente les choix d'aménagement et d'urbanisme définis par la collectivité, en fonction notamment de l'objectif démographique retenu, à savoir, atteindre une population d'environ 8 232 habitants en 2030 et, en conséquence, prévoir la construction de 825 logements, soit 55 logements par an, ce qui induit un rythme particulièrement soutenu, et bien supérieur à l'objectif fixé par le SCoT du Mans d'une trentaine de logements par an.

Le rapport justifie de ce dépassement par la nécessité d'un rattrapage en matière de logements sociaux afin de répondre aux exigences de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU). Il met également en avant que, malgré cette production de logements très importante, le potentiel de développement urbain mixte fixé par le SCoT n'est pas consommé entièrement.

La compatibilité du PLU avec les normes supérieures est analysée de façon plus ou moins poussée. Le rapport détaille plus particulièrement la compatibilité du projet avec le SCoT. S'agissant d'autres plans, l'analyse est plus limitée, notamment sans explicitation précise de la manière dont le projet de PLU s'articule avec eux, mais en procédant juste à un rappel de leurs grands objectifs (cas du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux - SDAGE – du bassin Loire-Bretagne, du schéma régional de cohérence écologique – SRCE - du plan climat énergie territorial - PCET).

Comme évoqué supra, et détaillé infra, la compatibilité du projet avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Huisne s'agissant de la protection des zones humides ne semble pas assurée en raison de la présence de zones humides fonctionnelles dans les zones d'ouverture à l'urbanisation.

d) L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU et les mesures de suppression, de réduction, de compensation et de suivi

La partie XI « évaluation environnementale » traite successivement des incidences thématiques notables du PLU sur l'environnement, des incidences liées à la mise en place des orientations

d'aménagement et de programmation sur l'environnement, des incidences du projet sur le réseau Natura 2000, et enfin des mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les incidences du PLU.

Des indicateurs de suivi concernant la prise en compte de l'environnement sont proposés, sous forme d'un tableau (cf. pp 273-277), présentant, pour chaque thématique, les données mobilisées, leur valeur de référence à la date d'arrêt du PLU, leur fréquence d'actualisation et leurs sources.

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

e) Le résumé non technique et la présentation de la manière dont l'évaluation a été effectuée

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

En l'espèce, ce dernier est absent tout comme d'ailleurs la présentation de la méthodologie de l'évaluation conduite. Ce manque devra être comblé avant l'enquête publique.

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 quatre axes thématiques.

Biodiversité, milieux naturels et patrimoine

Le territoire de Changé est marqué par un patrimoine naturel et paysager riche, qui s'est traduit par la reconnaissance de plusieurs inventaires au titre des milieux naturels (ZNIEFF) et la présence du site inscrit du château de la Buzardière et de ses abords.

Le projet de PLU s'attache à démontrer qu'il a intégré correctement les enjeux environnementaux en présence. Toutefois, certains éléments ne permettent pas de conclure à une intégration optimale.

S'agissant des ZNIEFF, le rapport précise que ces espaces font partie intégrante de la trame verte du territoire communal, et qu'ils sont désignés en tant que « grands ensembles boisés à protéger » au PADD. Au zonage, la majeure partie de ces milieux sensibles sont classés en zone N en vue de leur protection et de leur valorisation. Toutefois, suivant les secteurs, la zone N dispose de différents indices autorisant plus ou moins de constructibilité suivant la vocation des secteurs. C'est notamment le cas de la ZNIEFF de type 2 « Bois et Landes entre Arnage et Changé », située à l'ouest du territoire communal, concernée par les zones :

- Np, où toute nouvelle construction est interdite,
- Nf, secteur naturel d'accueil de terrains familiaux dans le cadre de la sédentarisation des gens du voyage,
- NL, secteur naturel de loisirs et de tourisme où des installations légères peuvent être autorisées (plusieurs secteurs sont concernés : coulée verte du bourg, terrains de sports du Perquoi, deux terrains d'entraînement de chiens (Le Perquoi et le Pâtis Croix), les sites de loisirs de l'Arche de la Nature, le centre équestre route du Tertre, la zone de loisirs de la Bonde, l'espace de loisirs de la butte des Rossays),
- Nza, secteur naturel d'activités artisanales, où le développement mesuré des activités est autorisé,
- UE, zone destinée à accueillir un développement des équipements et installations d'intérêt public. Il s'agit en l'occurrence, d'une extension de la zone UE en ZNIEFF, afin, sur le long terme, d'agrandir le cimetière qui pourrait, selon le dossier, difficilement se faire ailleurs.

Un tel pastillage, comme l'admet le rapport, est susceptible d'incidences sur cet espace inventorié. Ces dernières sont toutefois minorées au sein du dossier, lequel souligne le caractère exceptionnel de ce pastillage, répondant à la particularité du territoire communal liée à l'habitat dispersé, et au fait qu'il se soit concentré sur des secteurs particuliers ayant des besoins autres que ceux liés à l'habitat individuel.

Sont également mis en avant les superficies limitées des zones Nf et Nza, la faiblesse des nouveaux droits à construire, le caractère très touristique, et donc fréquenté de ce secteur, ou encore l'éloignement dans le temps du projet de cimetière.

Les ZNIEFF situées à l'est et au nord du territoire communal sont quant à elles classées en zone Np.

Concernant les haies et boisements, il est précisé qu'une surface de 809 ha font l'objet d'une protection au travers leur définition en espaces boisés classés. Par ailleurs, certaines haies ont été identifiées comme éléments de paysage à préserver (art. L.123-1-5-III-2° du code de l'urbanisme). Il n'est toutefois pas précisé quelle méthodologie d'identification a été retenue.

L'objectif de réponse à un besoin en logements diversifiés et la pression qui en découle en terme de constructibilité ont conduit la commune à prévoir un potentiel de zones à urbaniser important, dont certaines présentent des enjeux en terme de préservation de zones humides. Comme évoqué supra, la compatibilité du projet de PLU avec le SAGE Huisne devra être améliorée. En effet, le classement en tout ou partie des zones humides fonctionnelles (secteurs Auneau, Parigné, Bigottières, Perquoi) en zone AU traduit une prise en compte de cet enjeu inaboutie et apparaît en contradiction avec l'article 3 du règlement du SAGE Huisne, lequel ne permet l'assèchement, l'imperméabilisation ou le remblaiement d'une zone humide qu'en cas d'enjeux forts liés à la sécurité des biens ou des personnes. Leur réglementation au sein du PLU – qui doit permettre d'assurer leur bonne prise en compte à un stade où l'évitement d'impact doit être recherché et garanti dans la durée - n'apparaît par ailleurs pas suffisante (absence de réglementation, sauf au sein de la zone N).

S'agissant des incidences du projet de PLU sur le réseau Natura 2000, le rapport rappelle que le site le plus proche « la Vallée du Narais, forêt de Bercé et ruisseau du Dinan » se trouve à 370 mètres de la pointe est de la commune, et à plus de 6 km de l'enveloppe urbaine du bourg, que dès lors le projet de révision n'aura pas d'incidence directe sur le site, n'entraînant aucune destruction d'habitat ou d'espèce sur le site en lui-même.

Gestion économe de l'espace

La commune s'est fixée un objectif de croissance démographique assez fort, poursuite de la décennie passée, afin d'atteindre une population d'environ 8 232 habitants en 2030.

Le rapport établit un besoin de 825 logements pour répondre aux objectifs communaux, soit un rythme de 55 logements par an, bien supérieur à la recommandation du SCoT du Mans préconisant 30 logements par an. Ce rythme de construction élevé est justifié, selon le rapport, pour opérer un rattrapage en termes de production de logements sociaux afin de répondre aux exigences de la loi SRU. Par ailleurs le rapport met en avant que le projet s'inscrit tout de même dans l'enveloppe des 27 ha fixé pour le développement urbain mixte.

Après diminution des logements réalisables en densification dans les enveloppes actuellement urbanisées (soit 280 logements), un besoin de 545 logements en extension urbaine a été défini. Sur la base d'une densité de 25 logements par hectare, il est prévu un besoin en surfaces à urbaniser de 21,8 ha. Au final, ce sont un peu plus de 24 ha qui sont ouverts à l'urbanisation au travers des zones 1AU et 2 AU route de Parigné, des zones 1AU et 2AU de la Grouas, de la zone 2AU de l'Auneau, et enfin de la zone 2AU Les Lioris.

Le dimensionnement des zones d'ouverture à l'urbanisation apparaît donc légèrement supérieur aux besoins affichés.

S'agissant des activités, une zone 1AUz est prévue en extension de la ZAC de la Chesnardière, qui correspond à la dernière tranche de la ZAC à vocation économique portée par la Communauté de communes. Le PLU prévoit par ailleurs plusieurs secteurs 2AUz à urbaniser pour les activités totalisant 19,39 ha pour cet usage. Ce faisant, le PLU de Changé utilise la totalité du potentiel ouvert par le SCoT pour les secteurs économiques d'équilibre prévu sur l'ensemble de l'intercommunalité.

Le choix d'urbanisation à des fins économiques du secteur des Bigottières pose question en cela qu'il n'apparaît pas dans la stratégie économique communautaire exposée au rapport de présentation et que ce besoin complémentaire est peu argumenté.

Assainissement :

La station d'épuration, d'une capacité nominale de 5330 équivalents-habitants (Eq Hab), située au nord du bourg, mise en service en 1983 et réhabilitée en 2007 n'apparaît pas en capacité de traiter l'ensemble des effluents supplémentaires qui résulteraient des zones d'urbanisation futures prévues au PLU : en effet la charge entrante supplémentaire envisagée de + 1609 Eq Hab) conduirait à l'horizon 2030 à une charge entrante de 5420 Eq Hab. Le dossier conclut toutefois (cf. page 198) que « la capacité totale de la station est donc suffisante pour assurer de façon satisfaisante le traitement des eaux usées à l'horizon 2030. Des mesures devront cependant être prises après cette date dans l'objectif d'adapter les capacités de la station d'épuration aux évolutions futures ».

De même, manque une vision globale et prospective de la gestion qualitative des eaux pluviales.

Conclusion

De façon formelle, le rapport ne répond pas totalement aux exigences de l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme, notamment du fait de l'absence de résumé non technique qui devra être corrigée.

Sur le fond, malgré une identification satisfaisante des principaux enjeux propres à ce territoire, la prise en compte de l'environnement n'apparaît pas complètement aboutie. Ainsi, la prise en compte des zones humides mériterait d'être confortée pour assurer la compatibilité avec le SAGE de l'Huisne. De même, le PLU devrait apporter des éléments de programmation concernant l'assainissement et l'arrivée à saturation des capacités de la station d'épuration face aux nouveaux besoins liés à l'urbanisation prévue au sein du projet de révision.

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.


Pour le Préfet,
Le Directeur de Cabinet
Antonin FLAMENT