



Liberté - Égalité - Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE MAINE-ET-LOIRE

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

Angers, le **18 FEV. 2013**

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
AU TITRE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIAL DU PAYS DES MAUGES**

SYNDICAT MIXTE DU PAYS DES MAUGES

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. Elle vise aussi à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Pour mémoire, un SCoT est constitué :

- d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui fixe les grandes orientations pour le territoire ;
- d'un document d'orientations et d'objectifs (DOO), prescriptif, qui a pour objet de décliner concrètement les principes énoncés dans le PADD et peut être assorti de documents graphiques ;
- et d'un rapport de présentation, qui doit présenter les enjeux en présence, justifier le projet de SCoT et les choix retenus, et en apprécier les incidences.

Le présent avis, émis conformément à l'article R. 121-15 du code de l'urbanisme, concerne l'évaluation environnementale du SCoT du Pays des Mauges (l'analyse porte sur sa complétude, sa qualité et l'efficacité pour choisir un scénario au moindre coût environnemental), ainsi que la prise en compte de l'environnement dans le SCoT.

Cet avis de l'autorité environnementale (préfet de département pour le cas présent) est joint au dossier soumis à l'enquête publique, en complément de l'avis de synthèse des services de l'Etat. Ainsi, il ne se substitue pas à l'avis requis au titre de l'article L. 122-8 du code de l'urbanisme.

L'avis de l'autorité environnementale se décline en trois parties :

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

1 – Le contexte

Le projet de SCoT a été arrêté par une délibération du comité syndical du syndicat mixte du Pays des Mauges, en date du 15 octobre 2012, reçue le 20 novembre 2012 en préfecture du Maine-et-Loire.

Le périmètre d'étude du SCoT englobe 71 communes accueillant plus de 125 000 habitants. Le territoire du SCoT est constitué de communes rurales et se caractérise par la présence de nombreuses petites villes dont les principales sont Beaupréau, Chemillé et St Macaire-en-Mauges.

Situé au sud-ouest du département du Maine-et-Loire, le territoire du SCoT est identifiable :

- par la présence de la vallée de la Loire au Nord,
- les limites avec le département de la Loire-Atlantique à l'Ouest, marquée par les vallées de la Divatte, de la Moine et de la Sèvre Nantaise,
- au sud par l'agglomération Choletaise ;
- à l'est, par la présence de la colline des Gardes et les vallées de l'Hyrôme et du Layon.

Le territoire est structuré par la vallée de la Loire au nord dont la qualité patrimoniale écologique et paysagère est reconnue ici à l'échelle européenne de part les milieux et les espèces d'intérêt présents (sites Natura 2000) et nationale (promontoires pour certains en sites classés). Le fleuve est inondable sur de larges espaces prairiaux, surplombés par les derniers coteaux de la Loire armoricaine. L'importance patrimoniale de la Loire n'enlève en rien à la qualité de structure de la majeure partie du territoire des Mauges, marqué par un relief ondulé où le bocage est présent dans toutes ses composantes (haies, prairies, mares).

Parmi les enjeux environnementaux, au-delà de la préservation des secteurs d'intérêt patrimonial et paysagers figure la prise en compte des risques naturels, dont le risque d'inondation, et la prise en compte des enjeux liés à la protection de la ressource en eau.

Par ailleurs, si l'ouest du territoire du SCoT est soumis à l'influence de l'agglomération nantaise, le sud est soumis à l'influence de l'agglomération choletaise.

2 – Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le contenu du rapport de présentation est fixé par le code de l'urbanisme (art R. 122-2). L'évaluation environnementale du SCoT comprend des éléments qui doivent être intégrés dans le rapport de présentation (R. 122-2, 3° à 7° du code de l'urbanisme).

Au cas présent, le rapport de présentation du SCoT Pays du Pays des Mauges se compose de quatre documents aisément identifiables :

- le document « rapport de présentation » ;
- le document « projet d'aménagement et de développement durable » ;
- le document « document d'orientations générales » ;
- le document " bilan de la concertation".

Le rapport de présentation comporte :

- une description de l'articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération (pièce 1.4 du rapport de présentation) ;
- un état initial de l'environnement (pièce 1.3 du rapport de présentation) ;
- un rapport d'évaluation environnementale (pièce 1.5 du rapport de présentation) comportant la méthode employée et le suivi de la mise en oeuvre du SCoT ;
- un exposé des choix retenus pour l'établissement du PADD et du DOO (pièce 1.1a du rapport de présentation) ;

- une analyse et justification de la consommation d'espace (pièce 1.1b du rapport de présentation) ;
- un diagnostic du territoire concerné par le projet de SCoT (pièce 1.2 du rapport de présentation) ;
- un résumé non technique (pièce 1.7 du rapport de présentation).

L'absence de sommaire paginé du rapport de présentation, et la pagination distincte des différentes pièces du rapport ne rendent pas sa lecture aisée, tout comme l'absence de cartographie générale et de présentation globale du territoire du SCoT du Pays des Mauges en préambule au rapport de présentation.

Néanmoins, sur le plan formel, le rapport de présentation comprend l'ensemble des éléments prévus par l'article R 122-2 du code de l'urbanisme.

2-1 – Etat initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement est composé de deux parties distinctes permettant d'alléger l'analyse environnementale du territoire et de cibler les différents enjeux. Le principe de fiches thématiques sur les différentes composantes environnementales a une vertu pédagogique. Cependant, l'absence de pagination et de sommaire rend la lecture du document difficile.

Milieux naturels, Trame verte et bleue, ressource en eau :

Les espaces naturels importants pour le territoire des Mauges sont présentés de manière didactique, claire et illustrée, en particulier à partir d'analyse d'occupation des sols. Les espaces inventoriés (ZNIEFF, ZICO) et protégés (sites Natura 2000, espaces identifiés dans la Directive Territoriale d'Aménagement de l'Estuaire de la Loire -D.T.A) sont détaillés dans les fiches thématiques. Ces espaces de valeur patrimoniale exceptionnelle, tant de part la diversité des milieux et espèces présentes que de leur importance, ne constituent qu'une petite partie, du territoire du SCoT, mais sont fondamentaux à l'échelle nationale voire internationale. Ceci est bien mis en évidence dans l'état initial de l'environnement.

Le principe des fiches thématiques associées à l'analyse est pertinent. Elles permettent d'apporter un niveau de précision supplémentaire et nécessaire à l'analyse. Néanmoins, les cartes et leurs légendes sont souvent illisibles et floues (cartes des habitats d'intérêt communautaires, par exemple).

Compte tenu de la nature du territoire du SCoT, les enjeux de préservation du bocage (haies, prairies, zones humides) sont bien mis en évidence comme éléments structurants des plateaux agricoles des Mauges. Il est regrettable que la faible importance du réseau d'espaces protégés du territoire soit identifiée comme une grande latitude pour établir un projet de développement (p25), alors que l'état initial fait le constat d'une régression des éléments bocagers (haies, prairies, p23) pourtant fondamentaux dans les équilibres écologiques.

Les travaux réalisés dans le cadre de la trame verte et bleue doivent permettre de modérer ce point. La méthode de définition de la trame verte et bleue est largement détaillée. Cependant les cartographies présentées à l'appui de la démarche sont souvent illisibles (floues) voire insuffisamment légendées (cartes p36-37). Compte tenu des éléments constitutifs du territoire des Mauges, la prise en compte de la densité de haies et de mares dans la définition des corridors est pertinente. Néanmoins, la carte de synthèse des corridors est là aussi illisible (p41) et rend délicate l'appréciation des cartes de synthèse produites. L'identification des ruptures potentielles (ou effectives) des continuités étant un élément important dans la définition d'un programme d'actions en vue de restaurer la trame verte et bleue, la cartographie qui est liée (p42) devrait être aussi plus lisible.

Les cartes de synthèse (p44 et 45) permettent d'illustrer les différents éléments de la trame verte et bleue du territoire. Il aurait été utile de préciser, sur ces cartes de synthèse, les liens avec les territoires voisins, dans la mesure où les continuités écologiques s'affranchissent des limites administratives. Ceci est d'autant plus prégnant dans la prise en compte des cours d'eau et de leur bassin versant.

Enfin, le rapport de présentation aurait pu nommer, hiérarchiser et expliquer les raisons pour lesquelles les différents corridors et réservoirs ont été identifiés. Ceci est d'autant plus important que ces justifications sont des éléments essentiels permettant de guider les collectivités dans la prise en compte de la trame verte et bleue à l'échelle de l'élaboration de leur plans locaux d'urbanisme (PLU).

Dans la mesure où l'enjeu de préservation des zones humides est prégnant sur le territoire des Mauges, le rapport de présentation aurait pu utilement mettre en évidence les communes pour lesquelles des inventaires de zones humides sont en cours (ou réalisés) dans le cadre de la mise en oeuvre des SAGE.

S'agissant de la ressource en eau, l'état initial de l'environnement met bien en évidence les enjeux de reconquête de la qualité de l'eau et de maîtrise des pollutions diffuses et de la qualité des rejets urbains.

Le territoire du SCoT est concerné par les enjeux de protection de captage d'eau potable, le rapport de présentation identifie les captages et les règlements qui s'imposent.

Paysage/patrimoine :

L'état initial de l'environnement rend compte de manière très claire, argumentée et illustrée des enjeux paysagers du territoire du SCoT et de leur vulnérabilité, à savoir :

- la dimension et la valeur patrimoniale de la vallée de la Loire au Nord incluant la présence des promontoires, des coteaux abrupts offrant de larges vues sur la vallée,
- le caractère identitaire pour les Mauges du relief vallonné et bocager découvrant les silhouettes des villages, incisé par des vallées au relief marqué (Evre, Hyrôme, Moine, plus localement Robinets),
- la présence au sud de la colline des Gardes offrant des vues lointaines.

Même si la carte de la fiche thématique localise les sites classés et inscrits (sans toutefois les nommer), la cartographie générale des enjeux en p6, aurait dû les mentionner en tant que sites à protéger. La légende est sur ce point équivoque (sites remarquables à valoriser).

Risques naturels :

S'agissant des risques naturels, le rapport de présentation ne fait pas état du risque d'exposition au radon, pourtant identifié sur 50 des 71 communes que composent le territoire du SCoT. Il conviendrait de compléter le rapport de présentation en ce sens. Le rapport de présentation fait état du risque "inondations" en renvoyant aux plans de prévention des risques existants sur le territoire.

2-2 – L'articulation du SCoT avec les autres plans et programmes

Cette partie du rapport de présentation présente en quoi le futur SCoT sera compatible avec les documents mentionnés à l'article L.122-4 du code de l'environnement.

En particulier, le rapport de présentation produit une analyse pertinente de la compatibilité du projet de SCoT avec la Directive territoriale d'aménagement de l'Estuaire de la Loire qui concerne les communes du nord du territoire du SCoT.

S'agissant des orientations du SDAGE Loire-Bretagne, le rapport de présentation comporte une articulation du SCoT avec la SDAGE, alors qu'un rapport de compatibilité est attendu entre les deux documents de planification. Par ailleurs, il aurait été pertinent ici de préciser dans quelle mesure le DOO (orientation p99) en exigeant que les PLU autorisent de manière indifférenciée en tous points du territoire les exhaussements et affouillements nécessaires pour l'exploitation agricole est compatible avec l'orientation de préservation des zones humides du SDAGE.

2-3 – L'explication des choix retenus pour l'établissement du PADD et du DOO

L'explication des choix retenus pour l'établissement du PADD fait l'objet d'une partie indépendante du rapport de présentation.

S'appuyant sur l'analyse de 4 scénarios (dont un au fil de l'eau), l'analyse inclut les préoccupations environnementales. Le contenu des différents scénarios est clair, et les raisons pour lesquels aucun des scénarios envisagés n'a été retenu sont argumentées. Le scénario choisi est un assemblage du scénario 1 (axé sur un développement économique soutenu de 4 polarités) et du scénario 3 (axé sur un développement économique soutenu de l'ensemble des pôles actuels du Pays), prenant en compte les enjeux environnementaux. La cohérence et l'argumentation des choix retenus, entre l'état initial de l'environnement, les principes du PADD et le DOO sont rendus explicites par un tableau de synthèse.

L'analyse des scénarios sur le plan environnemental intègre entre autres la consommation d'espace, la capacité d'accueil du territoire. Il est positif que ces éléments aient été intégrés dans l'analyse. Cependant, il est regrettable que l'analyse n'ait pas permis de fournir des éléments quantitatifs à l'appui de l'argumentaire. A titre d'exemple, il aurait été utile de disposer d'éléments quantitatifs sur la consommation foncière attendue, l'implication en terme de création/restructuration d'axes routiers, d'adaptation des équipements (stations d'épurations, etc...). De la même manière, si des évaluations d'accueil de population sont affichées pour le scénario retenu (155-158 000 habitants d'ici à 2030), aucun élément d'accueil de population n'est affiché pour les autres scénarios. Même si l'accueil de population sur un territoire n'est pas un but en soi, comme le souligne l'argumentaire porté pour l'abandon du scénario 2 (en p27), la fourniture de tels éléments aurait néanmoins eu pour mérite de traduire les objectifs affichés par les différents scénarios et d'éclairer le public sur l'incidence des scénarios sur quelques thématiques fortes du SCoT.

Enfin, si la thématique environnementale (sous l'angle de la valorisation) apparaît comme partie intégrante des scénarios, il est dommage que les critères d'arbitrage aient été identifiés en terme de contraintes, plutôt qu'en opportunité pour la structuration du projet de territoire.

Les choix retenus sont donc transparents et mettent en évidence la volonté de porter un projet de territoire axé sur une croissance démographique soutenue, une production de logements de l'ordre de 19 000 sur la durée de vie du SCoT, le soutien au renforcement d'infrastructures routières, une croissance affirmée des zones d'activités de divers ordres, l'identification et la protection des corridors écologiques, la mise en valeur des paysages urbains et naturels, avec des objectifs en matière de réduction de consommation d'espace.

2-4 - L'analyse des incidences de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement et les mesures prises

L'analyse des incidences a été conduite par thématique et sous-thématiques. Celles-ci sont pertinentes eu égard aux enjeux du territoire des Mayes. L'analyse permet de bien appréhender les incidences globales des orientations du SCoT sur chacune des thématiques. Néanmoins, cette méthode ne permet pas de mettre en évidence le caractère impactant de certaines orientations sur plusieurs thématiques environnementales structurantes (ex : infrastructures linéaires avec impacts potentiels sur la consommation d'espace, sur les continuités écologiques, sur la ressource en eau, sur les territoires soumis à risques, etc...). Cette absence d'analyse aurait pu être compensée par une analyse transversale sur les orientations majeures.

La présentation qui en est faite permet de rappeler les enjeux environnementaux, les incidences positives et négatives prévisibles, et les mesures prises. Si globalement, l'analyse conduite est pertinente, il est à déplorer quelques manques ou biais dans l'analyse transcrite, détaillés ci-après. Les incidences positives des orientations du SCoT, et donc la prise en compte de l'environnement dans les choix opérés sur les différents champs environnementaux sont bien mises en évidence.

S'agissant de l'incidence du projet sur la consommation d'espace, il apparaît abusif de mentionner dans l'évaluation environnementale que le projet de SCoT permettra de réduire par 4 le rythme de consommation d'espace, pour les raisons exposées ci-après.

L'analyse de la consommation d'espace réalisée dans le cadre de l'élaboration du SCoT précise que sur la période 2002/2012, ce sont environ 300ha par an (soit environ 3000ha en 10 ans) d'espaces agricoles qui ont été artificialisés sur son territoire (analyse basée sur le RGA). Il est précisé qu'environ 1/3 de la consommation d'espace est liée à la production de logements (analyse SITADEL), avec une tendance allant du simple au double sur les vingt dernières années dans le sens d'une forte accélération (100ha par an entre 2000 et 2006, 40 à 54 ha par an entre 1990 et 2000). Cette répartition (1/3 logements, 2/3 activités - infrastructures) est cohérente avec d'autres constats sur le reste du territoire, même si les méthodes d'analyses diffèrent et que celles-ci peuvent conduire ponctuellement à quelques légères surestimations. Il apparaît pertinent de retenir une consommation passée sur les 10 dernières années, de cet ordre de grandeur, avec une production d'environ 1000 logements par an, pour des superficies moyennes de 900m² étant entendu que les dernières années (depuis 2007) ont vu diminuer le nombre de logements créés. Il est utile d'indiquer que compte tenu de l'analyse conduite (utilisation du RGA), celle-ci intègre de fait, les surfaces artificialisées liées aux équipements non liés aux opérations, infrastructures routières, etc...

Le projet de SCoT envisage une fourchette haute de consommation d'espace liée à l'urbanisation à hauteur de 70ha par an. Le rapport de présentation affiche dès lors une diminution d'un facteur 4 de la consommation passée. Ce point est à relativiser et mériterait d'être explicité pour le grand public. En effet, les 300ha par an de consommation passée intègrent l'intégralité des surfaces artificialisées. Or, le taux affiché de 70ha par an, ne concerne que les surfaces liées à l'urbanisation pour le résidentiel et pour l'activité, en excluant les équipements structurants, les infrastructures routières sur le territoire. De plus, si pour le résidentiel, le calcul des surfaces (soit 800ha) intègre les zones qui ont fait l'objet d'un permis d'aménager avant la date en vigueur du SCoT, pour ce qui est des zones d'activités (600ha) ce n'est pas le cas. En effet, pour ces dernières tous les espaces ouverts à l'urbanisation mais non encore aménagés (zones 1AU) ne sont pas comptabilisés dans les objectifs de consommation d'espace. Dès lors, ce principe de calcul tend à sous-estimer de manière importante les surfaces qui seront consacrées aux parcs d'activités pendant la durée de vie du SCoT. C'est particulièrement le cas pour les communes de Liré, Torfou, Bégrolles-en-Mauges, Le Pin en Mauges. Dès lors, il est abusif de comparer les 70ha par an de consommation envisagée aux 300 ha par an constatés par le passé, les deux données ne comptabilisant pas les mêmes surfaces. De plus, l'évaluation environnementale aurait dû permettre de mettre en perspective le reliquat des zones 1AU non encore aménagées (conditions de définition de l'enveloppe urbaine) pour justifier sa non prise en compte dans l'état initial des superficies consommées. En l'absence de ces éléments, le plafond de 70ha par apparaît largement sous estimé.

Tout au plus, il pourrait être envisagé de comparer les 40 ha par an envisagés pour la création de logements, aux 100 ha par an artificialisés sur les dernières années, par le fait de la production de logements.

S'agissant de l'évaluation environnementale des projets d'infrastructures non permis directement par le projet de SCoT mais soutenus par le projet : celle-ci reste très sommaire et est à mettre en perspective avec les observations ci-dessus. En effet, l'évaluation environnementale précise que ces projets "conduiront à une consommation d'espace modérée, essentiellement sur des terres agricoles". Le DOO ne précisant pas les liaisons envisagées en tracé neuf ou restructuration, l'évaluation environnementale ne reste que partielle. Néanmoins, compte tenu des enjeux de réduction de consommation d'espace du territoire, elle aurait dû permettre d'apporter ces éléments. Enfin, s'agissant du projet de franchissement de Loire affiché dans le DOO, l'évaluation environnementale aurait dû mettre en évidence que les enjeux environnementaux de ce projet ne se réduisent pas au seul examen de la compatibilité du projet avec la présence de sites Natura 2000.

Enfin, certaines orientations valant prescription du SCoT n'ont pas fait l'objet d'évaluation environnementale. C'est le cas de l'orientation privilégiant la réalisation de pistes cyclables en site propre pour les liaisons routières inter-urbaines qui aurait dû figurer dans l'analyse.

De plus, si l'évaluation environnementale met bien en évidence les mesures envisagées par le SCoT pour encourager la préservation des zones humides, elle aurait dû identifier le caractère contradictoire de certaines orientations. En effet, l'évaluation environnementale aurait pu citer et traiter le cas de l'incitation pour les PLU à autoriser les exhaussements et affouillements de manière indifférenciée dans le cadre d'une gestion agricole, alors qu'une des orientations vise à assurer la préservation des zones humides en laissant la possibilité de limiter ces mêmes opérations.

2-5 – Les mesures de suivi

S'agissant des objectifs de consommation d'espace, si la définition des enveloppes urbaines est sujette à débats, la présentation en annexe du diagnostic des différentes enveloppes urbaines du territoire, par communauté de communes et par type de surfaces artificialisées, rend lisible les conséquences des choix de méthode opérés. Cette présentation permettra de rendre compte des effets de la mise en oeuvre du SCoT sur les enveloppes urbaines.

Des indicateurs de suivi sont identifiés pour chaque partie du DOO et permettent de suivre la mise en oeuvre des grandes orientations, et par thématique environnementale. Cette présentation permet d'avoir une lecture croisée des indicateurs envisagés. La source de données quand elle existe est dans la plupart des cas identifiée, la période de suivi aussi. Il aurait été pertinent de préciser à ce stade l'état zéro de chaque indicateur.

2-6 – La description de la méthode employée pour l'évaluation environnementale

La méthode présentée rappelle les objectifs et les principes de l'évaluation environnementale, à savoir la continuité de l'évaluation au cours des processus d'élaboration du projet, son intégration dans les choix réalisés, la transparence des décisions prises.

La méthode précise que l'évaluation a été conduite sur quatre grandes thématiques principales issues de l'analyse de l'état initial de l'environnement et des enjeux dégagés. Ces thématiques et sous-thématiques traitées sont pertinentes pour le territoire des Mauges.

2-7 – Le résumé non technique

Le résumé non technique est une partie intégrante du rapport de présentation. Il doit permettre de rendre accessible au public les éléments constitutifs du projet de SCoT. A ce titre, le résumé non technique est ici, facilement identifiable pour le public et son écriture est simple. De plus, reprenant sur le fond toutes les parties du rapport environnemental, il est objectif et pertinent.

3 – Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT

3.1 – Rythme de croissance, organisation et consommation de l'espace

Consommation d'espace et logements :

Les objectifs du SCoT visent à créer 19 000 logements sur 20 ans, pour une consommation de 800 ha. Un objectif général de 30% de nouveaux logements est affiché dans l'enveloppe urbaine existante, avec pour orientation aux PLU de réaliser une urbanisation prioritaire dans l'enveloppe urbaine. Or le DOO n'est pas clair sur la définition de l'enveloppe urbaine. En effet, le DOO précise en p68 que l'enveloppe urbaine englobe les espaces bâtis agglomérés, définition appuyée par une illustration, alors qu'en p73, l'enveloppe urbaine qui permettrait de définir les objectifs de consommation d'espace prend en compte des espaces encore non bâtis. Le DOO illustre l'orientation avec quelques exemples de définition de l'enveloppe urbaine, en particulier pour la commune de Saint Laurent des Autels. Or, il apparaît que pour cette commune la définition de l'enveloppe urbaine citée en exemple au DOO n'est pas la même que celle citée comme état de référence pour l'évaluation des surfaces consommées pendant le SCoT (p20 du rapport de présentation). Enfin, le fait de s'appuyer sur les zonages actuellement existant dans les POS/PLU tend à relativiser les effets de la tendance actuelle.

Toutefois affirmer la nécessité d'optimiser l'espace urbain avant de réaliser des opérations en extension de l'enveloppe urbaine reste un point fort du projet. Néanmoins, il conviendrait de le rendre explicite et prescriptif pour les PLU. Par ailleurs, au delà de ce principe, il est regrettable qu'aucun objectif de densité ne soit affiché dans le tissu urbain. De plus, dans la mesure où le territoire du SCoT se caractérise par un habitat individuel très développé, un effort important aurait dû être engagé de manière à diversifier le par, notamment en vue de limiter la consommation d'espace. Dès, il apparaît que les objectifs de densité envisagés hors tissu urbain restent faibles en comparaison avec d'autres territoires ruraux.

S'agissant des équipements commerciaux, la réglementation impose au DOO de présenter des objectifs relatifs à l'équipement commercial et non des objectifs commerciaux (p85). D'autre part, la "diversification et le renforcement de l'offre correspondant aux attentes de la population" apparaît strictement économique plutôt qu'ancrée dans certains espaces du territoire. Cet objectif aurait pu utilement expliciter la volonté d'un maintien et de renforcement des polarités commerciales de centres bourgs et de villages. Les principes de localisation préférentielle dégagés marquent une hiérarchisation positive des équipements commerciaux, favorables à leur mise en cohérence. Ils accordent en outre la primauté à la revitalisation des centres-bourgs. Néanmoins, en considération des exigences d'aménagement du territoire et de déplacements induits, la ZACOM de Chemillé apparaît nettement éloignée du centre bourg et non située sur le réseau de liaisons routières intercommunales. Un emplacement plus proche aurait pu être préférable, en générant des déplacements plus courts, limitant l'émission de gaz à effets de serre, en favorisant l'accessibilité de la zone d'aménagement commercial par des modes doux (ou collectifs).

Consommation d'espace et zones d'activités :

Compte tenu des éléments développés au point 2.4, le mode de définition de la part des surfaces consacrée à l'activité conduit à une sous-estimation de l'artificialisation liée à la création/extension de zones d'activités sur la durée de vie du SCoT. De plus, dans ses orientations, le SCoT soutient le renouvellement et la restructuration d'un réseau viaire alimentant les zones d'activités envisagées.

Dès lors, si le projet affiche la volonté de réduire la consommation d'espace, les objectifs quantifiés étant largement sous-estimés, il est raisonnable de s'interroger sur la capacité du projet à inverser les tendances observées par le passé. Une intégration des parcs d'activités non encore aménagés à la date d'arrêt du projet du SCoT aurait dû entrer en ligne de compte des prévisions de consommation de surfaces. Ceci apparaît d'autant plus important que, si le diagnostic fait état de la répartition des zones d'activités par communauté de communes (p34), il ne fait pas état du reliquat sur les zones 1AU (aménagées ou non encore consommées) au moment de l'arrêt de projet du SCoT. **Dès lors, les surfaces consacrées au cours de la durée de vie du SCOT pour l'activité apparaissent surestimées et mériteraient d'être revues à la baisse.**

Des principes de phasage assortis d'exceptions sont mis en place pour permettre une ouverture progressive des parcs structurants et intermédiaires (ouverture sous conditions de surfaces non disponibles). Néanmoins, le fait de ne pas rendre prescriptive dans le DOO, la nécessité d'optimiser l'aménagement des parcs d'activités pose la question de son opposabilité aux futurs PLU et PLUi et de son effet réel sur le prélèvement des espaces agricoles et naturels.

Dès lors, outre le fait que les objectifs plafonds de consommation d'espace affichés aux diverses zones d'activités apparaît surestimé sur la durée de vie du SCoT, le caractère non prescriptif des paramètres qui auraient pu permettre de modérer la consommation d'espaces sur l'ouverture de nouvelles zones, témoigne que le projet de SCoT n'a pas suffisamment pris la mesure de cet enjeu.

Infrastructures linéaires :

Le territoire du SCoT est maillé par un réseau viaire relativement dense. La RN 249 permet de desservir le sud-ouest du territoire entre Cholet et l'agglomération nantaise. L'A87 à l'ouest permet de desservir l'est du territoire entre Cholet et l'agglomération d'Angers. Les axes transverses, et les franchissements de Loire liés, permettent de relier le territoire à l'A11 (Nord Loire) et la RD 723 (axe Nantes-Paris). Dès lors, comme indiqué dans le rapport de présentation (p106), la quasi-intégralité du territoire se trouve à moins de 15 min d'un échangeur d'autoroute ou de 2*2 voies, et aucun lieu du territoire ne se trouve à moins de 45min d'une ville majeure (p107). C'est pourquoi, l'affichage du soutien à la poursuite de la mise à 2*2 voies de la liaison Cholet-Ancenis, au-delà de Beaupréau ou l'amélioration des liaison Est-Ouest, aurait mérité de plus amples justifications compte tenu des impacts importants attendus sur le territoire.

Plus globalement, s'agissant des projets d'infrastructures linéaires, dans la mesure où ils sont identifiés comme des axes de réflexion à mener dans le cadre de la révision du plan routier du Conseil général, ceux-ci n'ont pas vocation, compte tenu de leur état d'avancement, à figurer dans le DOO du projet de SCoT, mais plutôt dans le PADD ou le rapport de présentation. Et ce d'autant que leur évaluation environnementale ne peut à ce stade qu'être limitée. Ainsi, le soutien à la réalisation d'un nouveau franchissement de la Loire à hauteur d'Ancenis dans le DOO apparaît prématuré et en tous cas, sa réalisation ne se limite pas aux seules conditions de compatibilité avec la présence de sites Natura 2000.

Le DOO liste les améliorations ferroviaires souhaitées par le territoire des Mauges. Il est important de noter que les liaisons empruntant la ligne Nantes-Angers sont dans une situation particulière. En effet, l'étude de capacité de la ligne conduite a permis de réaliser ou d'engager les optimisations possibles à court terme. Par contre, les études très poussées sur la possibilité d'insérer une troisième, voire une quatrième voie, viennent de confirmer un cumul de difficultés techniques et environnementales qui rendent ce projet irréalisable, tant par son impact sur l'environnement que par son coût. Dès lors, il conviendrait tout au-moins de modérer les ambitions de possibilité de développement de l'offre sur cette section de ligne.

L'étude d'opportunité d'une plate forme multi-modale fret à Chemillé est pertinente compte tenu du potentiel économique du territoire qui se traduit en potentiel logistique au carrefour des infrastructures routières et ferroviaires.

Il est regrettable que la question de la cohérence entre la politique d'aménagement et la politique de mobilité ne soit pas abordée dès l'exposé des objectifs du DOO sur la desserte en transport collectif. Ce point est en effet exprimé dans la partie sur les modes doux, mais concerne tout autant l'organisation des transports collectifs. Le document pose par ailleurs plusieurs fois la problématique des liaisons avec les gares ferroviaires. Ceci est lié au fait qu'une part importante des déplacements quotidiens sont probablement faits vers Nantes, Angers et Cholet. Il aurait été nécessaire d'avoir des éléments (volumes, motifs, mode, etc...) sur ces déplacements pour apprécier les objectifs spécifiques concernant ces échanges.

3.2 – Risques naturels et nuisances

Le projet de SCoT fait état des différents risques naturels identifiés sur son territoire. De manière générale ceux-ci sont bien pris en compte. Il est regrettable que ne soit pas mentionné le risque d'exposition au radon pourtant identifié sur 50 communes du territoire, dans la mesure où la mise en oeuvre de techniques de construction pour réduire la quantité de radon présente dans les bâtiments aurait pu être privilégiée.

3.3 – Protection du patrimoine paysager, biologique et culturel

Milieux naturels, trame verte et bleue :

La prise en compte des milieux naturels dans le projet repose uniquement sur la définition de la trame verte et bleue et n'est abordée que sous cet angle. Néanmoins, dans la mesure où les espaces protégés ou d'intérêt patrimonial fort figurent en tant que coeurs de biodiversité majeurs ou annexes, et bénéficient d'un principe de préservation strict, leur prise en compte apparaît suffisante. Néanmoins, certaines exceptions, sont de nature à limiter la portée de leur préservation (exception pour les constructions ou ouvrages liées à certaines activités, s'affranchissant de la prise en compte du fonctionnement naturel de ces espaces). Par ailleurs la mention de la valorisation aquacole dans ces exceptions interroge dans la mesure où cette activité n'a pas été identifiée dans le diagnostic du territoire du SCoT.

Les travaux réalisés dans le cadre de la définition de la trame verte et bleue sont exemplaires sur le territoire des Mauges tant dans la qualité des informations fournies que dans les travaux conduits avec l'ensemble des partenaires. Le rapport de présentation rend compte partiellement de ces éléments, gage d'une prise en compte des enjeux de préservation de la trame verte et bleue au-cours de la durée de vie du SCoT.

Le PADD identifie de manière synthétique les grands axes de la trame verte et bleue du territoire de manière cartographique pertinente. En effet, les grands ensembles bocagers, les grandes vallées et les principaux axes à préserver sont identifiés. De plus, la représentation s'affranchit des limites territoriales. L'identification des ruptures de continuités aurait pu figurer sur cette carte. Néanmoins, le PADD ne fixe pas de cadre à la préservation de cette trame, voire à sa reconquête.

S'agissant de la prise en compte des corridors écologiques dans les futurs PLU, le DOO précise la nécessité pour les PLU de localiser les corridors. Néanmoins, il n'indique pas que les PLU doivent aussi compléter les corridors du niveau du SCoT par la définition de corridors locaux (emboîtement d'échelles). Le DOO identifie bien le fait que la vocation dominante agricole ou naturelle de ces corridors doit être maintenue. Néanmoins, il reste très peu prescriptif laissant de fait une grande latitude aux PLU dans la prise en compte de la trame. A titre d'exemple, les possibilités d'urbanisation dans les coeurs annexes sont envisagées sous réserve qu'elles ne soient pas notables à l'échelle du SCoT, alors que les possibilités d'urbanisation auraient a minima du s'envisager si elles n'étaient pas notables compte tenu de la sensibilité des milieux considérés. Compte tenu des enjeux du territoire en terme de préservation du bocage, le fait de consacrer une orientations spécifique à sa gestion est pertinente, en particulier dans l'affirmation des principes de sa prise en compte. Néanmoins, le fait de limiter sa gestion à la seule prise en compte des haies peut apparaître réducteur, et l'absence d'objectifs de reconquête sur les secteurs de bocages dégradés est regrettable compte tenu des enjeux du territoire en la matière.

Par ailleurs, le SCoT aurait gagné à justifier et illustrer les raisons pour lesquelles les différents coeurs de biodiversité et corridors ont été définis (par le biais par exemple d'un cahier pédagogique). Cet exercice aurait eu le mérite d'apporter un appui aux futurs PLU et PLUi dans la définition et prise en compte de la trame verte et bleue à leur échelle. De plus, il aurait pu identifier les différents outils (OAP, L. 123-1-5-7° du code de l'urbanisme, etc...) pouvant être mobilisés par les collectivités pour assurer la prise en compte de la trame verte et bleue aux différentes échelles.

Le projet de DOO a le mérite d'identifier la problématique de gestion des contacts entre l'aire urbaine, les coeurs de biodiversité et les corridors. Néanmoins, le fait de laisser aux seuls PLU la possibilité de définir des coupures d'urbanisation relève de la bonne intention. Il aurait été préférable de rappeler le nécessaire examen des limites urbaines, des enjeux de continuités en préalable, pouvant aboutir au maintien voire à l'établissement de coupures d'urbanisation. De plus, la nécessité de mener la réflexion dans un contexte inter-communal aurait été un plus pour l'analyse.

Enfin, l'orientation permettant d'admettre, à la seule condition d'absence d'enjeu paysager spécifique, la réalisation d'éoliennes sur les espaces agricoles constructibles aurait dû être nuancée afin de mieux prendre en compte les enjeux de sensibilités des continuités écologiques. Il en est de même pour l'orientation privilégiant la réalisation de pistes cyclables entre pôles urbains en site propre.

Paysage et patrimoine bâti

Le DOO apparaît relativement volontariste dans les orientations visant à améliorer la qualité de nouvelles urbanisations, leur intégration paysagère, la préservation des cônes de vues. Ces préconisations sont en particulier exigées ou recommandées pour les nouvelles formes d'urbanisation en tout point du territoire. Néanmoins, leur caractère non prescriptif, en particulier sur les espaces patrimoniaux est regrettable. Par ailleurs, le fait d'offrir la possibilité de nouvelles urbanisations pour les promontoires de grande taille, sans que ceux-ci ne soient explicitement identifiés, n'est pas pertinente.

En effet, le territoire recèle les derniers promontoires de la vallée de la Loire avant que celle-ci n'entre dans sa partie estuarienne. De ce fait, leur préservation et les vues qu'ils offrent nécessitent une attention particulière et feront l'objet pour certains d'entre eux d'études préalables à leur protection. Dès lors, le projet aurait pu prescrire la nécessité, d'une part, de préserver les vues de ces promontoires (St Florent le Vieil, Champtoceaux et la rive opposée), mais aussi d'assurer la préservation de "coupures paysagères" limitant et encadrant l'urbanisation des coteaux. En tout état de cause, au-delà des orientations générales permettant de valoriser les points de vue de l'axe ligérien, la réalisation d'une analyse paysagère lors de l'élaboration ou révision des documents d'urbanisme aurait dû être considérée comme un préalable.

Eau et zones humides :

L'état initial met en évidence la nécessité de reconquérir la qualité de l'eau sur le territoire, en particulier via la maîtrise des pollutions diffuses et de l'amélioration de la qualité des rejets urbains. Dès lors, sur ce point le SCoT aurait pu limiter l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, sous réserves des capacités épurationnelles suffisantes des stations d'épuration.

S'agissant de la prise en compte des zones humides, il est étonnant que le DOO n'évoque leur préservation qu'en dehors de sites naturels à protéger, sans les identifier précisément. En effet, la préservation des zones humides et leurs fonctionnalités s'applique de manière indifférenciée sur l'ensemble du territoire. Ceci étant dit, le DOO prescrit que les PLU déterminent les zones humides à protéger en les intégrant dans des zonages suffisamment protecteurs, en s'appuyant sur les inventaires. Ceci est pertinent, pour autant que le règlement de ces zonages soit aussi protecteur.

Dès lors, le fait d'inciter les PLU à autoriser de manière indifférenciée les exhaussements et affouillements en cas d'exploitation agricole de zones naturelles modère l'intention de protection des zones humides. Par contre, en rappelant l'importance de la prise en compte d'espaces tampons et le non-aménagement de ces secteurs le SCoT se veut ici prescriptif. Néanmoins, il aurait été pertinent d'inciter les collectivités à réaliser dans le cadre de l'élaboration des PLU, des inventaires spécifiques des zones humides sur les zones vouées à l'urbanisation, de manière à mieux les prendre en compte dans les projets de territoire. Par ailleurs, il aurait été utile de préciser que les orientations d'aménagement peuvent aussi être des outils mobilisables permettant d'assurer leur protection.

Le projet de SCoT prend bien en compte les enjeux sanitaires liés à la protection de la ressource en eau et à la sécurisation de la distribution en eau potable. Les sites de captages d'eau potable présents sur le territoire ont été bien identifiés, leur protection est mise en avant et il est explicitement mentionné que le niveau d'interconnexion soit bon, qu'un maillage du réseau doit être entrepris. En effet, les interconnexions de secours existantes ne permettent pas, notamment, l'alimentation en eau potable de l'ensemble des communes du syndicat de Champtoceaux par exemple.

S'agissant des enjeux liés aux sites de baignade, le projet ne fait pas mention des deux sites de baignade existants sur le périmètre du SCoT, à savoir ceux du Fuiet et de Chemillé-Melay. Afin d'assurer la qualité des eaux de baignade, la mise en évidence de l'importance de la préservation de leur bassin versant de toute pollution chronique et/ou accidentelle aurait pu être mise en avant.

4 – Conclusion

Avis sur la qualité des documents produits :

Si quelques données méritent d'être mises à jour, les éléments fournis ainsi que les analyses produites sont globalement pertinentes. Les documents produits sont complets et clairs. Ils permettent de formaliser de manière pédagogique et illustrée le projet de SCoT, les objectifs et les enjeux environnementaux du territoire.

Le rapport de présentation aurait gagné en clarté en fournissant des cartographies lisibles à l'appui de l'analyse. De plus, la présence d'un sommaire paginé des différentes parties du rapport de présentation, permettrait au public une lecture plus aisée.

Avis sur la prise en compte de l'environnement par le projet :

Les grands enjeux environnementaux et patrimoniaux du territoire du SCoT ont été bien identifiés et intégrés dans le projet. Les espaces patrimoniaux identifiés sont bien pris en compte dans le projet. Dès lors, si certaines orientations mériteraient d'être modérées dans leur rédaction (prise en compte des zones humides, par exemple), le projet a pris la mesure de la préservation des espaces emblématiques. Néanmoins, le projet reste peu prescriptif dans ses orientations, laissant une très large latitude aux futurs PLU dans la prise en compte de ces enjeux, ce qui témoigne d'un écart entre les ambitions affichées et les garanties apportées quant à leurs atteintes.

Par ailleurs, le territoire des Mauges est un territoire rural dominé par des espaces agricoles et naturels ordinaires, sur lesquels les enjeux de maintien du bocage (dans toutes ses composantes) et de modération de la consommation d'espace prennent toute leur dimension. Or, le projet présenté comporte un développement actif de zones d'activités et de soutien à un maillage d'infrastructures routières, sans rendre prescriptives les orientations qui permettraient de modérer la consommation d'espace liée à leur réalisation. Dès lors la mise en oeuvre du projet conduira à une consommation importante d'espaces agricoles et naturels, dont l'évaluation apparaît sous-estimée et devrait intégrer le potentiel existant. En ce sens le SCoT a insuffisamment pris en compte cet enjeu.

Le préfet



François BURDEYRON

