



Mission régionale d'autorité environnementale

PAYS-DE-LA-LOIRE

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
déclaration de projet emportant mise en compatibilité
du plan local d'urbanisme (PLU)
de FERCÉ-SUR-SARTHE (72)**

n°MRAe 2017-2857

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire, s'est réunie le jeudi 1^{er} mars 2018. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la mise en compatibilité du PLU de Ferçé sur Sarthe suite à une déclaration de projet d'extension de carrière.

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Odile Stefanini-Meyrignac, et en qualité de membres associés Vincent Degrotte.

Était excusé : Antoine CHARLOT

Était présente sans voix délibérative : Thérèse Perrin.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par courrier pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 4 décembre 2017.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté le délégué territorial de l'agence régionale de santé de la Sarthe par courriel le 12 décembre 2017, dont la réponse du 5 janvier 2018 a été prise en compte.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Avis

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.104-1 et suivants, révisés par le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015.

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des grandes orientations du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés 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.

La mise en compatibilité du PLU de Fercé-sur-Sarthe par déclaration de projet, liée au projet d'extension de la carrière des Mézières a fait l'objet d'une évaluation environnementale de manière volontaire par la commune.

1 Contexte et présentation de la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU

La commune de Fercé-sur-Sarthe se situe à environ 20 km au sud-ouest du Mans et 20 km au nord de La Flèche. Le plan local d'urbanisme de la commune actuellement en vigueur a été approuvé le 9 février 2010.

Les terrains concernés par la présente mise en compatibilité du PLU se trouvent à 1 km à l'est du bourg, au nord de la RD79, à environ 200 m au sud de la rivière Sarthe.

Le zonage du PLU au droit de l'extension de la carrière des Mézières sollicitée par Lafarge Granulats France ne permet pas, actuellement, la réalisation du projet d'extraction de matériaux alluvionnaires. Dès lors, la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU a pour objectif de rendre ce zonage compatible avec le projet du cimentier.

Le projet de mise en compatibilité consiste en une modification du zonage de près de 29 hectares de la commune, aujourd'hui en zones A (agricoles) pour près de 14 hectares (soit 3,3 % de la surface de zones A) et Np (naturels protégés) pour environ 15 hectares (soit environ 2,6 % de la surface totale de zones Np). Ces zones sont par ailleurs en partie concernées par des espaces boisés classés - EBC- pour environ 15 hectares (représentant 9 % des EBC de la commune).

Pour ce faire, la commune souhaite étendre le secteur Nc (zonage autorisant l'ouverture et l'exploitation de carrières ainsi que les bâtiments et installations nécessaires à cette exploitation) sur les parcelles concernées. Le règlement de la zone Nc sera par ailleurs modifié pour permettre à la fois la sylviculture, l'agriculture et l'exploitation de carrière et intégrera une préconisation de reconstitution des sols permettant l'exploitation agricole et forestière.

2 Analyse de la qualité des informations contenues dans le rapport et prise en compte de l'environnement par la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU

On notera en préambule que le résumé non-technique de l'évaluation environnementale se trouve à la fin de celle-ci, avant les annexes, ce qui n'en facilite pas l'identification et la prise de connaissance par le grand public.

S'agissant de la modification du PLU en tant que telle, le dossier la présente dans plusieurs parties différentes ce qui n'en facilite pas l'appréhension :

En début de dossier, une comparaison avant/après modification est proposée sous forme de tableaux indiquant les parcelles et surfaces concernées par la mise en compatibilité ainsi que des plans de zonages correspondants. Cette partie graphique est bien faite et intelligible.

En annexe, on trouve un rappel des dispositions générales du règlement écrit du PLU actuel ainsi que le règlement écrit des zones A et Np. Paradoxalement, il ne présente pas le règlement écrit de la zone Nc qui s'avère pourtant être l'objet même du dossier. De la même manière, le lecteur s'attend à la présentation d'un avant/après du règlement de la zone Nc en ce que cette zone est non seulement étendue, mais son règlement écrit en est modifié.

Justification, alternatives :

Le dossier évoque deux solutions alternatives radicales au projet, n'impliquant pas de modification du PLU sur la commune :

- la fin de l'exploitation de la carrière sur le site actuel, option écartée pour des motifs essentiellement économiques reposant sur le nécessaire approvisionnement du marché local, dynamique ;
- l'ouverture d'une nouvelle carrière alluvionnaire sur un autre site, sans toutefois que des résultats de prospections ne soient proposés ni une potentielle localisation envisagée, option également écartée au regard des impacts supplémentaires potentiels (acceptabilité par les riverains, trafic routier) qu'une ouverture de carrière nouvelle engendrerait par rapport à une extension de carrière existante.

Ne sont toutefois pas présentées d'éventuelles alternatives à la localisation des parcelles retenues pour l'extension. Or, le PLU actuel dispose d'une zone classée Nc, non exploitée, en continuité des sites actuellement exploités. Cette zone est située entre la zone de traitement/stockage et la zone d'extraction actuelle, en partie est du site, et présente notamment pour avantage de ne pas nécessiter de franchissement de la route départementale 79 (impliquant alors l'évacuation des matériaux par bande transporteuse jusqu'à l'installation de traitement, via un pont au-dessus de la RD79 dans le scénario retenu). Seule l'étude écologique jointe en annexe au dossier évoque cette troisième alternative, qui a fait l'objet de prospections naturalistes et ne semble avoir été écartée que pour des raisons de « sécurisation foncière » (cf page 127), non explicitées.

On constate également un vaste périmètre exclu du champ de la mise en compatibilité, localisé au milieu de la zone envisagée pour l'extension, sans qu'il ne soit donné d'explication quant à l'exclusion de cette zone dans l'évaluation environnementale.

L'absence d'une justification étayée ayant conduit à écarter des solutions alternatives

d'extension présentant potentiellement moins d'enjeux écologiques et paysagers, permettant de mettre en œuvre des mesures d'évitement, fait ainsi défaut au dossier. Ce point est d'autant plus dommageable que les espaces amenés à changer de zonage pour accueillir le projet présentent des intérêts écologiques et paysagers reconnus au travers des protections mises en œuvre dans le document d'urbanisme actuellement en vigueur.

Enfin, la MRAe relève que le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU actuel – document définissant les orientations du projet d'urbanisme communal devant ensuite être traduites par le règlement du PLU – affiche la volonté d'« *éviter un développement excessif des activités d'exploitation en maîtrisant leur développement* ». La présente mise en compatibilité du PLU permet une augmentation de près de 80 % de la surface d'autorisation d'exploitation sur la commune (passant de 36 hectares à 65 hectares environ).

Milieux :

Les terrains visés par la mise en compatibilité sont principalement des zones boisées et des pâtures situées en dehors de tout zonage d'inventaire au titre du patrimoine naturel ou paysager. La zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) la plus proche se trouve à environ 400 mètres à l'ouest. Aucun périmètre de protection de captage ne vient se superposer au périmètre de la mise en compatibilité envisagée.

S'agissant toutefois du déclassement d'espaces partiellement reconnus par le PLU en vigueur au travers un zonage Np qui s'applique sur des « *terrains présentant un caractère naturel marqué qu'il convient de protéger soit en raison de qualité des sites des milieux naturels, des paysages soit en raison de la présence d'espaces naturels* » et bénéficiant pour près de la moitié de la surface concernée d'un classement en espaces boisés classés, il est attendu de l'évaluation environnementale qu'elle précise les intérêts écologiques qui ont justifié cette identification, les impacts pressentis du changement de zonage pour l'accueil du projet entraînant la mise en compatibilité et traduise la démarche graduelle de recherche d'évitement, de réduction et le cas échéant de compensation des impacts potentiels (démarche « éviter, réduire, compenser » dite ERC).

Le dossier identifie sur cette zone des enjeux entomologiques, ornithologiques et batrachologiques liés à la présence de zones de clairières landicoles, d'une mare, d'un vallon humide et d'une lisière de feuillus. Si l'impact est considéré comme faible à court et moyen termes, il faut se reporter à l'étude écologique annexée, produite dans le cadre de la demande d'autorisation d'exploiter du cimentier pour les localiser.

De même, en vue de connaître la qualité intrinsèque des boisements qui seront déclassés, et plus largement des espaces concernés par la future extension de carrière, le public doit se reporter à l'étude écologique annexée, réalisée dans le cadre de la demande d'autorisation du cimentier, pour en tirer des déductions. L'évaluation environnementale n'est dès lors pas auto-portante.

Le dossier indique que les parcelles concernées par la mise en compatibilité du PLU ne sont pas identifiées comme continuité écologique dans le Schéma régional des continuités écologiques (SRCE). Toutefois, le SRCE présente un maillage des continuités qui ont pu être identifiées et présentent un intérêt à l'échelle de la région. À l'échelle de la commune, il n'est pas démontré que la suppression de 15 hectares des boisements concernés ne pouvait être évitée ou réduite, et sera dépourvue d'impact sur d'éventuelles fonctionnalités écologiques locales.

Si le dossier évoque des hypothèses de compensation par le boisement de plusieurs sites pour un total de 15 hectares, ces derniers seraient situés en dehors du territoire

communal et par conséquent, la compensation ne trouve logiquement pas de traduction dans le cadre de la présente mise en compatibilité. À ce stade, le dossier n'apporte toutefois pas de garantie quant à leur faisabilité et on notera des incohérences entre les chiffres évoqués dans le dossier (cf notamment page 24 « *Par ailleurs, la plantation au titre de la compensation, sur 28,5 hectares, sera effectuée dans les 2 ans suivants le défrichement* » et le tableau page 42 indiquant un chiffre de 15 hectares sur les communes avoisinantes). Il faut se reporter à l'annexe pour avoir des précisions sur les sites de compensation pressentis et les caractéristiques possibles des reboisements. Par ailleurs, il convient de souligner que le reboisement de 21 hectares évoqué comme mesure de remise en état du site après exploitation en application des dispositions des articles R512-39-1 à 3 du code de l'environnement ne saurait être considéré comme une mesure compensatoire. En effet, il s'agit d'une réponse apportée à une obligation réglementaire différente et surtout, le principe d'effectivité des mesures de réduction ou de compensation dès l'occurrence des impacts exclut leur mise en œuvre différée, à l'occasion de la remise en état aux termes de l'exploitation.

Par ailleurs, s'agissant du déclassement des zones A, le dossier ne permet pas de comprendre les véritables enjeux au regard de la destruction des sols, tant à l'échelle du projet qu'à celle du PLU.

La MRAe recommande de rappeler les intérêts écologiques ayant présidé au classement en EBC du secteur affecté, de démontrer que la démarche « éviter, réduire, compenser » a bien été conduite avant d'envisager le déclassement de 15 hectares de zones Np, de 15 hectares d'espaces boisés classés et de 14 hectares de zones A et de mieux justifier de l'absence d'alternatives de moindre impact permettant la poursuite de l'exploitation du gisement.

Le dossier considère cependant qu'à long terme, les impacts globaux sur l'environnement et sur l'économie générale du PLU seront nuls à faibles au regard de la méthode d'exploitation employée et sur une durée limitée à 10 ans. Cette affirmation s'appuie sur le fait que les activités agricoles et/ou forestières seront maintenues ou restituées grâce à des travaux s'effectuant à l'avancée du chantier d'extraction et au réaménagement coordonné des terrains après exploitation. Toutefois, elle ne s'appuie pas sur une analyse des impacts de la mise en compatibilité à l'échelle du PLU.

Le site Natura 2000 le plus proche se trouvant à 19 km du site envisagé pour l'extension, l'étude conclut à l'absence d'incidences du projet, ce qui n'appelle pas d'observation de la part de la MRAe.

Nuisances :

La proximité du lieu-dit « La Reinière », à 70 mètres à l'ouest des terrains concernés, implique une concentration des impacts potentiels en matière de desserte, puisque sa voie d'accès est comprise dans le périmètre de la mise en compatibilité du PLU, et de visibilité directe induite par les défrichements.

« La Pellerie » est également concernée par des visibilités vers le site.

L'évaluation environnementale mentionne la mise en place d'un merlon végétalisé et/ou le maintien d'une frange boisée au titre des mesures de réduction, sans que leur

localisation ne soit reportée sur une illustration ou intégrée à une quelconque réflexion paysagère globale, ni que la présente mise en compatibilité ne mobilise les outils du code de l'urbanisme pour leur traduction.

S'agissant des nuisances sonores, le dossier considère que la mise en compatibilité du PLU n'est source d'aucune nuisance supplémentaire pour la commune, déjà marquée par des niveaux sonores élevés notamment liés à l'exploitation de la carrière actuelle. Toutefois, il indiquait en introduction que le cimentier envisageait un doublement de sa capacité de production (passant de 150 000T/an à 300 000T/an), information à partir de laquelle on peut supposer une augmentation du trafic routier induit. La même remarque peut être formulée quant à l'affirmation que la mise en compatibilité du PLU n'aura aucune incidence sur la circulation et le trafic sur la commune.

Le dossier n'apporte pas d'éléments chiffrés à l'appui des conclusions d'absence d'augmentation des nuisances sonores et d'absence d'augmentation du trafic.

La MRAe recommande d'objectiver les conclusions produites quant à l'absence d'incidences en matière de circulation et de bruit, sur la base d'estimation chiffrées.

Articulation avec les plans et programmes de rang supérieur :

Une partie du dossier est consacrée à la démonstration rapide de la compatibilité ou de la prise en compte de la mise en compatibilité du PLU avec, notamment, le schéma de cohérence territoriale (SCoT du Pays Vallée de la Sarthe), le schéma départemental des carrières de la Sarthe (SDC), le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire Bretagne (SDAGE), le plan d'actions pour le climat et la transition énergétique (PACTE), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ou encore le plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE).

En ce qui concerne le schéma des carrières de la Sarthe, on relève que le schéma entré en vigueur le 16 novembre 2017 prévoit 3 niveaux de sensibilité environnementale. Bien que n'appartenant pas aux zones ayant subi une très forte extraction en lit majeur ou présentant une sensibilité forte liée à des enjeux de protection de nappe, le projet est toutefois situé en grande partie en secteur de niveau 1, qui correspond aux secteurs de sensibilité majeure où l'exploitation est interdite et où les renouvellements et extension ne sont possibles que s'ils n'augmentent pas la vulnérabilité de la zone. En effet, les espaces boisés classés au titre du L130-1 du code de l'urbanisme sont considérés comme des secteurs de sensibilité de niveau 1.

L'argumentation développée par la commune se borne à indiquer que « le déclassement va permettre de rendre le PLU compatible avec le schéma des carrières ».

La situation aurait dû conduire le porteur de projet à rechercher un site alternatif ou à revoir le projet d'extension à la baisse, ce qui aurait pu permettre d'éviter à la collectivité de déclasser 15 hectares d'EBC via la présente mise en compatibilité.

3 Conclusion

L'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU de la commune de Fercé sur-Sarthe souffre de lacunes quant à la justification du choix du périmètre de la mise en compatibilité du PLU au regard d'éventuelles alternatives possibles pour permettre l'extension de la carrière des Mézières.

En l'état de la qualité du dossier présenté, la MRAe n'est pas en mesure de considérer que cette évaluation environnementale démontre - à l'échelle du PLU - une prise en compte proportionnée, à travers la mise en œuvre de la démarche « éviter, réduire, compenser, des enjeux environnementaux.

Nantes, le 1^{er} mars 2018

La présidente de la MRAe des Pays-de-la-Loire,
présidente de séance,



Fabienne ALLAG-DHUISME