



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale des Pays-de-la-Loire
sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme
intercommunal (PLUi) de Loire Angers Métropole par
déclaration d'utilité publique du projet de ZAC du
secteur de Gagné sur le territoire
de la commune de Saint-Lambert-la-Potherie (49)**

n° : 2018-3432

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire a donné délégation à sa présidente en application de sa décision du 28 juin 2016 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis sur la déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) d'Angers Loire Métropole (49), les membres ayant été consultés le 30 octobre 2018.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité 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 le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par le préfet de Maine-et-Loire pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 14 août 2018.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de 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 un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 17 août 2018 l'agence régionale de santé, délégation du Maine-et-Loire.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe et sur le site de la DREAL. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

1 Mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Avis

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de la présente mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) d'Angers Loire Métropole par déclaration d'utilité publique du projet de ZAC de Gagné sur la commune de Saint-Lambert-la-Potherie.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de DUP emportant mise en compatibilité du PLUi d'Angers Loire Métropole et de ses principaux enjeux environnementaux

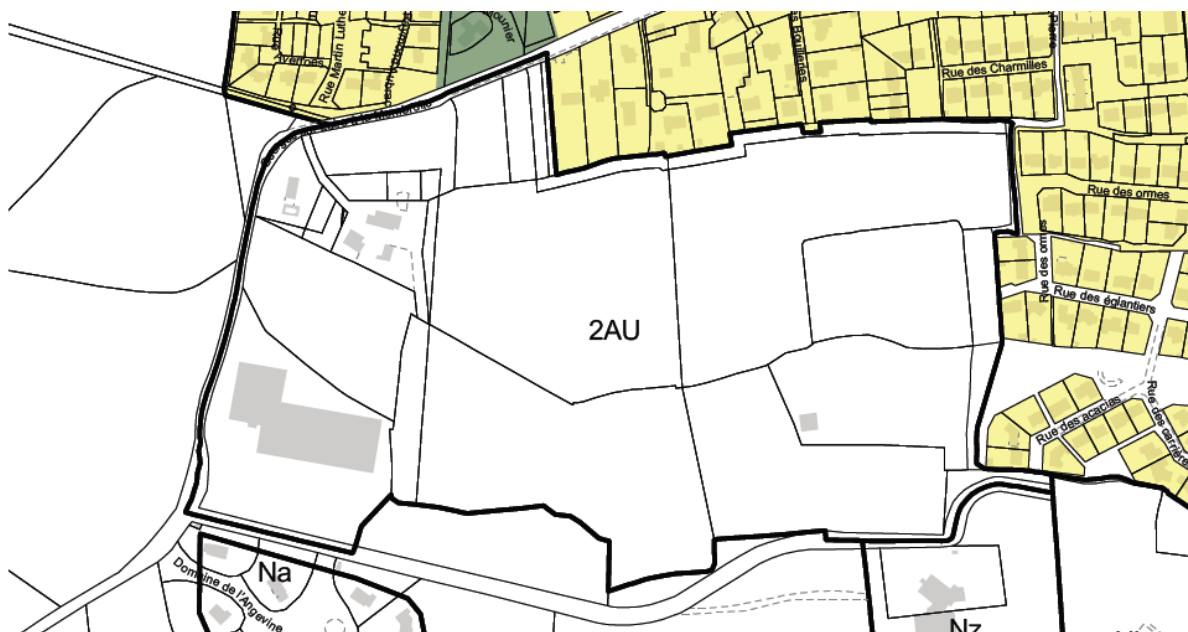
1.1 Présentation du territoire et du projet

Saint-Lambert-la-Potherie est une commune de 2 845 habitants (INSEE, 2017) située sur la partie Ouest de l'agglomération angevine, à 10 km d'Angers. Elle fait partie de la communauté urbaine d'Angers Loire Métropole (31 communes pour 292 000 habitants) dont le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) a été approuvé le 13 février 2017. Elle est également intégrée au périmètre du schéma de cohérence territoriale du Pôle métropolitain Loire Angers dont la révision a été approuvée le 9 décembre 2016.

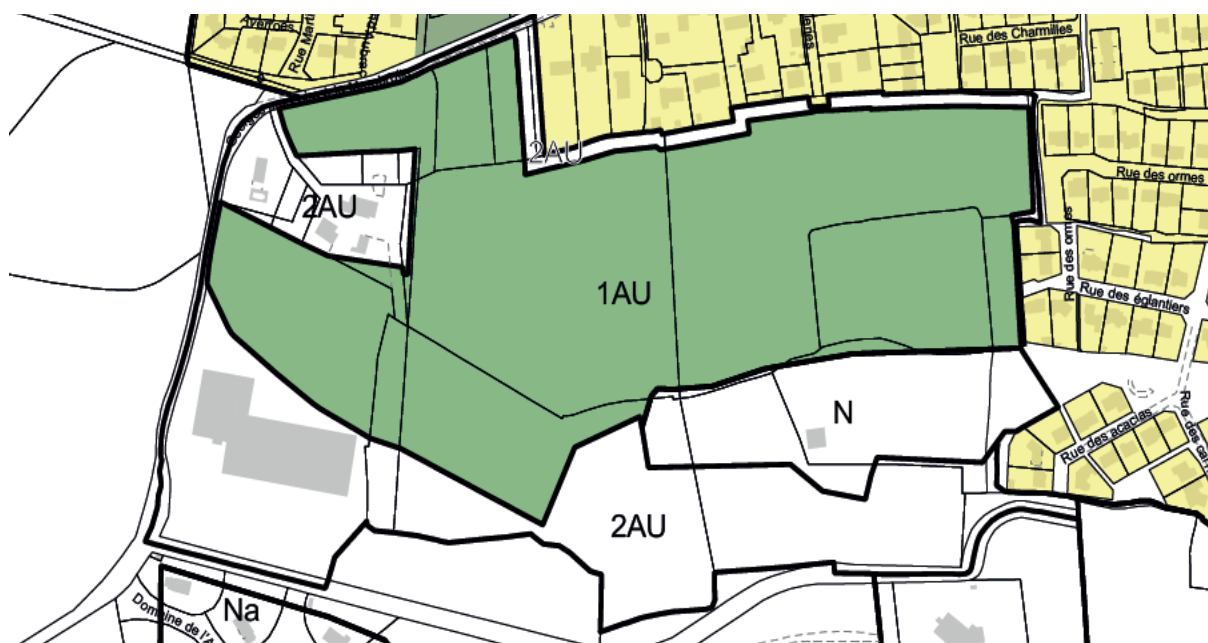
Le projet d'urbanisation du secteur de Gagné consiste en la réalisation d'un quartier d'habitat résidentiel (190 logements environ), localisé en continuité des extensions urbaines du bourg. L'opération porte sur 11,5 ha dont 9,5 ha en zone constructible à vocation d'habitat et 1,5 ha de zones humides. La municipalité réserve 0,5 ha à la réalisation d'un équipement public non défini dans le dossier.

La création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) sur le site de Gagné a été approuvée le 4 juillet 2016 et a donné lieu à un avis de l'Autorité environnementale en date du 23 mai 2016.

L'aménagement de la ZAC nécessite une évolution du PLUi afin d'ouvrir à l'urbanisation le secteur de Gagné, initialement zoné en 2AU (secteur à urbaniser à dominant habitat) au PLUi. Une autre partie de cette zone, également actuellement inscrite en 2AU au PLUi sera modifiée en zone N afin de préserver de toute urbanisation quelques espaces paysagers et un secteur en compensation de destruction de zones humides.



AVANT MISE EN COMPATIBILITÉ DU PLU



APRÈS MISE EN COMPATIBILITÉ DU PLU

Par ailleurs la mise en compatibilité aura également pour conséquence une évolution de la trame zone humide de sorte à intégrer les résultats des investigations opérationnelles, une évolution de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) habitat, et la création d'une OAP locale ZAC de Gagné.

1.2 Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Le bourg de Saint-Lambert-la-Potherie est localisé au sein d'un espace rural humide (nombreux espaces humides investigués ceinturant le bourg) et en frange de deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), la ZNIEFF de type 2 « bocage mixte chêne

pédonculé-chêne tauzin à l'Ouest d'Angers » et la ZNIEFF de type 1 « zone de bocage et mares à l'Ouest de Saint-Lambert-la-Potherie ». A l'échelle de la polarité identifiée au schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pôle métropolitain Loire Angers approuvé en décembre 2016, le projet de ZAC constitue une opération d'envergure permettant la mise en œuvre du PLUi valant plan local de l'Habitat (PLH). L'enjeu principal consiste en la préservation de la fonctionnalité des zones humides, prégnantes pour le territoire, par une juste application de la séquence éviter-réduire-compenser en vue d'un aménagement de la ZAC le moins impactant pour l'environnement.

2. Caractère complet, qualité des informations contenues dans le rapport de présentation et prise en compte de l'environnement

Il est à noter en préambule que le document d'évaluation environnementale est très succinct dans sa forme et sur le fond. La juste appréhension du dossier n'est rendue possible que par la lecture complémentaire de l'étude d'impact actualisée du projet en date du 16 mai 2018. L'évaluation environnementale relative à l'évolution du document d'urbanisme a pourtant vocation à être auto-portante. À cette fin, les éléments d'analyse fournis dans le cadre de l'étude d'impact du projet de ZAC auraient pu utilement enrichir l'analyse lorsqu'ils étaient nécessaires à l'évaluation des évolutions qui découlent du projet de mise en compatibilité du PLUi. Les seuls renvois systématiques aux compléments à l'étude d'impact ne peuvent être considérés comme satisfaisants pour une complète information du public.

Afin de rendre le document d'évaluation environnementale auto-portant, la MRAe recommande d'intégrer plus largement les éléments de l'étude d'impact actualisée à la date du 16 mai 2018.

Bien qu'un rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale doive être proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée, il n'en doit pas moins se conformer au contenu décrit à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. La MRAe rappelle que tous les chapitres réglementaires visés par cet article, tels que ceux relatifs aux indicateurs de suivi et le résumé non technique doivent être intégrés au rapport de présentation.

Les principaux enjeux soulevés par la mise en comptabilité du PLUi, et leur prise en compte, sont déroulés ci-après.

Le projet de mise en compatibilité du PLUi pour permettre l'urbanisation de la ZAC de Gagné est compatible avec le SCoT du Pôle métropolitain Loire Angers. La commune y est identifiée comme polarité à constituer avec les communes de Saint-Jean-de-Linières, Saint-Léger-des-Bois et Saint-Martin-du-Fouilloux. Le schéma de polarité du document d'objectifs et d'orientations (DOO) du SCoT indique le site de Gagné comme zone de développement. En proposant une urbanisation en continuité du tissu urbain, le projet s'inscrit dans la stratégie globale du SCoT visant un développement résidentiel économe et qualitatif. Le parti d'aménagement propose également une offre d'habitat diversifiée, une mixité des formes urbaines et une densité minimum de 20 logements par hectare, répondant ainsi aux prescriptions du SCoT.

Le projet de ZAC est situé en zone 2AU du PLUi d'Angers Loire Métropole, valant plan de déplacement urbain et plan local de l'habitat, approuvé le 13 février 2017. Le PLUi décline les

objectifs du SCoT en matière d'offre résidentielle. En matière d'habitat, le programme de logements proposé par le projet de ZAC est clairement en dessous des objectifs retenus au PLUi pour l'accession aidée (10 à 20 % au lieu de 25 %). La commune entend par cette option diminuer la part de l'accession aidée pour prioriser le rattrapage sur le logement locatif social. Il s'agit in fine de respecter la parité entre 50 % d'accession libre et 50 % de logements aidés. Pour les logements en accession sociale qui seront produits, la commune prévoit une tarification progressive des ventes de surface de foncier. Une attention particulière sera portée à la complémentarité des programmes de construction et leur échelonnement dans le temps sur l'ensemble de la polarité afin d'éviter leur mise en concurrence. Il est toutefois à noter qu'à Saint-Martin-du-Fouilloux une ZAC de 120 logements est en cours de réalisation.

Le programme prévoit la production d'environ 190 logements (entre 180 à 200 logements). La densité nette de l'opération sur la base de 190 logements sur une surface de 9,5 ha sera de 20 logements par hectare. Cette densité correspond aux attentes du PLUi sur ce secteur de développement urbain complémentaire. Pour la commune de Saint-Lambert-la-Potherie, le PLUi valant PLH affiche un objectif de 339 logements en offre nouvelle. Avec une ambition de 190 logements en moyenne pour la période 2015-2027, le secteur de Gagné représentera 59 % de la production totale envisagée. Ce secteur 2AU constitue, avec le secteur 2AU de la Petite Brunette, la seule opération d'envergure permettant de mettre en œuvre le PLH sur le territoire communal.

Seule la compatibilité du projet de mise en compatibilité du PLUi avec les documents d'urbanisme a été étudiée.

En termes de déplacements, le site se connecte au tissu urbain existant par une voie principale orientée est-ouest reliant la rue des Landes à la rue des Églantiers. Il comprend également une liaison nord reliant la rue des Landes. Une trame viaire secondaire dessert le futur quartier en voie partagée. Les liaisons douces seront connectées à celles existantes en périphérie. La thématique des cheminements doux est davantage développée dans la notice explicative du dossier de DUP que dans l'évaluation environnementale alors même que ces éléments qualitatifs pourraient être valorisés à bon escient. Il est en effet précisé que le développement des déplacements doux est l'un des éléments clés du projet. Il est ainsi prévu un réseau dense de liaisons sécurisées, dissociées des voies routières, ce qui contribue aux objectifs portés par le plan de déplacement urbain mais aussi à la réduction des gaz à effet de serre. Ces éléments d'analyse enrichiraient l'évaluation environnementale tant dans sa partie relative à l'analyse des impacts que dans celle relative à la prise en compte des documents cadres thématiques.

La compacité du quartier permettra aux futurs habitants d'être à proximité à pied des commerces et équipements du centre-bourg. Des éléments d'analyse relatifs au trafic prévisible complèteraient utilement les schémas fournis de la trame viaire et permettraient d'aborder la question des nuisances potentielles qui ne sont pas analysées dans le dossier, lequel opère un renvoi vers l'étude d'impact et ses compléments.

La création d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) locale est prévue afin d'intégrer ces éléments, y compris de prise en compte des zones humides.

La MRAe recommande d'intégrer à l'évaluation environnementale les éléments positifs d'aménagement de la ZAC tels qu'ils ressortent de l'OAP locale.

Le rapport rappelle le contexte particulièrement contraint de la commune du fait de la présence

de nombreux secteurs humides aux abords du bourg. La justification d'absence d'alternative avérée à l'urbanisation des secteurs en zone humide constituait, de manière globale, un point faible du rapport de présentation du PLUi d'Angers Loire Métropole approuvé le 13 février 2017. L'avis de l'Autorité environnementale en date du 15 mars 2016 mentionnait que « *de bonne qualité, le rapport de présentation aurait cependant gagné à aboutir dans la démonstration produite de sorte à mieux justifier les arbitrages opérés en cours de réflexion sur ce projet (...) L'esquisse de scénarios alternatifs aurait contribué à étayer l'acceptabilité de certains impacts résiduels du projet, au regard de ceux qu'auraient provoqué d'autres options de planification. C'est notamment le cas pour la prise en compte des zones humides. S'il est écrit que les secteurs d'urbanisation définis correspondent aux meilleures alternatives pour le développement urbain de chacune des communes, les enjeux de développement urbain ne sont pas confrontés aux enjeux environnementaux, avec comme préalable une qualification et une hiérarchie des zones humides recensées.* ». Le PLUi désormais en vigueur n'a pas évolué sur ce point. Le renvoi au stade opérationnel du projet pour une mise en œuvre de la démarche éviter-réduire-compenser rend d'autant plus exigeante la démonstration de l'analyse des scénarios alternatifs. Le document fourni est très rapidement conclusif sur la question alors même qu'il s'agit de l'un des enjeux principaux du dossier.

La MRAe recommande de préciser les différents scénarios proposés et d'étayer la démonstration relative au parti d'aménagement retenu, en proposant une analyse confrontant enjeux de développement urbain et enjeux environnementaux, au regard en particulier de la prégnance des zones humides sur le périmètre d'étude.

Cette zone 2AU initiale a fait l'objet, au stade projet, d'investigations supplémentaires relatives aux zones humides, l'objectif poursuivi étant de préserver l'essentiel des zones humides. Pour autant, les résultats des inventaires ne sont pas produits au dossier. Il est simplement fait état que 22 525 m² de zones humides seront détruits (sur environ 67 419 m² de zone 2AU) et seront compensés sur place par la création d'une zone humide de 20 638 m², laquelle sera classée en zone naturelle. L'objectif de compensation fonctionnelle n'apparaît pas garanti par ce ratio peu ambitieux. Des investigations ont été menées pour vérifier la compatibilité du terrain (espace de pâture situé à l'Est du projet). Le détail permettant d'apprécier cette mesure sera fourni dans le dossier d'autorisation environnementale unique, ce qui ne dispense pas d'une analyse plus poussée de sa pertinence au titre du PLU.

Au regard de la problématique particulière relative aux zones humides à laquelle est confrontée la collectivité, la MRAe recommande d'enrichir la partie état initial des résultats des investigations supplémentaires qui ont été menées au stade opérationnel et de démontrer l'équivalence écologique apportée par la compensation envisagée.

L'analyse paysagère reste toutefois peu développée. Le site de Gagné s'inscrit dans un maillage de haies bocagères, créant un lien entre les lignes de haies de la Grande Rangée et le bois des Écots au sud. S'il est précisé que l'identité paysagère sera valorisée par la conservation au maximum des boisements existants et des haies de qualité, les critères de sélection desdits boisements et haies ne sont pas indiqués pas plus que la traduction de cette protection dans le PLUi (exception faite du zonage N). L'un des enjeux paysagers est d'assurer la transition entre le Nord plus urbain et le Sud plus naturel. La large coulée verte au sud du quartier qui préserve les zones humides et compense celles détruites par l'aménagement y contribue, tout comme l'intégration de la majeure partie des haies existantes à la trame verte du quartier. Le document précise en outre que le parti d'aménagement tient compte de la ligne de crête dans le choix des formes urbaines.

La conservation des haies et de la coulée verte humide en connexion avec les bois de Defay, au-delà de l'enjeu paysager qu'elle représente, permet également d'assurer une fonction de continuité écologique.

La gestion des eaux pluviales est renvoyée au dossier d'autorisation environnementale unique au titre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques. Les eaux usées seront traitées dans le réseau collectif à créer lors de l'ouverture à l'urbanisation de la zone. Le traitement sera réalisé par la station d'épuration communale dont il est assuré que la capacité et la performance sont suffisantes, sans toutefois donner davantage d'éléments chiffrés.

3. Conclusion

Dans sa forme, le caractère particulièrement succinct du document fourni nuit à la qualité de la démonstration d'un parti d'aménagement présenté comme le moins impactant pour l'environnement, pour les zones humides tout particulièrement. Si les conclusions apportées cherchent à montrer le respect de la séquence éviter-réduire-compenser, la MRAe ne peut que constater le défaut d'argumentaire et le caractère très général des informations fournies. La MRAe recommande de fournir les résultats issus des inventaires complémentaires (délimitation, qualification), d'étayer la justification du parti retenu et de présenter la pertinence et les conditions pratiques de mise en œuvre de la mesure compensatoire – à savoir la création d'une zone humide de 20 638 m² – au lieu de renvoyer au dossier d'autorisation au titre de la loi sur l'eau.

Les compléments apportés à l'étude d'impact en date du 16 mai 2018 auxquels il est régulièrement fait référence ont pleinement vocation à enrichir l'analyse de sorte à faire du présent rapport de présentation un document auto-portant d'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du PLU.

Enfin, le document est très peu disert sur les incidences positives du projet de mise en compatibilité du PLUi, pourtant bien réelles. L'ambition notamment en matière d'offre d'habitat, de cheminements doux, leur traduction dans la création d'une OAP locale, mais aussi le choix de créer un zonage N sur 1,8 ha dédié à la préservation des enjeux paysagers et environnementaux, sont autant d'éléments que le rapport de présentation devrait détailler et valoriser.

Nantes, le 14 novembre 2018
La présidente de la MRAe des Pays-de-la-Loire,



Fabienne ALLAG-DHUISME