



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
Schéma de cohérence territoriale (SCoT)
de la communauté de communes du
BOCAGE MAYENNAIS (53)**

n°MRAe 2018-3552

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 par conférence téléphonique le 18 janvier 2019. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté de communes du Bocage Mayennais (53).

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

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 la communauté de communes du Bocage Mayennais pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 19 octobre 2018.

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 par courriel le 23 octobre 2018 le délégué territorial de l'agence régionale de santé de la Mayenne, qui a transmis une contribution en date du 5 novembre 2018.

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.

Synthèse

Le SCoT de la communauté de communes du Bocage Mayennais recouvre 27 communes sur un territoire à dominante rurale situé au nord-ouest de la Mayenne, aux confins des départements de la Manche, de l'Orne et de l'Ille-et-Vilaine. Il vise à renouer avec une dynamique démographique positive de son territoire en s'appuyant sur la qualité de son cadre de vie, ses atouts économiques et touristiques, et sur l'influence de plusieurs aires urbaines voisines.

Malgré l'affichage d'une volonté positive de la collectivité en vue d'un développement maîtrisé et de qualité de son territoire, le SCoT propose des orientations (dans le document d'orientation et d'objectifs - DOO) sans mise en perspective suffisante pour permettre de les hiérarchiser ou d'encadrer d'éventuels conflits entre elles.

Il manque de précision dans l'encadrement des documents d'urbanisme locaux au titre du développement de l'habitat et des activités, ainsi qu'au titre de la maîtrise de la consommation d'espace induite par ce développement, en relation avec la structure polarisée du territoire.

Alors qu'il présente un diagnostic globalement abouti, il ne propose pas de lecture territorialisée des projections de développement, ni de croisement avec les enjeux identifiés, notamment naturels, dont la prise en compte mériterait d'être approfondie et mieux explicitée.

L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement et des mesures pour les éviter, les réduire ou les compenser (ERC) ne s'appuie sur aucune exploration précise à l'échelle des sites susceptibles d'être touchés.

La MRAe recommande notamment :

- de clarifier et de renforcer la cohérence des orientations prescriptives du DOO relatives au développement résidentiel, en accord avec les objectifs et les principes d'équilibre de son territoire affirmés par le PADD, en particulier sur la répartition des capacités d'accueil et sur les densités pratiquées au sein des opérations d'ouverture à l'urbanisation ;
- de clarifier et de renforcer la cohérence des orientations prescriptives du DOO relatives au développement des activités économiques, en particulier sur la hiérarchisation entre zones stratégiques, zones de proximité et entreprises d'envergure hors des zones d'activités identifiées ;
- d'approfondir l'examen des impacts, directs et indirects, du projet de SCoT sur les enjeux naturels du territoire, de décliner la Trame Verte et Bleue (TVB) à son échelle, avec un niveau de prescriptions qui permette d'assurer la préservation des continuités d'intérêt supra-communal, et de mieux justifier de l'absence d'incidences significatives sur les sites Natura 2000 en connexion avec le territoire.

L'ensemble des observations et recommandations de la MRAe est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

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 obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas des schémas de cohérence territoriale (article L.104-1 du code de l'urbanisme).

1 Contexte et présentation du projet de SCoT

Le périmètre du SCoT de la communauté de communes du Bocage Mayennais représente une population totale de l'ordre de 19 570 habitants (source INSEE – 2012) et une surface de 526,9 km². Il comprend 27 communes, dont 13 comptent moins de 500 habitants, 4 entre 1 000 et 1 300 habitants, les deux plus grandes approchant les 2 800 habitants.

La communauté de communes du Bocage Mayennais connaît un déclin démographique depuis 1968, de l'ordre de -110 habitants/an entre 1968 et 1999, puis de -52 habitants/an entre 1999 et 2012.

L'armature de ce territoire rural s'organise selon deux logiques de polarisation :
— à l'est et au centre autour des deux pôles principaux d'Ambrières-les-Vallées et de Gorrion, au sud desquels se trouvent deux pôles secondaires (Oisseau et Chatillon-sur-Colmont),
— à l'ouest autour de quatre pôles secondaires (Landivy, Fougerolles-du-Plessis, Pontmain, Montaudin) et du pôle économique de la Tannière.



Carte extraite du PADD page 8

Situé à la croisée des trois départements de la Manche, de l'Orne et de l'Ille-et-Villaine, et à l'intérieur d'un réseau de desserte autoroutière et routière de qualité, il bénéficie également des aires d'influence de Laval et Mayenne sur sa frange sud-est, de Fougères et Ernée sur sa frange sud-ouest.

Le territoire communautaire est aujourd'hui couvert par 10 plans locaux d'urbanisme (PLU), 2 plans d'occupation des sols (POS) et 2 cartes communales.

Le projet de SCoT s'inscrit dans la volonté de renouer avec une dynamique démographique positive du territoire, de valoriser son offre foncière à vocation économique, ses filières agricoles et ses atouts touristiques, tout en préservant l'identité rurale de son territoire et la qualité du cadre de vie offerte à ses habitants.

Son territoire est structuré par un réseau hydrographique et bocager riche, comprenant en particulier la vallée de la Colmont au centre et à l'est. Sa frange sud comprend également une partie de la forêt de Mayenne.

Le projet de SCoT prévoit une croissance démographique de 776 habitants pour la période 2013-2038 habitants et une consommation maximale de 80 ha (50 ha pour l'habitat, 30 ha pour les activités).

Les principaux enjeux environnementaux du projet de SCoT identifiés par l'autorité environnementale sont la maîtrise de la consommation foncière et la préservation des fonctionnalités écologiques du territoire.

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

2.1 L'articulation du SCoT avec les autres plans et programmes

Ce chapitre intégré au document d'évaluation environnementale rappelle les objectifs d'autres plans et programmes qui s'appliquent sur le territoire et expose de manière succincte les principes à travers lesquels le projet de SCoT leur répond.

Il cite les plans et programmes suivants avec lesquels il doit être compatible : le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne 2016-2021 et le SDAGE Seine-Normandie 2016-2021¹, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Mayenne, le SAGE de la Sélune, le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne 2016-2021, le PGRI Seine-Normandie 2016-2021, ainsi que la charte du parc naturel régional (PNR) Normandie-Maine. Il évoque également le projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région des Pays-de-la-Loire, en cours d'élaboration.

Les éléments relatifs à l'articulation du SCoT avec les PGRI Loire-Bretagne et Seine-Normandie mériteraient d'être davantage explicités, afin d'identifier les dispositions prescriptives que le SCoT devra mettre en œuvre.

Au titre des documents cadre qu'il doit prendre en compte, il cite le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et évoque le projet de schéma régional des carrières en cours d'élaboration. Enfin, il vise les projets de plan climat énergie territorial (PCET) de Haute Mayenne et du département de la Mayenne, bien qu'ils ne soient pas nécessairement attendus dans un rapport de prise en compte du SCoT (articles L.131-1 et L.131-2 du code de l'urbanisme).

L'argumentaire expose les principes généraux portés par le document d'orientations et d'objectifs (DOO) qui sont de nature à traduire au niveau du SCoT ou à relayer au niveau des documents communaux ou intercommunaux les objectifs des documents supra. La démonstration se limite toutefois à l'exposé des principes, et la question des moyens retenus par le SCoT pour leur mise en œuvre sera évoquée au chapitre 3 du présent avis.

La MRAe recommande de compléter l'analyse au titre de la compatibilité du projet de SCoT avec le PGRI Loire-Bretagne 2016-2021 et le PGRI Seine-Normandie 2016-2021, et d'identifier les dispositions prescriptives que le SCoT devra mettre en œuvre.

2.2 L'état initial de l'environnement et le diagnostic socio-économique

L'état initial de l'environnement et le diagnostic socio-économique sont présentés sous la forme de deux documents abordant l'ensemble des thématiques attendues de manière claire et largement illustrée. Les analyses sont développées avec pédagogie et les synthèses proposées au terme de chaque chapitre thématique structurent leur appropriation par le lecteur.

1 On rappellera que le SDAGE Seine-Normandie 2016-2021 a été annulé en décembre 2018, sans effet différé.

2.3 L'explication des choix retenus

Le document spécifique « Justification des choix » du SCoT rappelle les enjeux issus du diagnostic du territoire et les questionnements qui ont alimenté la réflexion de la collectivité au cours de l'élaboration du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) puis de celle du DOO.

La partie relative au PADD est organisée sous l'angle de chacune des thématiques : développement économique, agriculture, déplacements, offre d'équipements et de services, consommation d'espace, habitat, formes urbaines et modes d'urbanisation, paysages et entrées de ville, sobriété territoriale et précarité énergétique, biodiversité et milieux naturels, paysage et patrimoine. Elle propose un zoom sur la projection démographique et sur les objectifs de production de logement.

L'argumentaire développé autour du DOO est concentré sur sa traduction des objectifs du PADD en matière de répartition spatiale de l'objectif de production de logement, de mise en œuvre d'une densité bâtie brute, d'analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis, de limitation de la consommation d'espace, d'activités agricoles, de mise en œuvre de protection de la TVB, de mise en œuvre de la préservation des paysages et du patrimoine.

Ces démonstrations, gagneraient à présenter des scénarios différents, ainsi que de possibles variantes autour d'une même option choisie.

De plus, elles ne justifient pas de choix retenus lorsque les thématiques croisées mettent en perspective des conflits potentiels sur certains secteurs.

La MRAe recommande de mieux justifier les choix de développement retenus, en s'appuyant sur une analyse transversale des enjeux.

2.4 L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement, et des mesures pour les éviter, les réduire et les compenser

L'analyse des incidences produite n'est pratiquement pas territorialisée, et abordée le plus souvent sans hiérarchisation ni recoupement précis avec les enjeux environnementaux du territoire.

Le rapport d'analyse des incidences du projet de SCoT sur l'environnement comporte une présentation des incidences notables prévisibles pour chaque thématique, en rappelant les atouts, faiblesses et enjeux issus de l'état initial, en identifiant les incidences potentielles du projet de SCoT, en proposant les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation, en rappelant les orientations retenues du DOO.

Cette approche thématique liste les mesures et principes retenus de nature à éviter, réduire ou compenser les incidences potentielles du projet de SCoT sur les enjeux identifiés. Toutefois elle n'analyse pas les liens que les mesures peuvent avoir entre elles, ni n'explore leurs limites. Elle ne les met pas en perspective, notamment sur des territoires à conflits potentiels d'usages appelant d'éventuelles hiérarchisations et arbitrages au-delà des principes généraux (Par exemple entre enjeux paysagers et encouragement des projets de valorisation de la biomasse, ou à travers le principe de développement de sites d'activités implantés en secteur agricole ou à proximité de zones naturelles). Elle apparaît ainsi plus affirmative que démonstrative, renvoyant l'exercice de

leur hiérarchisation et de leur efficacité à leur mise en œuvre par les documents d'urbanisme communaux.

La deuxième partie du rapport d'analyse des incidences concerne les sites susceptibles d'être touchés par la mise en œuvre du SCoT.

Son champ est limité :

— aux extensions urbaines liées au développement économique des zones économiques dites stratégiques (zones des Sapinettes à Gorron, de la Tannière à Saint-Berthevin-la-Tannière, des Vallées à Ambrières-les-Vallées),

— aux aménagements d'infrastructures liés au renforcement du réseau de transport (aménagement de la RD 5 entre Gorron et Vieuvy et entre Saint-Georges-Buttavent et Gorron, études de contournements routiers de Gorron et d'Ambrières-les-Vallées).

Cependant, aucun des sites susceptibles d'être touchés par la mise en œuvre du SCoT n'est repéré sur le territoire du Bocage Mayennais, et aucune visualisation n'est proposée du recoupement potentiel de leur périmètre avec la carte des enjeux environnementaux identifiés, en particulier les réservoirs de biodiversité et les continuités écologiques.

De plus, les analyses proposées se limitent à identifier des incidences potentielles sans qualification des enjeux propres au secteur considéré, et les réponses apportées se réduisent à l'affirmation des orientations du DOO et au report sur les études en phase projet du niveau de prise en compte des risques d'incidence.

Ainsi, alors que les analyses soulèvent de potentielles dégradations de zones humides, fragmentations de corridors écologiques, augmentations du risque inondation par exemple, le SCoT n'approfondit pas l'exploration des éventuels conflits qui auraient nécessité certains arbitrages à son échelle au-delà des principes généraux.

Enfin, l'analyse des incidences sur les sites susceptibles d'être touchés ignore les sites des grandes entreprises implantées en dehors des zones d'activités économiques, alors que le SCoT érige le principe du confortement de leur développement potentiel y compris en zones agricoles et à proximité de zones naturelles.

La MRAe recommande, pour chacun des principaux sites de développement du territoire de SCoT d'ores et déjà identifiés, de préciser les enjeux environnementaux, d'approfondir l'identification des incidences potentielles de la mise en œuvre du SCoT et les réponses apportées au regard de la démarche ERC².

2.5 Dispositif de suivi

Une liste de 61 indicateurs de suivi est présentée au chapitre 9 du document d'évaluation environnementale du SCoT, en précisant leurs thématiques et leurs sources d'information.

Pour chacun d'eux, il serait opportun de préciser la fréquence de suivi et un état zéro, sans lesquels l'évaluation ne peut avoir de fondement.

Il manque de plus des objectifs chiffrés à l'échéance du SCoT, nécessaires à son évaluation qui doit être réalisée tous les 6 ans.

2 La démarche « éviter – réduire – compenser » (ERC) s'applique aux composantes de l'environnement et de la santé humaine. Elle consiste, au regard d'une incidence potentielle, à respecter la séquence privilégiant successivement les possibilités d'éviter l'incidence, puis les mesures permettant de réduire l'incidence s'il n'y a pas d'alternative à l'évitement, puis les mesures permettant de compenser l'incidence si les moyens de la réduire ne sont pas suffisants.

La MRAe recommande de préciser, pour chaque indicateur, son état zéro, sa fréquence de suivi et ses objectifs chiffrés à l'échéance du SCoT pour ceux qui le nécessitent.

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique présente logiquement les mêmes faiblesses que le document lui-même.

Au-delà, s'il rappelle les éléments de synthèse qui concluent l'état initial de l'environnement, il ne reprend pas ceux du diagnostic socio-économique. Puis il propose un résumé très succinct et générique du document d'évaluation environnementale, sur le mode déclaratif plus que démonstratif, sans analyse territorialisée ni aucune illustration.

Globalement, le résumé non technique ne permet pas au lecteur d'identifier tous les enjeux, ni de les mettre en relation avec les choix retenus à travers les orientations du PADD et les dispositions du DOO.

Il ne lui permet pas davantage d'appréhender de manière appliquée au territoire les éléments d'analyse des incidences du projet de SCoT sur les composantes de l'environnement et sur les sites les plus susceptibles d'être touchés de manière notable.

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

Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) affiche la volonté de limiter la consommation d'espaces agricoles et naturels, notamment à travers la mise en œuvre d'une stratégie foncière à vocation économique appuyée sur les implantations d'activités existantes, et à travers la relance d'une dynamique démographique privilégiant la revitalisation du tissu urbain existant et la lutte contre la vacance de logements.

Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) fixe au total un chiffre de consommation foncière maximale pour le développement en extension des enveloppes urbaines existantes entre 2018 et 2033 de 80 ha répartis de la manière suivante : 50 ha pour l'habitat, 30 ha pour les activités, toutefois sans précision pour les espaces commerciaux.

Le projet de SCoT réduit ainsi la consommation foncière, au regard des chiffres avancés de 70 ha pour l'habitat et de 52 ha pour les activités sur la période entre 2001 et 2013, ce qui est une évolution positive à souligner.

Habitat

Le projet de SCoT vise une population de 19 800 habitants à l'horizon 2038, qui permettrait de renouer avec une dynamique démographique juste positive de l'ordre de + 0,05 % par an en moyenne. La population est en effet en déclin sur le territoire communautaire depuis 1968, avec une tendance constante de -0,25 % par an (soit -50 habitants/an) depuis 1999, et -0,2 % par an entre 2006 et 2014 (source INSEE).

Le PADD indique que cet objectif démographique correspond à un besoin estimé de construire et de remettre sur le marché (logements vacants et résidences secondaires) en moyenne 90 à 110 logements par an. Ce scénario apparaît ambitieux compte tenu d'une

part de l'estimation des besoins établie à 80 logements par an par le plan départemental de l'habitat (PDH) de la Mayenne pour la période 2015–2020, et d'autre part de la production moyenne de logements observée sur le territoire communautaire, qui a été de 76 logements/an sur la période 2005–2014 et de 46 logements/an sur la période 2010–2016 (source SITADEL).

Le DOO organise la répartition de ces objectifs de production de logements (tableau page 15), en proposant pour chaque commune une projection basse et une projection haute. Dans la mesure où ces projections portent sur 15 ans (entre 2018 et 2033), le SCoT gagnerait à justifier de leur cohérence avec l'échéance retenue de 2038 pour atteindre l'objectif démographique.

Au titre de l'offre résidentielle et à l'échelle du territoire communautaire, le DOO propose de ventiler la production de 1 500 logements sur 15 ans de la manière suivante :

- 150 logements vacants remis sur le marché,
- 450 logements en renouvellement urbain,
- 300 logements par changement de destination et/ou comblement de dent creuse au sein de secteur de taille et de capacité d'accueil limité (STECAL),
- 600 logements en extension des enveloppes urbaines.

Le document de justification des choix indique pour l'hypothèse retenue (hypothèse 3) une production de 1 897 logements sur 25 années (2013–2038), difficile à appréhender au regard des 1500 logements affichés par le DOO sur la seule période 2018–2033. De plus, l'hypothèse de 20 265 habitants en 2038 de ce même tableau s'avère largement supérieure à l'intention du PADD de « plus de 19 800 habitants » (écart de plus de 400 habitants). Il conviendrait de remettre en cohérence les projections démographiques et les besoins en logements, aux mêmes échéances.

Le SCoT propose ainsi deux clés de répartition des objectifs de production de logements, d'une part à la commune, d'autre part dans la balance entre renouvellement urbain, reconquête de la vacance, comblement en STECAL, et extension urbaine. Mais ces clés sont uniquement quantitatives, et le SCoT ne va pas jusqu'à déterminer des objectifs issus de leur analyse croisée, qui auraient été de nature à tenir compte de situations différentes entre les communes du territoire et à mieux organiser les équilibres attendus.

Le diagnostic mettait en perspective les principaux enjeux : lutter contre la vacance des logements et favoriser une offre de logements de plus petites tailles adaptés au desserrement des ménages, au vieillissement de la population, ainsi qu'à l'accueil de populations jeunes en situation d'alternance.

L'ambition de remettre en 15 ans 150 logements vacants sur le marché apparaît limitée au regard d'un fort taux de vacance, dépassant 12 % sur le territoire communautaire (après une augmentation de 24 % entre 1999 et 2012), et 15 % sur certaines communes (Couesmes–Vaucé, La Dorée, Landivy, Saint–Aubin–Fosse–Louvain, Saint–Berthevin–la–Tannière).

Par ailleurs, l'importante proportion de 1 logement nouveau produit sur 5 par changement de destination et/ou comblement de dent creuse au sein de secteur de taille et de capacité d'accueil limité (STECAL) mérite d'être mieux explicitée et justifiée, car s'il est vertueux en termes de maîtrise de la consommation d'espace, il induit des risques de dispersion de l'habitat et est susceptible d'aller à l'encontre de l'enjeu de renforcement des polarités.

S'agissant des 600 logements projetés en extension urbaine, le SCoT applique un objectif moyen de densité brute de 12 logements à l'hectare, qui n'est pas ambitieux. L'enjeu de limitation de consommation d'espace agricole et naturel nécessiterait que

l'objectif de densité soit reconsidéré et différencié en fonction des éléments du diagnostic et de la structure polarisée du territoire.

La MRAe recommande :

- **de clarifier les objectifs démographiques de la collectivité et de les mettre en cohérence avec les besoins en logements, à une échéance commune,**
- **de mieux justifier les besoins exprimés en logements, de reconsidérer l'objectif global de densité et de mieux prendre en compte la situation de chaque commune ;**
- **de clarifier et de renforcer la cohérence des dimensions prescriptives du DOO relatives au développement résidentiel, en particulier sur la répartition des constructions de logements neufs (dans et hors des enveloppes urbaines existantes), sur la lutte contre la vacance de logements.**

Activités

Le diagnostic socio-économique dresse un bilan précis des surfaces consommées et disponibles des 24 zones d'activités existantes au sein du territoire de SCoT. Il constate une consommation de 52 ha, soit 4,33 ha/an entre 2001 et 2013, et une disponibilité globale de près de 39 ha sur ces zones.

Le PADD affiche la volonté de développer une stratégie foncière à vocation économique en confortant et développant les zones d'activités stratégiques des Sapinettes (Gorron), de la Tannière (Saint-Berthevin-la-Tannière) et des Vallées (Ambrières-les-Vallées), tout en valorisant les zones d'activités artisanales « de proximité » présentes dans plusieurs communes. Parallèlement, il prévoit de conforter les grandes entreprises implantées en dehors des zones d'activités économiques pour leur permettre un développement futur sur site.

Le DOO fixe une enveloppe foncière maximale d'une trentaine d'hectares à ouvrir à l'urbanisation pour les activités dans les 15 prochaines années.

Il précise que 50 % au moins de cette enveloppe foncière (soit au moins 15 ha) devra être affectée au confortement et au développement des zones d'activités économiques identifiées stratégiques (les Sapinettes, la Tannière, les Vallées), ainsi qu'aux entreprises de grande envergure situées en dehors des zones d'activités économiques.

Le SCoT ne détermine aucune clé de répartition de cette somme d'au moins 15 ha d'extension future, qui soit de nature à réguler un équilibre entre les trois zones d'activités stratégiques d'une part, et d'autre part entre ces zones et les autres sites d'envergure susceptibles de justifier de futurs développements.

Il ne propose pas davantage de moyen d'arbitrage pour la répartition des surfaces complémentaires (moins de 15 ha) susceptibles d'être ouvertes au profit de 21 zones de proximité identifiées par le SCoT.

Ainsi le SCoT ne permet pas de garantir le principe d'équilibre et de polarisation retenu autour d'une véritable stratégie foncière pour les activités.

La MRAe recommande de mieux encadrer la consommation d'espace relative au développement des activités économiques, en corrélation avec les objectifs d'une stratégie foncière optimisée et hiérarchisée, visant notamment à éviter le risque de dispersion des sites d'extensions.

S'agissant des commerces, si le SCoT préconise de conforter les implantations existantes, il doit mieux expliciter les conditions dans lesquelles il autorise éventuellement de nouvelles implantations en ouverture à l'urbanisation, et leur fixer des limites.

3.2 Espaces d'intérêt biologique et paysager

L'état initial dresse l'inventaire des espaces naturels remarquables et les décrit : vingt-cinq zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1, deux ZNIEFF de type 2, trois secteurs recensés susceptibles d'être qualifiés au titre de la stratégie nationale de création d'aires protégées (SCAP), ainsi que le parc naturel régional (PNR) Normandie-Maine qui concerne la commune d'Ambrières-les-Vallées.

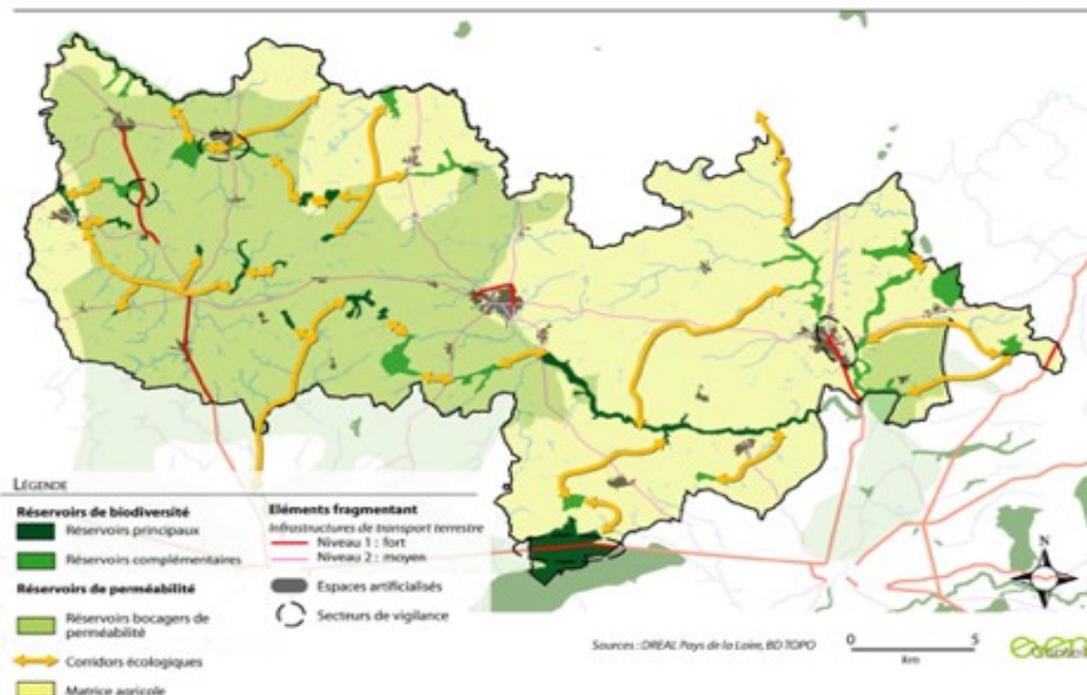
Il consacre également un chapitre au bocage, aux espaces boisés et aux arbres remarquables.

L'ensemble des 27 communes du Bocage Mayennais est couvert par des inventaires des zones humides, réalisés à l'échelle des communes pour 3 d'entre elles, sur un ensemble de 18 communes, ou par le SAGE Sélune pour les 6 autres. Toutefois, le SCoT ne dit pas si d'éventuelles disparités des méthodes employées pour conduire ces inventaires auraient nécessité des compléments afin d'obtenir une cohérence d'ensemble.

Le territoire est concerné par le réseau hydrographique des bassins de la Mayenne pour sa plus grande partie (centrale et est) et de la Sélune (pour sa partie ouest).

Les principaux enjeux liés aux espaces d'intérêt biologique correspondent aux réservoirs de la forêt de Mayenne (en pointe sud du territoire) et de la vallée de la Colmont (sur la partie plus centrale), à un ensemble de réservoirs bocagers de perméabilité sur toute la moitié ouest du territoire (comprenant une importante densité de ZNIEFF de type 1), à des réservoirs complémentaires de biodiversité en extrémité est du territoire, et au réseau de corridors les traversant ou les reliant.

Le document d'état initial propose une cartographie de la trame verte et bleue (TVB) à l'échelle du territoire communautaire (page 70), qui est reprise dans le DOO (page 40).



carte extraite de l'état initial de l'environnement page 70

Le PADD vise notamment à protéger les milieux naturels remarquables (réservoirs de biodiversité), à mettre en valeur, restaurer et remettre en bon état les continuités écologiques, à valoriser les boisements et le bocage en tant qu'élément identitaire du territoire et facteur de biodiversité.

Le DOO établit des principes visant à hiérarchiser les niveaux de prise en compte des éléments de TVB par les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux :

— il précise que les réservoirs de biodiversité principaux ne sont pas destinés à être urbanisés ; toutefois il ne l'exclut pas puisqu'il y conditionne le développement d'un projet d'urbanisation à sa compatibilité avec la pérennité de la fonctionnalité écologique du réservoir et à l'absence d'atteinte à l'intégrité des milieux ;

— pour les réservoirs de biodiversité complémentaires, il privilégie la « dominante agro-naturelle dans l'occupation des sols » (ce qu'on peut comprendre par le choix de zonages naturels et/ou agricoles mais qui mérite d'être clarifié), tout en y autorisant l'urbanisation nouvelle en extension de manière limitée et sous condition qu'elle ne porte pas atteinte à la fonctionnalité des habitats concernés ;

— au titre de la biodiversité ordinaire, le DOO invite les documents d'urbanisme à étudier la pertinence de protéger les boisements (au titre de la loi paysage ou des espaces boisés classés) au sein des réservoirs et corridors de la TVB, et à identifier les haies à préserver au sein des réservoirs bocagers de perméabilité et de la matrice agricole.

S'il préconise ainsi une graduation perceptible des possibilités d'urbanisation en fonction d'une hiérarchie des enjeux entre réservoirs de biodiversité principaux, complémentaires et biodiversité ordinaire, le SCoT ne s'approprie pas lui-même les moyens d'une priorisation, ni n'opère aucun arbitrage au sein d'un même niveau d'enjeux. La prise en compte de la TVB au niveau du SCoT pouvait d'emblée opérer des mesures - notamment

d'évitement – plus claires et déterminantes sur des éléments majeurs, sans reporter la justification de niveaux de protection à l'échelle de la planification communale.

De plus, la hiérarchisation distingue les réservoirs de biodiversité (principaux ou complémentaires) et la biodiversité ordinaire, mais elle n'identifie pas en tant que tels les corridors écologiques, qui sont intégrés au rang de biodiversité ordinaire. Il appartient au SCoT de caractériser les continuités des fonctionnalités écologiques et leurs enjeux à l'échelle supra-communale, de manière à opérer, le cas échéant, certaines mesures à son niveau, et à éclairer les communes dans celles que pourront mettre en place leurs propres documents d'urbanisme.

Ce faisant, le SCoT ne garantit pas suffisamment une déclinaison de la TVB qui préserve réellement les enjeux des continuités sur son territoire et à son échelle, d'autant plus qu'il ne territorialise pratiquement aucun secteur de développement résidentiel, économique, touristique, ni aucun projet d'infrastructure identifié, et ne croise pas avec les secteurs à enjeux environnementaux, dont la TVB.

S'agissant des zones humides, le SCoT affiche le principe de leur préservation dans les documents d'urbanisme, dans le respect des dispositions prévues par le SDAGE Loire-Bretagne et par les SAGE de la Mayenne et de la Sélune.

Enfin, l'étude argumente de la distance (plus de 12 km) pour conclure à l'absence d'effet notable négatif du SCoT sur les sites Natura 2000. Toutefois, les deux sites Natura 2000 identifiés à cette distance du périmètre de SCoT sont reliés au maillage de la TVB du Bocage Mayennais par connexion formée par la rivière Mayenne. Il est attendu de l'analyse au regard des enjeux liés aux habitats et aux espèces concernés qu'elle argumente de manière plus explicite pour conclure à l'absence d'incidence significative du SCoT sur les sites Natura 2000.

La MRAe recommande

- d'approfondir la qualification des continuités écologiques du territoire, de décliner la TVB à son échelle, avec un niveau de prescriptions qui permette d'assurer la préservation des continuités d'intérêt supra-communal,***
- de mieux justifier de l'absence d'incidences significatives sur les sites Natura 2000 en connexion avec le territoire du SCoT.***

–
Le SCoT s'appuie sur une bonne analyse du paysage et de ses dynamiques dans le temps, tant à l'échelle globale que locale : contexte paysager dans son ensemble, paysages urbains, composante bocagère, recensement des protections dans les PLU notamment.

Il en porte les enjeux dans le PADD à travers une dimension à la fois thématique et transversale, touchant en particulier parmi les autres thématiques celles de l'urbanisation et de l'agriculture. La préservation, à travers le renforcement ciblé de composantes d'unités paysagères, est évoquée de façon équilibrée vis-à-vis de la volonté de valorisation touristique.

Au chapitre thématique, le DOO décline les objectifs du SCoT en fonction des différentes unités paysagères. Les cônes de vues remarquables (sur les paysages emblématiques du territoire) à préserver sont identifiés et spatialisés (carte page 18 du DOO). Les objectifs de qualité paysagère sont traités à l'échelle du grand paysage et à échelle locale, en ciblant les territoires et communes à plus forts enjeux en fonction des principes et recommandations posés.

3.3 Ressource en eau

Le DOO souligne la nécessité d'adapter les choix de zonages des documents d'urbanisme aux conditions de protection des captages d'eau potable existants et futurs, et rappelle à cet égard les cinq captages prioritaires du territoire ainsi qu'un projet de captage d'eau potable au lieu-dit Les Landes sur la commune d'Ambrières-les-Vallées.

S'agissant des eaux usées, le DOO conditionne à juste titre l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs dans les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux aux capacités de traitement existantes ou programmées des réseaux et stations d'épuration, à la qualité des eaux de rejet en milieu naturel, à l'acceptabilité du milieu récepteur et à l'existence de filières de prise en charge des boues.

Le SCoT gagnerait à être plus précis sur l'adéquation de ces éléments avec les projections de population prévues par le DOO.

Par ailleurs, le SCoT encourage les communes à la limitation de l'imperméabilisation des sols, à la gestion alternative des eaux pluviales dans les projets d'urbanisation, et au développement des techniques et mesures de réduction de consommation d'eau en particulier dans les secteurs de projets urbains, ainsi que dans les espaces et bâtiments publics.

3.4 Risques naturels, risques technologiques, sites et sols pollués

A travers diverses orientations, le SCoT accompagne les communes dans la prise en compte des risques naturels et technologiques prévue par la réglementation, mais sans y apporter de réelle plus-value.

S'agissant des risques d'inondation, la prise en compte de l'ensemble des dispositions du PGRI demande à être mieux explicitée et justifiée : celle-ci semble en effet limitée au principe de préservation voire de restauration des capacités des zones d'expansion des crues afin de maîtriser le phénomène d'inondation.

Au-delà, le SCoT relaie à l'échelle des documents d'urbanisme locaux le travail d'identification des secteurs exposés aux risques d'inondations afin de limiter voire de proscrire l'exposition de tiers au risque inondation, l'intégration des principes de gestion des eaux pluviales pour les zones d'urbanisation future situées en amont de zones inondables, ainsi que l'attention particulière à porter à la préservation des structures naturelles permettant le ralentissement des ruissellements (haies, talus, etc) dans les secteurs à risque.

Par ailleurs, le SCoT gagnerait à signaler le projet de classement « risque de rupture de barrage » de l'étang de Pontpierre sur la commune de Désertines, et ses conséquences potentielles en termes d'interdiction d'exposition des biens et des personnes aux abords de l'ouvrage.

Au titre du risque radon enfin, il conviendrait que le SCoT fasse référence à la nouvelle réglementation sortie avec le décret 2018-434 entré en vigueur depuis le 1er juillet 2018 et l'arrêté du 27 juin 2018. Cette nouvelle réglementation porte le niveau de référence à 300 Bq/m³ (au lieu de 400) et détermine trois types de zones selon leur potentiel radon.

Le SCoT pourrait ainsi préciser que toutes les communes du Bocage Mayennais sont classées en zone 3 au potentiel le plus élevé, rendant indispensable la mise en œuvre de techniques de construction limitant toute pénétration du gaz radon dans les bâtiments.

3.5 Nuisances et santé publique

Le SCoT recommande aux communes de limiter la localisation de zones à urbaniser pour l'habitat aux abords des infrastructures de transport terrestre génératrices de nuisances sonores, et le cas échéant d'étudier la réalisation d'aménagements visant à minimiser les impacts de ces nuisances sonores.

Il invite les collectivités à ne pas créer de voisinage entre zone d'habitat et zones d'activités ou équipements publics pouvant générer des nuisances.

Il est attendu du SCoT qu'il explore à son niveau les principaux conflits potentiels de nature à exposer de nouvelles populations à des nuisances sonores potentielles et/ou prévisibles, s'agissant en particulier des projets d'infrastructures de transport, et des zones de développement économique qu'il inscrit à son compte.

3.6 Changement climatique, énergie, mobilité

Au titre de la sobriété territoriale, le DOO favorise l'installation d'équipements nécessaires à la production d'énergies renouvelables telles que l'énergie solaire thermique, photovoltaïque, éolienne, géothermique. Il encourage également le développement de projets de valorisation de la biomasse provenant de ressources locales liées à l'élevage, la production hydroélectrique ainsi que la filière bois.

Il appelle également les documents communaux à « *permettre* » l'amélioration des performances énergétiques du bâti existant, sans promouvoir une plus dynamique volontariste.

Bien qu'il lui appartienne de promouvoir les moyens de la transition écologique, le SCoT se limite à lister les orientations dans ce sens, sans explorer ni encadrer les conflits potentiels avec celles visant notamment la préservation de la biodiversité et celle du patrimoine architectural (notamment vernaculaire).

Les enjeux de mobilité sont abordés à travers plusieurs thématiques. Le SCoT encourage en particulier la pratique de modes doux et décarbonés, mais principalement en complément d'une politique de renforcement de la desserte routière, et conditionnée à l'optimisation des temps de déplacement plutôt qu'à la qualité du déplacement. De même, s'il incite au covoiturage ou aux initiatives locales de transports alternatifs, il gagnerait à développer sa démarche de manière à mieux poser les conditions d'une politique globale et cohérente de mobilité alternative. Le territoire communautaire présente un potentiel important au regard des enjeux de mobilités actives, dans la mesure où 45 % des actifs y travaillent dans leur commune de résidence et où l'offre de transports en commun est actuellement peu adaptée aux déplacements domicile-travail.

Nantes, le 18 janvier 2019

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



Fabienne ALLAG-DHUISME