



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale des Pays de la Loire
sur le projet de plan local d'urbanisme (PLU)
de Mauges-sur-Loire (49)**

n° : 2019-3820

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire s'est réunie le 13 mai 2019, par conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le PLU de Mauges-sur-Loire (n° 49). Étaient présents et ont délibéré collégalement : Fabienne Allag-Dhuisme, Thérèse Perrin et en qualité de membre associé Vincent Degrotte

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 le présent avis.

Était absent : Antoine Charlot

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par Monsieur le maire de Mauges-sur-Loire pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 13 février 2019.

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 15 février 2019 l'agence régionale de santé de Maine et Loire, qui a transmis une contribution en date du 4 mars 2019.

En outre, la DREAL a consulté par mail du 15 février 2019 :

- le directeur départemental des territoires et de la mer de Maine et Loire, qui a transmis une contribution en date du 28 mars 2019,

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).

Synthèse de l'Avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du projet de plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Mauges-sur-Loire (18 286 habitants en 2014). La collectivité a arrêté le projet de PLU pour ce territoire le 17 décembre 2018. Il est soumis à évaluation environnementale en raison de la présence de sites Natura 2000 : zone spéciale de conservation ZSC, « Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts-de-Cé et ses annexes », et zone de protection spéciales ZPS « Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts-de-Cé et zones adjacentes ». Les principaux enjeux identifiés par la MRAe concernent la gestion économe de l'espace, la préservation des milieux naturels, la prise en compte des risques pour les populations, et l'intégration des questions énergétiques et du changement climatique.

La MRAe souligne la qualité perfectible des documents produits dont l'ambition en matière de pédagogie mérite d'être accentuée par l'apport d'éléments davantage démonstratifs.

En matière de maîtrise de la consommation de l'espace, la MRAe souligne les efforts consentis par la collectivité pour ce premier exercice de document de planification à l'échelle du périmètre de la commune nouvelle et sa mobilisation en faveur d'une reconquête du foncier disponible au sein des enveloppes urbaines. Toutefois, la façon dont s'est poursuivie l'urbanisation depuis l'approbation du SCoT en 2013 rend nécessaire un rééquilibrage du développement en faveur des pôles identifiés dans ce document de niveau supérieur, ainsi qu'un renforcement des niveaux de densités minimales pour les futures zones d'habitat. Par ailleurs, l'effort de maîtrise de consommation d'espace a exclusivement porté sur les zones à vocation d'habitat, alors même que le bilan en termes de zones d'activité et les disponibilités paraissent suffire au développement à l'horizon des dix années du PLU.

Les enjeux relatifs à la préservation des milieux naturels et du paysage, qui constituent des éléments forts d'identité du territoire, apparaissent bien appréhendés. Toutefois, la préservation de la trame verte et bleue gagnerait à être renforcée en ce qui concerne les dispositions réglementaires des secteurs les plus sensibles constitués par les sites Natura 2000 et les zones humides, ce qui passe notamment par un exercice d'évaluation des incidences plus approfondi. La préservation de ces espaces tributaires de la qualité de l'eau nécessite aussi de s'interroger sur la cohérence du développement urbain des divers secteurs envisagés avec le fonctionnement des réseaux de transfert et les performances et capacités des unités de traitement des eaux usées.

En ce qui concerne les risques naturels, le respect de la prise en compte de la servitude constituée par le plan de prévention du risque inondation (PPRI) « Vals du Marillais et de la Divatte » et « Vals de Saint Georges, Chalonnes et Montjean » doit être mieux assuré en particulier pour le projet de création d'une restauration de type guinguette au lieu dit La Queue de l'Île à Monjean-sur-Loire, et par un report au plan de zonage et une intégration directe de ses prescriptions au règlement du PLU.

Le modèle de développement retenu, centré autour des bourgs, contribuera à la réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre du territoire. Toutefois, sans attendre le plan d'action du futur plan climat air énergie territorial (PCAET) en cours d'élaboration, la collectivité pourrait d'ores et déjà à son niveau mobiliser les outils du code de l'urbanisme qui s'offrent à elles pour aller plus loin en termes d'ambition en faveur de la transition énergétique.

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 du projet de PLU de Mauges-sur-Loire en tant que territoire concerné par la présence de sites Natura 2000.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PLU de Mauges-sur-Loire et de ses principaux enjeux environnementaux

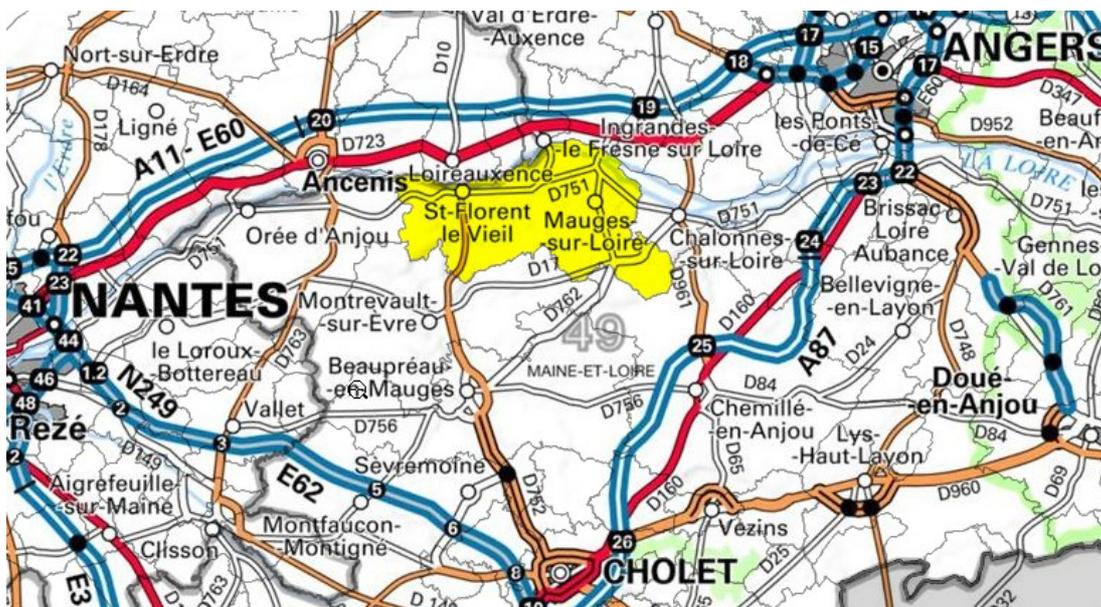
1.1 Contexte et présentation du territoire

Mauges-sur-Loire est une commune nouvelle est issu de la fusion fin 2015 de 11 anciennes communes² correspondant à la délimitation de l'ancienne communauté de communes du canton de Saint-Florent-le-Vieil, elle-même à l'initiative de l'élaboration du présent document d'urbanisme alors intercommunal. Cette commune de Maine et Loire d'une superficie de 192 km², comptait 18 286 habitants en 2014. Pour partie frontalière du département de Loire-atlantique, elle est bordée au nord par la Loire et située entre les deux métropoles de Nantes et Angers.

Le territoire communal comporte deux sites Natura 2000 qui correspondent au lit moyen de la Loire et s'étendent le long de la limite nord de la commune. Il s'agit de la zone spéciale de conservation ZSC FR 5200622 « Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts-de-Cé et ses annexes » et la zone de protection spéciales ZPS FR5212002 « Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts-de-Cé et zones adjacentes ». Ces zones coïncident en grande partie avec la délimitation des espaces naturels et paysages exceptionnels à protéger ou ayant vocation à être protégés de la directive territoriale d'aménagement (DTA) « Estuaire de la Loire » approuvée en juillet 2006.

Cette frange nord du territoire à proximité de la Loire est également concernée par deux plans de prévention du risque naturel inondation (PPRI) « Vals du Marillais et de la Divatte » et « Vals de Saint Georges, Chalennes et Montjean ».

2 Les communes de Beausse, Botz-en-Mauges, Bourgneuf-en-Mauges, La Chapelle-Saint-Florent, Le Marillais, Le Mesnil en Vallée, Montjean-sur-Loire, La Pommeraye, Saint-Florent-le-Vieil, Saint-Laurent-de-Plaine, Saint-Laurent-du-Mottay.



Localisation du territoire de la commune nouvelle de Mauges-sur-Loire

Avec 16 % des emplois du territoire et une surface agricole utile qui représente 73 % du territoire, l'agriculture est une composante essentielle de la commune. Elle est orientée très majoritairement vers l'élevage bovin, activité qui participe au maintien de surfaces de prairies temporaires et permanentes, donc du maillage bocager associé structurant pour ce territoire. On relève toutefois ces dernières années une régression de ces espaces environnementaux d'intérêt.

L'organisation urbaine est majoritairement centrée autour des bourgs des 11 anciennes communes avec toutefois un mitage certain. Par ailleurs on relève 500 à 600 secteurs de constructions disséminés sur le territoire, constitués historiquement autour de sièges d'exploitations agricoles, et qui accueillent au moins 20 % de la population.

Les infrastructures majeures en matière de transport que sont l'A11, la RD 723 Nantes Angers et le couloir ferroviaire (TGV Nantes – Paris et lignes TER) se situent au nord de la Loire hors territoire communal, tout comme l'A87 qui passe à 7 km au sud de la limite communale. Ainsi, les principaux axes routiers structurants de la commune sont 3 routes départementales (RD 15, RD 150 et RD 752) qui franchissent la Loire et permettent à la fois d'irriguer le territoire du nord au sud, et d'assurer un rabattement des déplacements automobiles vers les gares de péages ou SNCF au nord. La RD 751 assure une liaison est-ouest et croise ces 3 axes respectivement au niveau des communes déléguées de Montjean, Le Mesnil-en-Vallée et Saint-Florent-le-Vieil.

Seuls 35 % des actifs travaillent sur la commune et 82 % de déplacements domicile-travail s'effectuent en automobile.

Comme le reste du département, la commune se caractérise par une densité particulièrement élevée en termes de patrimoine architectural bâti de qualité.

Le territoire s'inscrit au sein du SCoT du Pays des Mauges dont l'approbation est intervenue le 8 juillet 2013. Le périmètre du SCoT correspond à celui de la communauté d'agglomération de Mauges communauté constituée de 6 communes nouvelles pour une population totale de 120 000 habitants.



Carte des six communes nouvelles du Pays des Mauges

Le territoire de la commune nouvelle de Mauges-sur-Loire est concernée par deux « pôles principaux associés » identifiés par le SCoT à savoir Montjean/ La Pommeraye / Chalonnes³ et Saint-Florent-le-Vieil / Varades⁴.

Présentation du projet de PLU de Mauges-sur-Loire

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) indique les 4 objectifs poursuivis par le PLU :

- maîtriser le développement de l'urbanisation préférentiellement dans les bourgs ;
- assurer le maintien et le développement des activités économiques y compris touristiques ;
- définir des outils pour assurer la mise en valeur du patrimoine bâti, du patrimoine paysager, du patrimoine environnemental, sources de l'identité du territoire ;
- inscrire le projet de PLU dans la perspective d'une préservation durable de la qualité de vie des habitants.

3Le pôle principal associé de Montjean / La Pommeraye / Chalonnes possède un fort patrimoine historique et touristique. Il présente par ailleurs une vocation productive qui pourra se développer en prenant appui sur les ressources de l'arrière-pays. Ce pôle a vocation à organiser l'interface du Pays des Mauges avec les influences d'Angers.

4Le pôle principal associé de St-Florent-le-Vieil / Varades doit affirmer lui aussi sa vocation touristique en s'appuyant sur ces ressources patrimoniales. Etant situé en limite de la zone d'influence nantaise et au bord de la Loire, sa localisation est stratégique et le pôle se devra de mettre l'accent sur les communications, notamment avec la rive opposée de la Loire.

Pour permettre la croissance de la population attendue, de 0,8 % par an, le projet de PLU prévoit la réalisation de 1 150 logements sur le territoire à l'horizon de 10 ans. En visant au minimum la réalisation de 30 % des logements au sein des enveloppes urbaines, le projet de PLU prévoit ainsi 40 hectares consacrés à du développement en extension des enveloppes urbaines pour de l'habitat, soit une réduction de 70 % de la consommation d'espace consacrée à l'habitat par rapport à ce qui est constaté depuis la fin du XX^{ème} siècle (cf PADD). Il prévoit des niveaux de densité minimale différents pour les futures opérations : 20 logements à l'hectare sur les 3 communes identifiées comme pôles urbains (La Pommeraye, Saint-Florent-Le-Vieil et Montjean-sur-Loire), 17 logements à l'hectare sur les communes déléguées à dominantes rurales de plus de 1000 habitants (La Chapelle-Saint-Florent, Le Marillais, Le Mesnil-en-Vallée et Saint Laurent-de-la-Plaine) et 14 logements à l'hectare au sein des communes déléguées à dominantes rurales de moins de 1000 habitants. Le projet de PLU consacre par ailleurs 20 hectares aux extensions d'activités économiques en laissant la possibilité d'un dépassement en cas d'implantation économique exceptionnelle sans qu'elle soit cadrée précisément. Par ailleurs, le PADD ne donne pas d'indication de surface envisagée pour les autres vocations (touristiques, installations de stockage de déchets, équipements structurants...).

La MRAe recommande de préciser au PADD l'objectif global de consommation d'espace au-delà de la seule vocation des espaces consacrés à l'habitat.

1.2 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLU de Mauges-sur-Loire identifiés par la MRAe

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du projet de PLU de la commune de Mauges-sur-Loire identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la gestion économe de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels constitutifs de la trame verte et bleue (trame bocagère, les vallées, le réseau hydrographique et les zones humides...) et paysages associés ;
- la prise en compte des risques naturels ;
- et l'intégration des questions énergétiques et du changement climatique.

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le rapport de présentation est constitué de deux tomes :

— le tome 1 dans son premier chapitre procède à l'exposé des divers documents supra (DTA, SCoT, SDAGE SRCAE, PGRI, SRCE...) avec lesquels le PLU doit s'articuler dans un rapport de compatibilité ou de prise en compte. Les chapitres suivants abordent d'une part les éléments de diagnostic socio démographique, économique, urbain et fonctionnel et d'autre part les éléments propres à l'état initial de l'environnement ;

— le tome 2 se consacre à l'exposé de la justification des choix, aux incidences du PLU et à l'évaluation environnementale.

Sur le plan formel, le rapport de présentation intègre l'ensemble des exigences des textes

réglementaires qui s'appliquent et aborde l'ensemble des éléments prévus à l'article R 151-3 du code de l'urbanisme, relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement des documents d'urbanisme. Les parties du rapport appelant des remarques sur la qualité des informations présentées sont abordées ci-après.

Le dossier est également constitué du PADD, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), du règlement (écrit, graphique) ainsi que d'annexes.

2.1 Diagnostic socio-économique du territoire

Le rapport présente dans son ensemble une image fidèle du territoire et qui permet d'identifier des enjeux ou points de vigilance pour l'environnement du fait de l'évolution démographique, du développement et de la répartition des diverses activités économique sur le territoire.

Le diagnostic sur le volet agricole est particulièrement soigné et complet au regard du caractère essentiel de ce secteur pour la commune.

A l'inverse, les aspects relatifs aux zones d'activités économiques apparaissent avoir été abordés de manière moins approfondie. Les éléments relatifs aux surfaces présentes, consommées et disponibles, principalement analysés à l'échelle communale nécessiteraient d'être mis en perspective avec une analyse et un bilan de la consommation à l'échelle pertinente du ScoT.

Par ailleurs, la MRAe relève que le chiffre de référence de consommation d'espace de 184,2 hectares (habitat et activités) repose sur une période qui s'avère ancienne – 1999-2011 – par rapport à la date d'arrêt du projet de PLU et n'est pas étayé par des éléments détaillés issus du diagnostic. En effet, ni le chapitre II relatif au développement urbain, ni le chapitre III tome 1 consacré à l'analyse de la consommation d'espace n'apportent d'information sur la consommation à vocation d'habitat. Aussi, il conviendrait de renseigner les données annoncées de consommation en matière d'habitat pour la période comprise entre 2006 et 2015 (cf. page 283 du tome 1 dont les chiffres censés résulter du diagnostic n'ont pas été renseignés) afin de pouvoir appréhender le réel effort consenti par le projet de PLU.

2.2 Articulation du PLU de Mauges-sur-Loire avec les autres plans et programmes,

Le rapport liste l'ensemble des plans, programmes, schémas et servitudes qui s'imposent ou doivent être pris en compte par le projet de PLU et pour chacun d'entre eux il en rappelle les principales orientations et/ou objectifs ou dispositions en lien avec le domaine de la planification urbaine.

Le rapport aborde les différents documents de planification dans le domaine de l'eau que sont le SDAGE Loire Bretagne et les 3 SAGE concernant le territoire communal (SAGE estuaire de la Loire, SAGE Layon Aubance et le SAGE Evre-Thau-St Denis). Pour ce dernier schéma il est indiqué une mise en œuvre prévue pour 2018, par conséquent une mise à jour du rapport du PLU finalisé en 2019 s'avère nécessaire.

Le dossier évoque le futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) sans préciser qu'il est porté par la Région et sans apporter d'élément d'information relatif à son contenu générique, à sa portée vis-à-vis du PLU ni sur les documents auxquels il doit à se substituer.

Le rapport évoque également les volets et axes du PCAET 2015-2018. Dans la mesure où un PCAET, en cours d'élaboration sur le territoire, est évoqué plus tard dans le document, il serait pertinent d'aborder aussi le sujet d'articulation de ce document entre les deux échelles SCoT et PLU .

S'agissant du SRCE, approuvé en octobre 2015 et par rapport au SCoT approuvé en juillet 2013 le dossier indique que le projet de PLU devra prendre en compte le SRCE. La MRAe rappelle que cette prise en compte a vocation à s'opérer au niveau du SCoT, au plus tard dans les 3 ans qui ont suivi l'approbation du SRCE, la prise en compte au niveau du PLU s'effectuant par transitivité dans le cadre de la compatibilité du PLU avec le SCoT, document intégrateur des politiques sectorielles.

Le plan de gestion du risque inondation 2016-2021 du bassin Loire Bretagne a été arrêté le 22 décembre 2015. Faute de prise en compte par le SCoT à ce jour, le rapport en rappelle les 6 objectifs, qui se déclinent en 46 dispositions. Pour autant il n'entre pas dans le détail des dispositions directement opposables au PLU (notamment les dispositions 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.4, 3.7, 3.8) et ceci quand bien même la commune n'est pas identifiée comme territoire à risque inondation important (TRI) par le PGRI.

Parmi les plans programmes et schémas cités, le rapport n'évoque pas les futurs plan régional de gestion des déchets et schéma régional des carrières. Or, le territoire communal est concerné par les deux.

2.3 Choix du parti retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

Le dossier aborde la justification des objectifs du PADD principalement par rapport aux orientations du SCoT et l'ensemble des items de l'article L 151-5 du code de l'urbanisme relatifs au contenu du PADD sont traités. Toutefois, on relève que le document ne propose pas un réel exercice de réinterrogation par rapport aux dernières évolutions observées depuis l'approbation du SCoT qui remonte à 6 ans.

Concernant les choix pour établir le règlement (zones U, AU, A, N et STECAL⁵) on notera que l'argumentaire présenté est principalement tourné par rapport à ce que le règlement écrit entend permettre au sein de chaque zone. Il est normalement attendu que soit exposé comment s'est opéré la délimitation des différents espaces dans le règlement graphique au regard des spécificités communales. Cette délimitation est exclusivement présentée pour les STECAL, mais là aussi l'argumentation nécessite d'être renforcée notamment lorsque le périmètre retenu apparaît visiblement supérieur aux activités en place.

On relèvera de manière plus anecdotique que le rapport fait état d'un sous zonage Ne ne correspondant visiblement à aucun secteur sur le document graphique.

La MRAe recommande d'argumenter davantage la façon dont les différents zonages et sous zonages ont été délimités au règlement graphique.

S'agissant des solutions de substitution raisonnables, le dossier ne présente pas de développement consacré à l'exposé des « *raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan* » comme demandé par l'article R151-3 du code de l'urbanisme relatif au

5 Secteur de taille et de capacité d'accueil limités

contenu du rapport de présentation d'un PLU soumis à évaluation environnementale.

La MRAe recommande que l'exposé relatif aux solutions de substitution raisonnables éventuellement étudiées soit présenté.

2.4 Incidences notables probables du PLU de Mauges-sur-Loire

Le dossier propose une analyse retranscrite sous forme de tableau au sein duquel il liste les différentes composantes de l'environnement susceptibles d'être concernées par des incidences notables probables du fait de la mise en œuvre du projet de PLU. Pour chaque item - santé humaine population, bruit, biodiversité, sols, paysages, patrimoine culturel architectural archéologique, les eaux, air et climat – déclinés en sous-thématique – il rappelle de manière synthétique les enjeux qui résultent de l'état initial puis décrit de manière très concise le(s) effet(s) positifs et négatifs du projet de PLU sur cette composante. En vis-a-vis de la description des effets, le tableau propose une colonne « qualification de l'impact » uniquement renseignée de la mention effet direct permanent – court / moyen ou long terme sans autre forme de commentaire. On relèvera également qu'aucun effet indirect ni temporaire n'a été identifié alors même que la mise en œuvre du PLU en phase opérationnelle est susceptible, par les travaux engagés, d'être à l'origine par exemple de nuisances, gênes pour les riverains ou certaines activités.

On notera que la présentation proposée par le rédacteur reste le plus souvent superficielle, car il porte une appréciation sur l'effet du projet de PLU, mais n'en tire pas les conséquences nécessaires en termes d'incidence pour les composantes environnementales concernés.

A titre d'exemple pour la biodiversité le rapport indique comme effet négatif l'augmentation des pressions sur les milieux de manière générale mais sans indiquer les incidences de cette augmentation.

La MRAe recommande de prolonger l'analyse des incidences au-delà des seuls effets de la mise en œuvre du PLU en présentant les incidences notables probables pour chaque composante de l'environnement.

2.5 Dispositif de suivi

Pour chacune des thématiques et sous-thématiques indiquée précédemment, le rapport propose au sein d'un tableau une série d'indicateurs de suivis, renseigne pour certains d'entre eux la valeur d'état zéro (résultant de l'état initial) précise la fréquence de suivi ainsi que la structure référente, ce qui est positif.

A la fin du tableau, figure un item « démographie logements et activité » avec plusieurs indicateurs proposés pour suivre la mise en œuvre du document d'urbanisme.

Il est attendu que soient identifiés les indicateurs d'état de l'environnement susceptibles notamment de permettre d'identifier des impacts négatifs non prévus, d'une part, et les indicateurs de suivi de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures d'intégration, d'autre part. Aussi le tableau gagnerait à être scindé en deux parties distinctes répondant aux objectifs de suivi respectifs.

En dehors de ce tableau, le rapport n'expose pas les modalités précises d'organisation de ce suivi (répartition des tâches, moyens, dispositif de restitution et de valorisation...) qui doivent garantir sa réussite ceci notamment au regard du nombre conséquent (une soixantaine) et de la diversité

des indicateurs retenus.

La MRAe recommande que le rapport de présentation fasse état des modalités précises de suivi, afin de garantir la capacité de la commune nouvelle à évaluer, une fois le projet de PLU entré en vigueur, le respect des engagements pris, notamment en matière de préservation de l'environnement.

2.6 Méthodes

Pour évaluer le besoin de logements le rapport page 42 prend en compte la notion de « point mort » qui tient compte du renouvellement du parc de logements, des variations du parc des résidences secondaires et des logements vacants ainsi que du desserrement des ménages. Le résultat des calculs nécessite d'être développé pour être compris notamment pour ce qui concerne la prise en compte de l'évolution de la taille des ménages dont le rapport indique page 31 qu'elle se stabilise à 2,5 personnes compte tenu de l'arrivée sur le territoire de nouveaux ménages.

Par rapport à l'objectif d'urbanisation au sein de l'enveloppe urbaine, le dossier présente pour chacun des bourgs des 11 communes déléguées une carte accompagnée d'un tableau permettant d'identifier les surfaces potentiellement constructibles au sein des enveloppes urbaines, le nombre de logements envisageables avec des commentaires associés aux caractéristiques des terrains faisant ressortir les contraintes d'ordre techniques ou les difficultés de libération du foncier.

Certaines de ces cartes font apparaître une délimitation de l'enveloppe urbaine plus large englobant d'actuels terrains urbanisables aux documents d'urbanisme en vigueur, mais non encore construits. Aussi, le rapport gagnerait à rappeler la méthodologie arrêtée pour définir cette limite au-delà de laquelle l'urbanisation est à considérer en extension du tissu déjà bâti.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est produit en fin de rapport. Sur la forme il apparaît de compréhension accessible pour le public, il reprend de manière synthétique l'ensemble des éléments du rapport et notamment ceux exigés par l'article R 151-3 du code de l'urbanisme. La manière dont l'évaluation a été effectuée est exposée dans le chapitre qui le précède.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU de Mauges-sur-Loire

Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

La justification des choix est principalement présentée en cohérence avec les objectifs du SCoT pour ce qui concerne le nombre global de logements à produire, ainsi que pour la répartition des densités entre les pôles et les autres communes déléguées.

Cependant, le rapport ne réinterroge pas ces objectifs et leur pertinence à l'échelle de la commune au regard du dynamisme réellement observé depuis l'approbation du document supra en 2013. On relèvera ainsi que l'objectif assigné par le SCoT de concentrer 60 % de la production de logements sur les pôles de Saint-Florent-Le-Vieil et de La Pommeraye – Montjean-sur-Loire

s'avère pour le moins ambitieux dans la mesure où, à ce jour, la tendance observée est inverse (70 % des lots disponibles à la vente sont situés sur des communes non pôles). Un tel renversement de tendance impliquerait une accélération et un rééquilibrage très importants de la production de logements sur ces deux polarités. Or la collectivité ne met pas en œuvre à ce stade de leviers pour procéder à une telle priorisation. A titre d'exemple les OAP ne proposent pas d'échéancier de réalisation entre les divers secteurs à urbaniser, et le projet de PLU n'indique pas quelles dispositions ou outils la collectivité entend mettre en place pour favoriser la libération du foncier au sein des enveloppes urbaines.

De manière corollaire, le niveau de constructions peut paraître ambitieux sur certaines communes déléguées à caractère plus rural (La Chapelle-Saint-Laurent, Botz-en-Mauges, Le Marillais ou Bourgneuf-en-Mauges), au regard du rythme de constructions observé ces dernières années et compte tenu des disponibilités foncières et opportunités de requalification du bâti existant. Il apparaît que les besoins pourraient être satisfaits uniquement par construction au sein des enveloppes urbaines.

Enfin si le projet de PLU reprend les niveaux de densité minimales du SCoT pour les opérations d'aménagement (20 / 17 et 14 logts/ha), les remarques précédentes renforcent la nécessité d'envisager dès à présent les niveaux de densités supérieurs (25 / 20 et 17 logts/ha) que le document d'objectif et d'orientation du SCoT recommande d'atteindre.

La MRAe recommande de reconsidérer le scénario de développement proposé pour l'habitat afin que le projet de PLU soit non seulement en mesure de respecter les objectifs assignés par le SCoT en termes de répartition entre communes pôles et non pôles, de densités recommandées et de construction au sein des enveloppes urbaines mais surtout d'aller au-delà, si nécessaire, dans un réel souci de gestion économe de l'espace.

Concernant le développement des activités économiques, le projet de PLU prévoit une vingtaine d'hectares essentiellement en extension urbaine. Ces surfaces viendraient en complément des 12 hectares encore disponibles à la vente sur le parc d'activités à Saint-Florent-Le-Vieil et des 11 hectares répartis sur l'ensemble des autres parcs d'activités de la commune. Les observations de ces 10 dernières années révèlent un rythme de consommation de ces espaces de l'ordre de 1 hectare par an. Ainsi les surfaces destinées à l'activité économique à échéance du PLU représenteraient 3 fois la consommation passée. Là encore, le projet de PLU se contente de reprendre les objectifs du SCoT définis en 2013 sans réinterroger le besoin réel.

Au même titre que pour l'habitat et dans un objectif de modération de la consommation d'espace, la MRAe recommande de réinterroger les choix opérés en matière de développement économique, en cohérence avec les dernières tendances observées et d'optimiser en priorité l'exploitation du potentiel résiduel.

Le projet de PLU intègre divers secteurs de tailles et de capacités limitées (STECAL) qui correspondent essentiellement à des activités en place et dont la délimitation s'appuie le plus souvent sur le périmètre déjà nécessaire à ces activités (comme le montre les photos aériennes des sites proposées au rapport pages 22 à 31 du tome 2). Toutefois, pour le secteur Ay de 3,68 hectares correspondant à une casse automobile à Saint Florent-Le-Vieil, la délimitation apparaît supérieure à l'occupation réelle des lieux et aucun élément ne permet de justifier une extension. Celle-ci devra être reconsidérée.

Le projet de PLU identifie en STECAL (secteur Nt) le site de l'actuelle carrière de sable alluvionnaire

« Sol de Loire » à Montjean au sein du site Natura 2000, il indique un projet à dimension environnementale et touristique sans autre forme de justification. S'agissant d'une carrière qui a fait l'objet d'une prolongation de délai d'exploitation jusqu'au 17 décembre 2019 pour permettre sa remise en état par l'exploitant, le dossier doit apporter des informations complémentaires quant à la nature du projet envisagé et sa compatibilité avec les prescriptions de l'arrêté préfectoral encadrant la carrière.

La MRAe recommande de mieux justifier les périmètres des STECAL notamment ceux de Saint-Florent-le-Vieil et de Montjean.

3.1Préservation du patrimoine naturel et bâti

Sols et zones humides

Le projet de PLU reprend en zone Nc le secteur correspondant à la carrière de roche calcaire de « Chateaupanne » sur la commune de Montjean sur Loire.

Concernant les zones humides, celles-ci ont fait l'objet d'un inventaire reporté sur un plan intitulé « complément au règlement graphique », distinct du plan de zonage du règlement. Il conviendrait d'en préciser la portée juridique dans la mesure où l'article du règlement écrit des dispositions générales visant la protection des zones humides (identifiées au titre de l'article L 151-19 du CU) ne fait pas référence à un autre document graphique que le plan de zonage. Ce report des zones humides sur un document distinct ne facilite pas la détection des éventuels conflits d'usages et leur bonne prise en compte, notamment dans le cadre de l'instruction des actes d'urbanisme. Seuls les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation, concernés par des zones humides, ont fait l'objet d'une vigilance particulière par le biais des OAP. Le rapport de présentation reste très évasif en ce qui concerne l'analyse des effets des dispositions du règlement – notamment des secteurs A et N concernés qui englobent la majorité des zones humides.

Par ailleurs, le plan fait apparaître trois typologies de zones humides par niveau d'enjeu – majeur / fort et moyen – sans qu'il soit permis de comprendre comment cette hiérarchisation s'est opérée par rapport à la carte des zones humides de l'état initial (p 252 tome 1). L'OAP thématique relative à la biodiversité et à la trame verte et bleue (TVB) parle quant à elle de zones humides de priorité forte, moyenne ou faible : par conséquent, une mise en cohérence des termes s'impose. De plus, le règlement écrit ne faisant aucune allusion à ce niveau distinct d'enjeu pour les zones humides, ses dispositions s'appliqueront uniformément quelle que soit la typologie de zone humide à préserver, ce qui interroge quant à l'objectif poursuivi par cette classification.

A condition que soit précisé le caractère opposable du plan complémentaire où figurent ces zones humides, la MRAe relève que la disposition visant à ne permettre qu'à titre d'exception des installations autorisées par le règlement des zones et répondant à la double condition de nécessité technique impérative et d'absence d'alternative avérée apparaît satisfaisante pour les projets appelés à s'implanter sur des zones humides. En revanche, le règlement permet certains aménagements à proximité de zones humides sans que des dispositions particulières ne leur soient opposables. Aussi le dispositif réglementaire visant à la protection des zones humides gagnerait à être complété en imposant un niveau d'exigence adapté pour les aménagements, installations ou constructions qui par leur positionnement, seraient susceptibles de porter atteinte

aux fonctionnalités des zones humides.

La MRAe recommande que le règlement intègre des dispositions visant à mieux protéger les zones humides des impacts directs ou indirects des aménagements rendus possibles.

Biodiversité

A partir des éléments du SCoT et du SRCE, le projet de PLU présente différentes cartes (p 259 à 263) qui ont permis à l'échelle du territoire communal de définir des réservoirs et corridors de la trame verte et bleue sur le territoire, cartes reprises également au sein de l'OAP thématique « biodiversité et TVB ». Nonobstant la remarque précédente concernant le caractère opposable du plan complémentaire au règlement graphique, il est à relever que seuls les corridors font l'objet d'un report et d'une légende sur ce plan. Il en résulte une identification et protection incomplète de la trame verte et bleue en l'absence de report des réservoirs de biodiversité. D'autre part, le règlement du zonage N qui recouvre notamment les réservoirs majeurs de biodiversité s'avère insuffisamment protecteur dans la mesure où il permet notamment les affouillements et exhaussements hors zone humide sur des espaces assurant des fonctions écologiques et entretenant des relations avec des zones humides. L'évaluation environnementale du projet de PLU, au travers de la démarche ERC, n'apporte aucun élément de démonstration quant au caractère adapté et suffisant des dispositions réglementaires visant à la préservation de ces espaces d'intérêt de premier plan.

La MRAe recommande de reporter au plan de zonage l'ensemble des éléments constitutifs de la trame verte et bleue (réservoirs et corridors) et de définir des règles spécifiquement adaptées à leur protection.

De la même manière, l'évaluation des incidences du projet de PLU par rapport aux sites Natura 2000 zone spéciale de conservation ZSC FR 5200622 « Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts-de-Cé et ses annexes » et la zone de protection spéciales ZPS FR5212002 « Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts-de-Cé et zones adjacentes », s'avère insuffisante dans la mesure où elle n'expertise pas les incidences sur les habitats et espèces de la zone N dont les dispositions du règlement permettent notamment des exhaussements et affouillements dans ces sites. Par ailleurs, pour le secteur Nt, sur lequel la collectivité envisage un projet à dimension environnementale et touristique à la suite de l'activité d'extraction de sable alluvionnaire, le rapport n'évalue pas précisément les risques de destruction, de dégradation d'habitats ou de dérangement d'espèces, d'atteinte aux fonctionnalités du site et d'impacts cumulés. Quand bien même ce secteur était le siège d'une activité d'extraction de sable, son accès et sa fréquentation s'en trouvaient limités. Les effets des constructions et aménagements nécessaires à l'ouverture au public par la mise en place d'une activité de loisir sur ou aux abords des plans d'eau et à la fréquentation touristique nécessite d'être mieux appréhendée. Ce défaut d'analyse est également à relever en ce qui concerne les secteurs d'urbanisation future, quand bien même ils se situent hors site mais présentent une certaine proximité.

Par ailleurs, ces sites Natura 2000 sont fortement tributaires de la qualité de l'eau, aussi l'évaluation aurait dû porter également sur les modalités de gestions des eaux pluviales et des eaux usées, d'autant que certaines stations d'épurations sont soit en surcharge organique ou proche de l'être du fait de l'accroissement démographique et que d'autres connaissent des surcharges hydrauliques entraînant alors des rejets, susceptibles de polluer les milieux récepteurs.

La MRAe recommande de mieux démontrer l'absence d'incidences significatives du projet de PLU sur les sites Natura 2000.

Sites, paysages et patrimoine

Prise en comptes des sites classés et inscrits existants

Dans le rapport de présentation, le site inscrit de Saint-Florent-Le-Vieil n'est pas mentionné.

Le report des périmètres des servitudes AC2 comporte plusieurs erreurs. Il est nécessaire de télécharger la donnée actualisée sur le site internet de la DREAL des Pays de la Loire.

Prise en compte du projet de classement du site de Loireauxence / Mauges-sur-Loire :

Paysage de grande notoriété du fait notamment de la silhouette du Mont Glonne dominant le fleuve, le site de Mauges-sur-Loire et Loireauxence présente un caractère pittoresque indéniable. Les vues depuis le promontoire sur la Loire, les quais de la Meilleraie ou encore le palais Briau mettent en scène un paysage emblématique du Val de Loire. Terre natale d'un des plus grands écrivains du X^{ème}, Julien Gracq, et lieu de mémoire des guerres de Vendée, les paysages et l'histoire de ce site présentent des caractéristiques remarquables qui justifient pleinement une reconnaissance nationale.

Afin de préserver ce site exceptionnel inscrit sur la liste nationale des sites à classer (instruction du gouvernement du 18 février 2019), la DREAL a engagé depuis 2015 des études préalables à un projet de classement (article L. 341-10 du Code de l'Environnement). Ce projet, auquel sont associés les acteurs du territoire, concerne les communes des deux rives (Loireauxence et Mauges-sur-Loire) dont trois communes déléguées de Mauges-sur-Loire : Le Marillais, Saint-Florent-le-Vieil et Saint-Laurent-du-Mottay. Compte tenu de l'état d'avancement de ce projet qui sera prochainement soumis à enquête publique, la commune en a tenu compte pour l'établissement du présent projet de PLU. En effet, certains secteurs patrimoniaux majeurs retenus dans le projet de périmètre doivent d'ores et déjà faire l'objet d'une attention particulière tant dans la délimitation des zonages que dans l'écriture réglementaire, qu'il s'agisse des espaces à dominante naturelle ou des secteurs bâtis qui participent du caractère remarquable du projet de site classé. Dans ce contexte, l'examen du règlement du projet de PLU portant sur le périmètre du futur site classé appelle les observations suivantes.

La commune porte un projet de développement « des équipements permettant l'essor du tourisme fluvial sur la Loire, et dans une moindre mesure sur l'Evre » et de valorisation paysagère du promontoire de Saint-Florent-le-Vieil et des paysages ligériens dans leur ensemble. Afin de concilier ces deux objectifs, il sera nécessaire pour la collectivité de maîtriser le développement des activités de loisirs et de leurs équipements liés afin de s'assurer de leur bonne intégration paysagère (maîtrise de la surface et des lieux d'implantation, ainsi que de l'aspect et de la forme des constructions envisagées).

Plusieurs secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) sont situés au sein de l'enveloppe envisagée du futur site classé :

- Commune déléguée du Marillais, STECAL Ny – Notre Dame du Marillais – village avec activité de restauration, culturelle (théâtre) et économique (garage automobile). Le règlement sur ce secteur n'appelle pas de remarques particulières.

- Commune déléguée du Marillais, STECAL NT – Notre Dame du Marillais – site de l’embouchure de l’Evre avec base de canoë. La superficie du STECAL apparaît conséquente sans que cela ne soit justifié dans le projet de la commune. Or, cet espace possède de belles qualités paysagères. Depuis le pont enjambant l’Evre, le profil de l’église de Notre-Dame-du-Marillais se détache et on peut découvrir l’embouchure de la rivière. La collectivité préconise un aménagement permettant la réversibilité du site. Effectivement, il est nécessaire d’y proscrire tout aménagement pérenne. La sobriété des projets sur ce secteur doit être privilégiée en y réduisant notamment à la stricte nécessité les places de stationnement.

Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

En matière de gestion des eaux pluviales, l’évaluation environnementale indique que, parallèlement à l’élaboration du PLU, il a été procédé à la révision du schéma directeur d’assainissement des eaux pluviales. Il en découle principalement :

- en matière de travaux, la nécessité de réaliser un bassin de régulation sur la commune de Montjean sur Loire ;
- des dispositions visant à limiter l’imperméabilisation des sols au strict nécessaire des opérations ; – une gestion des eaux à la parcelle pour limiter la concentration des eaux de pluie et leurs effets en termes de ruissellements par des débits qui s’en trouveraient ainsi accrus. Certaines OAP intègrent également des dispositions particulières pour assurer cette gestion.

La MRAe précise qu’une décision de dispense d’évaluation environnementale de la procédure de révision du zonage d’assainissement des eaux pluviales de la commune de Mauges-sur-Loire a été rendue le 11 avril 2019 (décision n° 2019-3821).

En matière d’assainissement des eaux usées, l’évaluation environnementale se limite à indiquer la capacité totale des 12 stations d’épurations (24 644 EH) et la charge supplémentaire attendue du fait du projet de PLU (+ 3 498 EH). Ce faisant le rapport n’analyse pas la situation station par station pour la comparer avec les évolutions urbaines de chacun des secteurs desservis. L’exercice est donc incomplet et il s’avère d’autant plus nécessaire que 6 stations sont d’ores et déjà en surcharge hydraulique, qu’une station est en surcharge organique et une autre proche de sa capacité maximale. Aucune information précise quant à l’échéancier prévisible de travaux d’amélioration des réseaux (certains réseaux de collecte sont unitaires) ni de programmation d’études et de travaux d’extension de capacité de station d’épuration ne sont indiqués pour accompagner le développement urbain, ce qui laisse craindre une possible dégradation des milieux aux exutoires (cf. remarque précédente vis-a-vis de Natura 2000). Contrairement à ce qui concerne les eaux pluviales, le dossier n’indique pas de révision de schéma directeur d’assainissement des eaux usées. En annexe du PLU, figure une étude de zonage des eaux usées de juillet 2008 qui fait apparaître les estimations de charges hydrauliques et organiques supplémentaires induites par les projets d’aménagement. L’étude conclut page 56 « *toutes les stations d’épuration identifiées à ce jour en surcharge hydraulique devront faire l’objet de réhabilitation avant de pouvoir accepter le débit supplémentaire induit par les flux supplémentaires des projets d’aménagement* » ; soit 7 sur les 12 stations de la commune. Il en résulte une réelle interrogation quant à l’absence d’anticipation de la collectivité qui de fait risque de contraindre son développement pour les secteurs desservis par ces 7 équipements à réhabiliter. En revanche, pour ce qui concerne la charge organique les stations apparaissent en capacité de recevoir et traiter les effluents. Toutefois, ces aspects nécessitent également d’être

réinterrogé par rapport aux recommandations précédentes visant à rééquilibrer le développement sur les communes pôles et augmenter les niveaux de densités. Aussi, l'ouverture à l'urbanisation de plusieurs secteurs devrait être subordonnée au bon fonctionnement des réseaux de transfert et aux performances et capacités des unités de traitement des eaux usées.

Par ailleurs, la MRAe relève qu'à ce jour elle n'a pas été saisie d'une éventuelle demande d'examen au cas par cas afin de statuer sur la nécessité de soumettre la révision du zonage d'assainissement des eaux usées de la commune à évaluation environnementale. Cette décision constitue un préalable à la mise à l'enquête publique du zonage d'assainissement des eaux usées révisé.

La MRAe invite la collectivité à produire une évaluation précise des incidences du PLU en matière d'assainissement des eaux usées et de différer par un classement 2AU l'ouverture à l'urbanisation de tous les secteurs qui ne seraient pas desservis par un système d'assainissement suffisamment dimensionné.

3.2 Prise en compte des risques naturels

Le risque inondation constitue le risque naturel principal en termes d'enjeux pour les populations du territoire communal. L'évaluation environnementale traite cette question en 3 lignes (page 55 tome 2) en faisant uniquement référence à la côte minimale de plancher à respecter pour les constructions nouvelles prévus en zone du PPRi « Vals du Marillais et de la Divatte » et « Vals de Saint Georges, Chalennes et Montjean ».

Le dossier doit s'assurer que la mise en œuvre du PLU ne va pas conduire à l'exposition de nouvelles populations à ce risque. Le dossier omet d'analyser la situation du secteur de STECAL de 0,63 ha en zone Ay pour la création d'une restauration de type guinguette au lieu dit La Queue de l'Île à Monjean-sur-Loire qui semble incompatible avec les dispositions du PPRI, dont le plan de servitude et le règlement correspondant nécessitent d'être joints au dossier.

Plus largement, pour les autres secteurs hors PPRi concernés par l'aléa inondation, le dossier devra justifier de la bonne prise en compte des dispositions du PGRI qui s'imposent directement au PLU notamment en ce qui concerne la non exposition de nouvelle population au risque inondation et le maintien des capacités d'expansion des crues.

La MRAe recommande :

- ***de vérifier l'adéquation du règlement avec les dispositions du PGRI ;***
- ***d'intégrer au plan de zonage et au règlement écrit les dispositions du PPRi « Vals du Marillais et de la Divatte » et « Vals de Saint Georges, Chalennes et Montjean ».***

3.3 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le futur Plan climat air énergie territorial (PCAET) en cours d'élaboration, évoqué au dossier, apportera au travers de son plan d'action des réponses en matière de contribution au changement climatique, d'énergie et de mobilité. Toutefois, il aurait été bien venu que le projet de PLU puisse anticiper certaines de ces actions afin d'assurer dès à présent sa future cohérence avec le document supra qui s'impose à lui dans un rapport de prise en compte, sans devoir s'en remettre complètement à une évolution ultérieure dont les effets seront alors différés dans le temps.

On notera tout de même que par la mobilisation du foncier au sein des enveloppes urbanisées, il encourage un développement recentré autour des commerces, équipements et services afin de réduire l'empreinte (consommations énergétiques et émissions de GES) liée aux déplacements, dans un territoire fortement tributaire de l'automobile. Il prévoit également un certain nombre d'emplacements réservés destinés à la mise en place de liaisons pour privilégier les modes doux de déplacement ainsi que l'optimisation de l'exposition des constructions vis-à-vis de l'ensoleillement, pour les opérations d'ensemble.

Cependant, la collectivité ne s'est pas pleinement saisie des dispositions offertes par le code de l'urbanisme, notamment celles qui permettent de fixer des objectifs de performance énergétique (art. L151-21 et art R 151 42 du code de l'urbanisme) pour les constructions nouvelles, pour les projets de réhabilitation ou d'extension, par exemple le label bâtiment basse consommation (BBC), le label bâtiment à énergie positive (BEPOS), ou encore en introduisant des exigences en termes d'équipements de production d'énergie renouvelable. Des dispositions dans ce sens gagneraient à être introduites au travers des OAP thématiques et sectorielles.

La MRAe recommande à la collectivité de mieux se saisir de l'enjeu énergétique en introduisant des exigences en termes d'économie d'énergie et de production d'énergie renouvelable.

Nantes, le 13 mai 2019
pour la MRAe des Pays-de-la-Loire,
la présidente de séance

A blue ink signature, appearing to read 'Fabienne', written over a horizontal line.

Fabienne ALLAG-DHUISME