



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale des Pays-de-la-Loire
sur l'élaboration du
plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de Mayenne Communauté (53)**

n° : 2019-4067

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire s'est réunie le 18 septembre 2019, par conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal de Mayenne Communauté (53).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Bernard Abrial, Thérèse Perrin, et en qualité de membres associés, Mireille Amat et 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 également présente : Audrey Joly, chargée de mission auprès de la MRAe.

* *

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 de Mayenne Communauté pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 18 juin 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 19 juin 2019 l'agence régionale de santé des Pays-de-la-Loire, qui a transmis une contribution en date du 16 juillet 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 du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes de Mayenne Communauté, qui compte 33 communes. Le territoire connaît une population de 39 357 habitants recensée en 2013, avec une croissance annuelle moyenne de 0,42 % entre 2008 et 2013.

La collectivité a arrêté l'élaboration de son PLUi en date du 11 juin 2019, après avoir approuvé la révision de son schéma de cohérence territoriale (SCoT) en mars 2019 et l'élaboration de son plan local de l'habitat (PLH) 2018-2023 en septembre 2018.

Le projet de PLUi porte l'ambition de soutenir une croissance économique et démographique confortant le territoire de Mayenne Communauté comme deuxième pôle économique du département de la Mayenne, tout en y préservant la qualité environnementale et paysagère qui participe de son attractivité et de son cadre de vie à dominante rurale.

Les principaux enjeux identifiés par la MRAe concernent la gestion économe de l'espace, la préservation du patrimoine naturel et paysager, et la prise en compte des risques, pollutions et nuisances.

La qualité des documents produits est perfectible et leur pédagogie mérite d'être accentuée par l'apport d'éléments davantage démonstratifs, parfois étayés par des compléments nécessaires.

En matière de maîtrise de la consommation d'espace, la MRAe relève notamment l'absence de clarté en ce qui concerne le gisement de foncier mobilisable au sein des enveloppes urbaines ainsi que des niveaux de densité de logements encore trop faibles dans les secteurs d'extension de l'urbanisation. De la même façon, l'estimation des nouveaux besoins pour le parc à vocation économique est à consolider au regard des dynamiques passées et des disponibilités présentes. La MRAe recommande de reconsidérer les surfaces en ouverture à l'urbanisation, dans le respect de l'enjeu de maîtrise de la consommation d'espace et en adéquation avec les capacités des dispositifs de gestion des eaux.

Le niveau de prise en compte des enjeux relatifs à la préservation des milieux naturels, notamment les zones humides, appelle la mise en œuvre d'une démarche éviter-réduire-compenser (ERC) plus aboutie. Cette démarche devrait s'appuyer sur un état initial de l'environnement clarifié et une évaluation des incidences approfondie et élargie à l'ensemble des secteurs concernés par des projets d'urbanisation ou d'aménagements d'infrastructures. La MRAe recommande, sur les secteurs potentiels d'urbanisation future, d'encadrer clairement les mesures de réduction ou de compensation d'impact par le biais des OAP, et, pour l'ensemble du territoire, de clarifier l'identification des zones humides au règlement graphique et les dispositions du règlement écrit de nature à garantir leur protection.

La MRAe recommande en outre une meilleure prise en compte de l'enjeu paysager par le projet.

En ce qui concerne les risques naturels et technologiques, il apparaît nécessaire de justifier du respect des dispositions du plan de gestion du risque inondation (PGRI) Loire-Bretagne en particulier, et plus globalement de traduire dans le règlement écrit et graphique du PLUi les dispositions relatives à chacun des risques identifiés.

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 ou après examen au cas par cas de la procédure d'évaluation environnementale. Au cas présent, et comme permis par les textes, la collectivité a souhaité engager directement la démarche d'évaluation environnementale de son PLU intercommunal sans passer par une demande d'examen préalable au cas par cas.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PLUi de Mayenne Communauté et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

La communauté de communes de Mayenne Communauté a été créée le 1er janvier 2016 en fusionnant les communautés de communes du Pays de Mayenne et du Horps-Lassay. Elle regroupe 33 communes situées au nord du département de la Mayenne et à la limite de celui de l'Orne.

D'une surface de 626 km², elle comprend 39 357 habitants (source Insee 2013) avec un rythme annuel de croissance de 0,42 % sur la période 2008-2013, et de 0,6 % sur la période 1999-2008.

La seule commune de Mayenne représente plus du tiers de la population communautaire (13 376 habitants), les communes de la première couronne de Mayenne représentent près de 7 200 habitants, et 25 communes ont moins de 1 000 habitants.

Il s'agit d'un territoire rural, dont les sols sont occupés à 74 % par des terres agricoles et à 15 % par des boisements.

Il est parcouru du nord au sud par la vallée structurante de la Mayenne. Il comporte une importante richesse naturelle reconnue au travers de trente et une zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), cinq espaces naturels sensibles, d'un arrêté de protection de biotope, de deux sites patrimoniaux remarquables, de six secteurs identifiés au titre de la stratégie nationale de création d'aires protégées (SCAP). Sur sa frange nord, cinq communes font partie du parc naturel régional (PNR) Normandie-Maine.

Le territoire communautaire est traversé d'est en ouest par la route nationale (RN) 12, qui relie Alençon, Mayenne et Fougères, et vers le sud par la RN 162, qui relie Mayenne à Laval puis Angers.

Depuis Mayenne, le réseau routier principal est complété par la route départementale (RD 23) vers Caen au nord, la RD 35 vers Le Mans à l'est, et la RD 34 vers La Ferté-Macé au nord-est.

Ce territoire est organisé autour du pôle central de la ville de Mayenne. Les communes de la frange sud de Mayenne Communauté connaissent pour la plupart l'influence de l'agglomération de Laval. À l'inverse, les communes de la partie nord sont identifiées « isolées hors influence des pôles » (source typologie « aires d'influence des villes » – INSEE 2010).

La communauté de communes de Mayenne Communauté s'est également engagée :

- dans une démarche de révision de son schéma de cohérence territoriale (SCoT), élaboré sur le même territoire que celui du PLUi, ayant fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 7 septembre 2018 et approuvé le 14 mars 2019,
- dans une démarche d'élaboration du programme local de l'habitat (PLH) 2018-2023 de Mayenne Communauté approuvée en septembre 2018.

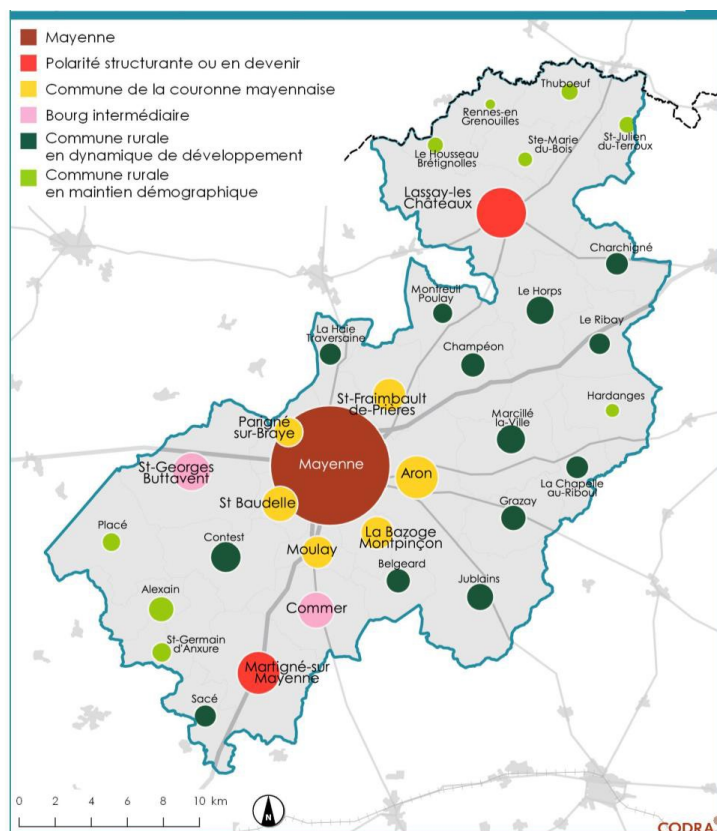
Les documents d'urbanisme communaux actuellement en vigueur comptent 10 plans locaux d'urbanisme (PLU), 7 plans d'occupation des sols (POS), et 12 cartes communales (CC).

1.2 Présentation du projet de PLUi de Mayenne Communauté

Le projet de PLUi de Mayenne Communauté porte l'ambition de soutenir une croissance économique et démographique permettant d'affirmer son territoire comme deuxième pôle économique du département et d'appuyer son rayonnement sur le Nord-Mayenne. Il vise également à préserver la qualité de son cadre de vie dans un espace à dominante rurale de qualité environnementale et paysagère, en préservant l'agriculture et la sylviculture et en développant le tourisme.

Il s'appuie sur une armature urbaine équilibrée et hiérarchisée comprenant :

- le pôle majeur de la ville de Mayenne,
- deux pôles secondaires, celui existant de Lassay-les-Châteaux structurant pour la partie nord du territoire communautaire, et celui en devenir de Martigné-sur-Mayenne, relais entre Mayenne et Laval,
- les six communes de la couronne mayennaise et deux bourgs intermédiaires,
- treize communes rurales prévoyant une dynamique de croissance modérée,
- neuf communes rurales où se joue le maintien de la population, des services et des emplois (principalement dans la partie au nord de Lassay-les-Châteaux et sur la frange sud-est du territoire communautaire).



carte de l'armature urbaine de Mayenne Communauté (extraite du PADD – page 20)

Le projet de PLUi cherche à favoriser la dynamique démographique sur l'ensemble du territoire et à notamment diversifier l'offre de logements, en produisant environ 2 000 logements (en renouvellement de l'habitat existant et en construction neuve) sur la période 2018-2030.

Concernant l'activité économique, il prévoit d'optimiser les zones d'activités existantes, d'en étendre certaines, et de développer de nouveaux sites d'activités économiques de rang communautaire.

Il prévoit également l'amélioration de la qualité de la desserte routière du territoire, comprenant notamment des travaux de contournement ou d'aménagement de liaisons routières (élargissements, mises à 2 x 2 voies, travaux de sécurisation).

Il vise aussi la préservation de la trame verte et bleue, et la valorisation de la vallée de la Mayenne.

Le projet de PLU intercommunal classe 2 117 ha en zones urbaines (U) et prévoit 152 ha en zones d'urbanisation future (AU). Le reste du territoire est identifié pour près de 50 800 ha en zone agricole et forestière (A) et 9 600 ha en zone naturelle (N).

Le règlement graphique, présenté sous forme d'un atlas découpé en environ 170 planches au 1/7500e, malgré son tableau d'assemblage, ne permet pas une lecture large du territoire, de nature à en appréhender les enjeux transversaux notamment. Certaines zones, voire certaines parcelles, sont découpées sur plusieurs planches. Si une telle configuration peut à la limite servir à la gestion du droit des sols, elle ne paraît pas adaptée à la présentation d'un document de planification territoriale, qui plus est à échelle intercommunale.

La MRAe recommande de revoir la présentation cartographique afin de rendre possible la vision d'ensemble du projet.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLU intercommunal de Mayenne Communauté 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 PLUi de Mayenne Communauté identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la consommation d'espace et les conséquences de l'organisation spatiale du développement envisagé ;
- les effets des ouvertures à l'urbanisation au regard du patrimoine naturel et paysager ;
- la maîtrise des risques, pollutions et nuisances.

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

Le dossier de PLUi est constitué d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), d'un cahier d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), d'un règlement (écrit et graphique) et d'annexes.

Le rapport de présentation comprend le diagnostic socio-économique (dénommé « diagnostic territorial »), l'état initial de l'environnement, la justification des choix retenus, et l'évaluation environnementale comprenant un résumé non technique. Il intègre également un volet « entrée de ville ». L'articulation avec les documents supra-communaux est traitée dans le rapport d'évaluation environnementale.

2.1 Diagnostic socio-économique du territoire

Le diagnostic territorial, plutôt complet, aborde les évolutions de la planification, la démographie, le parc de logement, les équipements, l'activité économique et commerciale, l'activité agricole et sylvicole, le tourisme, les mobilités, le paysage, les caractéristiques urbaines.

Les atouts et opportunités, les points de fragilité, les enjeux sont synthétisés en fin de chacune des parties.

Toutefois les éléments proposés dans le diagnostic ne sont pas toujours en cohérence avec d'autres éléments convoqués au chapitre de la justification des choix retenus, ce qui peut conduire le lecteur à certaines interrogations ou confusions, par exemple à propos du bilan des surfaces disponibles dans les zones d'activités existantes (cf chapitre 3.1 du présent avis).

Plus largement, le bilan de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sur la période antérieure n'est pas du tout abordé dans cette partie, mais plutôt dans la partie « justification des choix » et de manière trop partielle pour permettre au lecteur d'appréhender les dynamiques présidant à l'élaboration du projet de PLUi.

La MRAe recommande de compléter le diagnostic territorial en y intégrant un bilan complet et précis de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sur la décennie précédente.

2.2 Articulation du PLU intercommunal de Mayenne Communauté avec les autres plans et programmes

Ce chapitre présente sous forme de tableau les prescriptions du SCoT de Mayenne Communauté approuvé le 14 mars 2019 d'une part, les orientations et actions du plan local de l'habitat (PLH) de Mayenne Communauté 2018-2023 approuvé en 2017 d'autre part, et les dispositions du projet de PLUi de nature à leur répondre dans un rapport de compatibilité.

Il évoque le rôle intégrateur du SCoT pour la compatibilité au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne 2016-2021 (adopté le 4 novembre 2015), au schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin de la Mayenne (approuvé le 10 décembre 2014), au plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne 2016-2021 (approuvé en 2015), à la charte du parc naturel régional Normandie-Maine (approuvée en 2008), ainsi que pour la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire adopté en octobre 2015.

Toutefois, certains documents de planification sectoriels contiennent des dispositions qui peuvent viser directement les PLU. La démonstration de leur bonne prise en compte ou de la compatibilité du PLUi avec les dispositions concernées doit être établie. Dans le cas présent, la question se pose en particulier pour certaines dispositions du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne. Ce point est explicité au chapitre 3.3 du présent avis.

2.3 État initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence de plan, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

L'état initial de l'environnement traite du contexte physique, de la biodiversité, des zones humides et de la trame verte et bleue, de la ressource en eau, des risques naturels et technologiques, du climat, des énergies et de la qualité de l'air, des nuisances sonores et de la gestion des déchets.

Les atouts et opportunités, les contraintes et menaces, les enjeux sont synthétisés pour chaque grande thématique.

La richesse des informations et illustrations proposées mériterait parfois davantage d'explications sur les méthodes suivies pour les hiérarchiser et organiser leur prise en compte de manière adaptée.

De manière plus spécifique, l'inventaire des zones humides s'est appuyé sur deux démarches : un inventaire réalisé entre 2010 et 2012 sur 19 communes et un inventaire réalisé en 2017 sur les 14 autres communes du territoire. L'étude précise que leur méthodologie commune de référence – le guide méthodologique du SAGE Mayenne – a connu des évolutions dans la période séparant les deux inventaires. Elle considère que ces évolutions, ainsi que certaines particularités des territoires explorés, sont de nature à justifier les écarts de recensement de 2 375 ha sur les 19 premières communes, et 560 ha sur les 14 dernières communes. Pour autant, sur ces 2 935 ha inventoriés, elle n'explique pas comment elle ne compte plus que 2 376 ha de zones humides au titre de la trame bleue, dont 531 ha seulement sont considérés comme réservoirs de biodiversité.

Par ailleurs, la composition de la trame verte et bleue est documentée par des sources nombreuses et variées. Mais il n'est pas offert au lecteur d'appréhender la méthodologie permettant d'intégrer les différents inventaires à échelle locale, ni de décliner au niveau d'approche du PLUi les composantes du SRCE et la trame verte et bleue (TVB) définie par le SCoT de Mayenne Communauté. Enfin, la carte de synthèse de la TVB du PLUi (page 304 du rapport de

présentation) est proposée à un format et une échelle qui n'en facilitent pas la lisibilité, ni la lecture croisée avec les planches du règlement graphique.

La MRAe recommande de compléter l'état initial de l'environnement, en justifiant les méthodologies mises en œuvre et de la cohérence de leurs résultats, s'agissant en particulier de l'inventaire des zones humides et de la construction de la trame verte et bleue à l'échelle du PLUi.

Les perspectives d'évolution du territoire en l'absence de PLUi sont abordées au chapitre évaluation environnementale sous le titre « scénario de référence ». Pour chaque thématique, les rappels synthétiques des conclusions de l'état initial sont prolongés par des propositions de perspectives classées en « évolutions positives », « sans évolution », « évolutions négatives » découlant des tendances observées.

Les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées par le projet de PLU intercommunal sont évoquées succinctement dans les fiches d'incidences sur les secteurs à urbaniser élaborées pour chacune des 60 OAP sectorielles du PLUi. S'ils peuvent être identifiés sur une cartographie légendée, les sensibilités et enjeux relevés dans ou aux abords de ces zones sont insuffisamment décrits et détaillés. De plus, l'analyse ne traite pas du tout des caractéristiques des zones d'urbanisation à long terme (2AUh et 2AUe), ni des emplacements réservés de grande dimension, principalement liés à des projets routiers tels que le contournement de Mayenne.

La MRAe recommande de détailler les caractéristiques de-chacune des zones susceptibles d'être touchées par le projet de PLUi.

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

Un chapitre spécifique du rapport de présentation, « *explication des choix retenus et justifications des règles* », expose les motivations ayant présidé à l'élaboration du PADD, des OAP, du zonage et du règlement écrit ainsi que des autres dispositions graphiques du règlement du projet de PLU intercommunal.

Il organise les déclinaisons des objectifs du PADD autour des différents outils que le PLUi peut mettre en œuvre. Il s'attache ainsi à démontrer une cohérence interne du projet de PLUi arrêté, mais il n'évoque pas les solutions alternatives sur lesquelles d'éventuels arbitrages auraient pu être opérés.

L'évolution de la consommation d'espace naturel, agricole et forestier, et la recherche de réduction du rythme de consommation foncière, sont explorées dans ce chapitre, mais également dans le chapitre suivant « évaluation environnementale » (sous-chapitre « choix retenus au regard de l'environnement et justification vis-à-vis des solutions de substitution »), ce qui nuit à la clarté de la lecture. Dans le chapitre « évaluation environnementale », les critères de choix des zones à urbaniser sont davantage explicités, tant pour la destination de l'habitat que pour celle des activités, mais le champ des solutions alternatives à l'intérieur desquelles ces choix sont intervenus n'est toujours pas retracé.

Les autres observations relatives à l'analyse de la consommation d'espace par le projet de PLUi figurent en partie 3.1 du présent avis.

La MRAe recommande de compléter la justification des choix ayant présidé à l'établissement du

projet de PLUi concernant en particulier les éventuels scénarios alternatifs au PADD proposé et les solutions alternatives aux sites retenus d'ouverture à l'urbanisation.

2.5 Incidences notables, probables et mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du PLU intercommunal de Mayenne Communauté

Pour chaque thématique, après un bref rappel des enjeux identifiés, le rapport d'évaluation environnementale propose un tableau identifiant les principales dispositions du PLUi concernées, le document qui les porte (PADD, règlement écrit et/ou graphique, OAP), les incidences prévisibles et les mesures pour les éviter, les réduire ou les compenser (ERC).

Ces tableaux déploient pour l'essentiel des argumentaires génériques, dont la cohérence interne mérite d'être renforcée sur certains points. Ils évoquent par exemple, au niveau du PADD et du zonage, l'évitement des zones humides pour la délimitation de secteurs d'ouverture à l'urbanisation, et au niveau du règlement la création d'une trame zone humide traduisant un principe d'inconstructibilité. Mais ils affichent également la nécessité de compensation pour les secteurs impactant des zones humides, sans décliner quels moyens de compensation sont retenus.

Des fiches d'incidences sur les secteurs à urbaniser (déjà signalées au chapitre 2.3 du présent avis) sont élaborées pour chacune des 60 OAP sectorielles du PLUi. L'analyse de ces incidences, plus souvent conclusive que démonstrative, demande davantage d'explicitations. Elle relève parfois davantage de la justification du projet que des incidences environnementales. La démarche « éviter – réduire – compenser » (ERC) n'apparaît pas suffisamment aboutie, et corrélativement peu de mesures d'évitement, de réduction et de compensation sont retenues.

De plus, les incidences des projets d'aménagement ou de réaménagement d'infrastructures routières inscrits au PADD ne sont pas traitées, ni celles des zones d'urbanisation à long terme (2AU) selon le stade de leur définition.

La MRAe recommande d'approfondir l'évaluation des incidences environnementales (positives et négatives) du PLUi, de mieux restituer la démarche ERC prenant en compte les enjeux environnementaux, et de l'appliquer à tous les secteurs susceptibles d'être affectés, incluant les principaux emplacements réservés liés à des projets d'infrastructures routières.

2.6 Évaluation des incidences Natura 2000

Le dossier argumente de l'absence de projet d'envergure du PLUi susceptible d'influencer des secteurs très éloignés et de la distance du territoire intercommunal par rapport aux sites Natura 2000 les plus proches (2 km pour le premier, « Bocage de Montsûrs à la forêt de Sillé-le-Guillaume »), pour conclure à l'absence d'impact du projet de PLU intercommunal sur les sites Natura 2000. La MRAe n'a pas d'observation à formuler sur cette conclusion.

2.7 Dispositif de suivi

Le rapport d'évaluation environnementale propose un dispositif de suivi composé d'une trentaine d'indicateurs, dont un tiers représentatif des enjeux d'attractivité et de dynamisme économiques.

Ajoutés aux indicateurs d'attractivité résidentielle, il apparaît que l'essentiel des indicateurs vise à mesurer les résultats d'attractions potentielles davantage que les évolutions des impacts éventuels sur les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe au paragraphe 1.3 ci-dessus.

En outre, le tableau des indicateurs ne comprend pas l'état zéro de l'indicateur (sa valeur connue à l'approbation du PLU intercommunal), ni le plus souvent d'objectif chiffré à l'échéance du PLUi, voire des objectifs intermédiaires pour les sujets le méritant.

La MRAe recommande de préciser pour chaque indicateur l'état zéro, les objectifs chiffrés à l'échéance du PLUi et, pour les indicateurs qui le méritent, des objectifs intermédiaires.

2.8 Méthodes

Le projet de PLUi ne présente pas un chapitre spécifique sur les méthodes employées ; elles sont décrites de manière variable dans les chapitres thématiques. La MRAe relève quelques manques concernant la restitution des méthodes relatives à l'inventaire des zones humides, à la composition de la trame verte et bleue, à la recherche des potentiels de densification et renouvellement à l'intérieur des zones urbaines existantes, à la recherche de limitation de consommation d'espace à l'intérieur des zones d'extension d'urbanisation.

Le dossier décrit par ailleurs la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée.

2.9 Résumé non technique

Le résumé non technique présente très succinctement les axes et orientations du PADD, sans jamais décrire leur traduction sur le territoire.

Il propose une lecture synthétique de l'articulation du projet de PLUi avec les documents supra-communaux, et de la justification des choix retenus.

Il développe ensuite le scénario de référence, les incidences prévisibles du PLUi sur l'environnement et les mesures envisagées, avant de finir en listant les indicateurs de suivi.

Aucune illustration ni cartographie ne permet de visualiser ni les enjeux du territoire ni les secteurs de développement de l'urbanisation, ni de mettre en rapport les propos développés avec le terrain.

L'état initial de l'environnement et du diagnostic socio-économique ne sont pas traités, privant le lecteur de la connaissance des enjeux nécessaire à l'appréhension de la réflexion qui a été conduite.

La MRAe indique qu'il convient de compléter le résumé non technique pour qu'il traite l'ensemble des chapitres du rapport de présentation afin de faciliter l'appropriation du dossier par le public.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU intercommunal de Mayenne Communauté

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

L'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers sur la décennie précédente (2006-2016) fait état d'une consommation globale de l'ordre de 35 ha par an (pour un total de 352 ha consommés). Toutefois elle ne distingue pas les parts de consommation d'espace liées aux vocations habitat, activités, équipements, ni infrastructures, et demande à être complétée et précisée.

On trouve quelques informations complémentaires au titre de la justification de la réduction du rythme de la consommation foncière (page 442) :

- la consommation d'espace pour l'habitat est estimée à 28,5 ha par an entre 2008 et 2016,
- la consommation d'espace pour les activités est estimée à 4,5 ha par an entre 2008 et 2016, puis à 17 ha en 2017 et 8 ha en 2018, portant la moyenne sur la décennie 2008-2018 à plus de 6 ha/an.

HABITAT

Le territoire communautaire comprend 18 817 logements en 2013, dont environ 16 000 en résidence principale et 1 600 logements vacants. 40 % des résidences principales datent d'avant 1970 et 27 % du parc est antérieur à 1946.

Le PADD du PLUi reprend à son compte l'objectif du SCoT de produire environ 2 000 logements sur la période 2018-2030, tous moyens confondus. Cet objectif représente une moyenne de production de 167 logements par an, alors que le rythme de construction était de l'ordre de 135 nouveaux logements par an sur la période 2008 à 2013, et de 76 nouveaux logements en 2014.

Le PADD vise le développement d'une offre diversifiée de logements pour accompagner les parcours résidentiels, et pour répondre aux besoins de populations spécifiques (jeunes, logement social et très social, notamment) et à la tendance au vieillissement de la population (offres alternatives aux EHPAD). Il prévoit de favoriser la densification, le renouvellement urbain et le renforcement en logements au sein des enveloppes urbaines existantes.

La recherche de capacités de renouvellement et densification au sein des enveloppes urbaines existantes s'appuie sur une enquête du foncier mobilisable réalisée dans le cadre du PLH 2018-2023. Leurs résultats sont traduits dans deux tableaux (présentés page 440 du rapport de présentation), l'un relatif au foncier maximum mobilisable, l'autre relatif au nombre de logements potentiels correspondant, en distinguant Mayenne, les pôles structurants secondaires, la couronne mayennaise avec les bourgs intermédiaires, et les communes rurales. Globalement, ces tableaux dégagent un potentiel foncier (bâti et non bâti) dans les enveloppes urbaines de l'ordre de 47 ha, pour accueillir un nombre potentiel de 704 logements en densification, auquel s'ajoutent environ 39 ha d'opérations de lotissements en cours qui totalisent 538 logements. Pour plus de lisibilité, cette étude mérite d'être livrée en annexe du PLUi.

Parallèlement, au titre de la justification des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain, le PLUi propose de définir les besoins fonciers pour

l'habitat en multipliant par deux les objectifs de logements à produire du PLH 2018-2023. Cette démarche est traduite par un tableau (page 441 du rapport de présentation) chiffrant, sur le même découpage territorial que les tableaux évoqués précédemment, les objectifs de logement et les capacités de les atteindre par mobilisation de la vacance, opérations de lotissements, densification, changement de destination. Il comprend également une colonne « reste à réaliser » correspondant à l'estimation des logements susceptibles de justifier de nouvelles ouvertures à l'urbanisation. Ces résultats appellent plusieurs observations :

- les 201 logements en mobilisation de la vacance répondent à l'orientation du PADD du PLUi visant à ce que cette mobilisation réalise 10 % de l'objectif de nouveaux logements ;
- le potentiel de 487 logements en lotissement reste dans l'ordre des estimations portées par l'enquête du foncier évoquée plus haut (538 logements) ;
- s'agissant du potentiel en densification, le tableau propose un total de 115 logements alors que l'étude du foncier l'a évalué à 704 logements ; ce différentiel demande à être explicité, au-delà de la simple évocation du phénomène de rétention foncière ;
- le tableau comprend également un total de 611 logements potentiels en changement de destination ; il est nécessaire de préciser s'il s'agit d'une estimation brute ou intégrant un coefficient de rétention, pour la considérer en cohérence avec les autres données présentées ;
- enfin, la colonne « reste à réaliser » totalise 1 093 logements sur le territoire communautaire ; pour la suite, cette estimation sert de base à celle des superficies nécessaires en extension des enveloppes urbaines existantes ; ce chiffre apparaît surestimé au regard des éléments évoqués précédemment. Le projet de PLUi doit démontrer la cohérence de ce chiffre de 1 093 logements avec l'objectif de produire 2 000 logements et les capacités d'y répondre d'une part par les moyens de mobilisation de la vacance, le remplissage des lotissements en cours, les potentiels en densification (totalisant plus de 800 logements) et d'autre part par ceux des changements de destination (plus de 600 logements).

De plus, le PLUi prévoit une vingtaine de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) à destination de logements, représentant une surface totale de l'ordre de 14 ha, sans préciser quel potentiel de nouveaux logements ces secteurs constituent.

La MRAe recommande de faire la démonstration de la cohérence et de l'optimisation de sa démarche d'analyse des potentiels de densification et de renouvellement à l'intérieur des enveloppes urbaines existantes, de nature à limiter les capacités supplémentaires à créer par leurs extensions.

S'agissant de l'estimation des besoins de foncier en extensions d'urbanisation, le PLUi applique aux 1 093 logements estimés plus haut des densités brutes moyennes de 18 logements/ha sur Mayenne, 15 logements/ha sur les pôles structurants secondaires, 14 logements/ha sur la couronne mayennaise et les bourgs intermédiaires, 11 logements/ha sur les communes rurales. Il convient de préciser que ces densités ne figurent qu'au rapport de présentation (au chapitre justification des choix retenus).

Le PLUi conclut à une superficie totale de 73,8 ha pour les besoins d'extension d'urbanisation à destination de logements, qui sont répartis pour 69,9 ha en zones d'ouverture à l'urbanisation à court ou moyen terme (1AUh) et pour 3,9 ha en zone d'ouverture à long terme (2AUh). Cela

correspond à un rythme moyen de consommation de 6,15 ha/an, alors qu'il est affiché à 28,5 ha/an entre 2008 et 2016. Par ailleurs, le SCoT fixe une superficie maximale de consommation d'espace à destination d'habitat de 78 ha².

Les zones 1AUh du PLUi sont réparties pour 17 ha sur Mayenne, 9 ha sur les pôles structurants secondaires, 25 ha sur les communes de la couronne mayennaise et les bourgs intermédiaires, 18,5 ha sur les communes rurales.

48 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) correspondent à ces zones 1AUh. Chacune de ces OAP impose un nombre minimum de logements dans son périmètre, la somme de ces minimas atteignant de l'ordre de 740 logements.

Toutefois, il apparaît que les nombres minimums de logements imposés sur chaque OAP représentent des densités souvent inférieures à celles qui ont été retenues dans le document de justification des choix du PLUi, notamment :

- les 7 OAP sur Mayenne présentent des densités allant de 7 à 14,5 pour une valeur de base établie à 18 logements/ha,
- les 2 OAP sur Martigné-sur-Mayenne et les 3 OAP de Lassay-les-Châteaux présentent des densités de 12 (voire 10 pour une OAP) alors que la valeur de base établie est 15 logements/ha,
- les 3 OAP de Saint-Fraimbault-des-Prières présentent une densité comprise entre 10 et 11 pour une valeur de base établie à 14 logements/ha.

De plus, dans plusieurs communes, les densités calculées sur les OAP du projet de PLUi s'avèrent inférieures à celles imposées par les documents d'urbanisme communaux en vigueur (par exemple environ 11 logements/ha en OAP quand le PLU prévoit 15 logements/ha à Parigné-sur-Braye, ou 15 à 18 logements/ha à La Bazoge-Montpinçon).

La MRAe recommande, au titre des principes de gestion économe de l'espace et de la maîtrise du foncier, de reconsidérer les choix retenus d'extensions d'urbanisation pour l'habitat en recherchant une densité satisfaisante et la production de formes urbaines innovantes et adaptées (en rupture avec les organisations loties « classiques »).

Par ailleurs, au regard du principe de continuité des extensions avec la zone urbaine existante, la MRAe recommande de mieux justifier le choix d'implanter la zone d'habitat 1AUh « sud déchetterie » sur un secteur séparé du bourg de Martigné-sur-Mayenne par une zone agricole et une zone naturelle constituant un corridor écologique identifié au SRCE.

ACTIVITÉS

Concernant l'existant, le diagnostic territorial décrit un parc d'une trentaine de zones d'activités (dont 13 sur Mayenne, 3 sur Lassay-les-Châteaux, et les autres sur des communes de l'agglomération de Mayenne à l'exception de 4 communes rurales). Cette trentaine de zones d'activités représente une surface totale de 240 ha (dont 168 ha à Mayenne même).

La part des surfaces encore disponibles mériterait d'être précisée, dans la mesure où le diagnostic

2 La MRAe, dans son avis du 7 septembre 2018 sur le projet arrêté du SCoT Mayenne Communauté, a tenu à souligner que, « afin de réduire la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, [...] une réflexion approfondie sera nécessaire à l'occasion de l'élaboration du PLUi pour optimiser le potentiel urbain existant et limiter les zones d'urbanisation future notamment au travers des densités urbaines réfléchies et adaptées ».

territorial conclut à plus de 37 ha disponibles en 2016 (dont 14 ha sur Mayenne), alors que le document de justification des choix évoque une disponibilité foncière au sein des sites d'activités existants (friches industrielles, potentiels de densification, réserves foncières, etc.) de 24 ha.

Le PLUi projette le rythme de consommation d'espace moyen de 6,5 ha/an observé entre 2008 et 2018 pour justifier d'un besoin foncier pour le développement des activités de 78 ha sur la période 2018-2030. C'est également l'enveloppe maximale prescrite par le SCoT Mayenne Communauté.

Cette consommation d'espace de 6,5 ha/an résulte cependant d'une forte hausse de 12,5 ha/an en 2017-2018 par rapport à un rythme moyen de 4,5 ha/an entre 2008 et 2016. Le PLUi gagnerait à justifier de la hausse significative du rythme de consommation observé sur les deux seules années 2017-2018, et de sa prise en compte pour en reporter le poids sur la projection des perspectives à l'échéance de 2030.

Sur ce fondement, le PLUi retient une superficie totale de 58,3 ha de zones d'ouverture à l'urbanisation à court ou moyen terme pour les activités (1AUe) et de 19,7 ha de zones d'ouverture à l'urbanisation à long terme pour les activités (2AUe).

Le PLUi calque ainsi la superficie totale de ses zones d'ouverture à l'urbanisation (78 ha) sur celle des besoins exprimés pour le développement des activités, sans tenir compte des surfaces encore disponibles dans les zones d'activités existantes (24 ou 37 ha selon les sources du rapport de présentation).

Le PADD, peu contraignant sur ce champ, évoque notamment des extensions mesurées de zones d'activités existantes (Mayenne, Lassay-les-Châteaux, Martigné-sur-Mayenne, etc.) et le développement de nouveaux sites d'accueil d'activités économiques de rang communautaire (en particulier sur Aron à court ou moyen terme, et sur Moulay à long terme).

Le PLUi prévoit 12 OAP sur des secteurs à vocation économique en zone 1AUe, parmi lesquelles celle de la nouvelle zone d'activités d'Aron qui représente à elle seule plus de 21 ha³, deux autres sur Mayenne pour plus de 10 ha, une sur Lassay-les-Châteaux pour 7 ha, et deux sur Martigné-sur-Mayenne pour plus de 5 ha.

De plus, le PLUi prévoit une vingtaine de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) à destination d'artisanat, représentant une surface totale de l'ordre de 14 ha, sans préciser les objets ni les potentialités de développement de ces secteurs.

La MRAe recommande :

- ***de mieux expliciter le report des dynamiques de consommation d'espace à vocation économique des périodes passées pour l'estimation des besoins,***
- ***de clarifier les disponibilités encore existantes dans les zones d'activités,***
- ***de réduire en conséquence les surfaces en ouverture à l'urbanisation pour le développement des activités, en application d'une démarche plus respectueuse de l'enjeu de maîtrise de la consommation d'espaces agricoles ou naturels.***

3 La MRAe, dans son avis du 7 septembre 2018 sur le projet arrêté du SCoT Mayenne Communauté, a recommandé « que soient produits des éléments permettant de justifier les besoins surfaciques de la zone d'activités d'Aron, commune de la couronne mayennaise ».

3.2Préservation du patrimoine naturel et bâti

Sols et zones humides

Pour mémoire, sur 2 935 ha de zones humides inventoriées, l'état initial en inscrit 2 376 ha au sein de la trame bleue, dont 531 ha sont considérés comme réservoirs de biodiversité.

Le rapport d'évaluation environnementale précise que les zones humides font l'objet d'un tramage spécifique sur le règlement graphique renvoyant à un principe d'inconstructibilité posé par le règlement écrit. La mise en œuvre de ces dispositions appelle toutefois les observations suivantes :

- le tramage spécifique du règlement graphique ne recouvre qu'une partie (estimée de l'ordre de 1 166 ha) des zones humides inventoriées, sans explication sur les écarts avec l'inventaire,
- la rédaction du règlement des zones A et N (articles 1 et 2) est ambiguë et ne semble pas de nature à assurer le niveau de protection attendu des zones humides,
- celle du règlement des zones AU (article 1) ne fait pas mention de la trame des zones humides ni du principe d'inconstructibilité qui lui est associé.

De plus, certaines zones humides fonctionnelles font partie du périmètre de secteurs d'ouverture à l'urbanisation. C'est notamment le cas des secteurs couverts par les OAP « Saint-Fraimbault-des-Prières sud bourg », « Commer zone artisanale », « Mayenne ZA la Peyennière », « Champéon nord », « Champéon centre », « Mayenne le Rocher », « Alexain nord », « Commer RD 24 ».

Or, les OAP identifiant la présence de zone humide se limitent à renvoyer sur la responsabilité des futurs aménageurs l'obligation de « compenser les zones humides impactées de manière qualitative et quantitative, si un impact sur ces zones ne peut être évité ».

En reportant au stade d'aménagement opérationnel la possibilité de justifier d'incidences et de mesures adaptées – de l'évitement à la compensation – sur des zones humides identifiées, le projet de PLUi ne permet pas de garantir à son niveau la prise en compte des enjeux liés à ces zones humides sur des secteurs qu'il a retenus pour opérer des ouvertures à l'urbanisation.

Ainsi, le projet de PLUi ne garantit pas le choix de secteurs d'ouverture à l'urbanisation en relation avec une connaissance suffisante des zones humides et la mise en œuvre de la démarche ERC quand elles sont susceptibles d'être touchées ; il ne garantit pas non plus leur bonne prise en compte sur l'ensemble des zonages recouvrant le territoire communautaire.

La MRAe recommande :

- ***d'identifier de manière exhaustive les zones humides susceptibles d'être concernées par des possibilités d'urbanisation future,***
- ***sur l'ensemble de ces espaces, de mettre en œuvre une démarche ERC plus aboutie, le cas échéant en justifiant de mesures d'évitement ou en recherchant des alternatives d'implantation de zones AU,***
- ***sur les secteurs où la démarche ERC le justifiera, d'encadrer clairement les mesures de réduction ou de compensation d'impact par le biais des OAP,***
- ***pour l'ensemble du territoire communautaire, de clarifier l'identification des zones humides au règlement graphique et les dispositions du règlement écrit de nature à garantir leur protection.***

Biodiversité

Les réservoirs de biodiversité retenus par le projet de PLUi comprennent en particulier les ZNIEFF, les espaces naturels sensibles, les arrêtés de protection de biotope, les principaux boisements, les zones à très fortes densités bocagères, les plans d'eau, les zones de frayères, des réseaux de mares et de milieux humides. Les principaux corridors sont constitués par la vallée de la Mayenne, le réseau hydrographique secondaire, la trame bocagère et boisée liant les principaux boisements.

Le rapport d'évaluation environnementale affirme que les réservoirs de biodiversité identifiés et les corridors écologiques sont intégrés à la zone naturelle N (pour une surface totale de 8 880 ha) et à la zone agricole inconstructible Ap (pour une surface totale de 175 ha).

Le format et l'échelle de la carte de la trame verte et bleue (page 304 du rapport de présentation) d'une part, le découpage du règlement graphique en 170 planches d'autre part, ne permettent pas au lecteur d'établir une lecture croisée de ces deux niveaux d'approche du territoire.

Par ailleurs, il apparaît que le règlement de la zone N présente des ambiguïtés dans la mesure où il autorise sous certaines conditions notamment des changements de destination de bâtiments pouvant comprendre les destinations « hébergement hôtelier et touristique », « restauration », « activité de service avec accueil d'une clientèle », ou des « installations classées pour la protection de l'environnement [...] utiles ou nécessaires aux usages, destinations ou activités autorisées dans la zone ». Ce faisant, il présente certaines ambiguïtés qui nécessitent d'être levées, voire qui justifieraient des zonages différenciés permettant d'adapter les exigences réglementaires aux niveaux d'enjeu du milieu naturel.

En l'état, l'évaluation environnementale du PLUi ne fait pas la démonstration que les choix retenus garantissent le bon niveau de protection des enjeux de biodiversité identifiés.

Par ailleurs, le bocage fait l'objet de dispositions réglementaires de protection sur 3 327 km de haies identifiées et de nombreuses OAP prévoient des mesures de préservation de haies (« maillage bocager à créer/conservé ou regarnir »).

Le règlement du projet de PLUi interdit l'abattage d'éléments végétaux protégés, conditionne la modification d'une haie à celle de la parcelle ou son accès, et contraint toute destruction d'un linéaire de haie à compensation.

Dans certaines OAP, les principes d'accès établis sont susceptibles de conflit d'enjeux avec la mesure de préservation des haies (par exemple Aron « le Petit Messé », Grazay « extension les Genêts », Le Ribay « RD 147 », Mayenne « le Rocher », Moulay « les Ormeaux », Champéon « N 12 », Champéon « RD 160 », Lassay-les-Châteaux « zone commerciale RD 160 », Mayenne « ZA la Peyrennière »).

À la fois sur ses dispositions réglementaires et sur celles des OAP, le PLUi gagnerait à préciser sur quels éléments de caractérisation du bocage il établit ses hiérarchisations.

La MRAe recommande d'améliorer la prise en compte des enjeux de biodiversité et des milieux naturels en portant une attention particulière sur la préservation du maillage bocager.

Enfin, il convient de souligner :

- le classement de 16 ha d'espaces verts protégés en zone urbaine ;
- que le règlement prévoit des exigences de surfaces minimales traitées en espaces verts de pleine terre, allant, selon les cas, de 15 à 50 % des espaces libres de toute construction en zones urbaines (U) et de 25 à 35 % en zones à urbaniser (AU).

Sites, paysages et patrimoine

SITES

L'état initial de l'environnement ne mentionne aucun des sites classés et inscrits du territoire, ni ne caractérise les enjeux de leur protection :

- à Mayenne, le site inscrit de « l'ensemble urbain formé par les trois places de Hercé, Cheverus et Saint-Vincent et leurs abords »,
- à Lassay-les-Châteaux, le site inscrit « les ruines du château du Bois Frou », le site inscrit « les ruines du château du Bois Thibault », et le site inscrit et classé « le parc, la place du château et les abords du château de Lassay ».

Outre les servitudes d'utilité publique qu'induisent ces sites, il est attendu du PLUi :

- qu'il analyse les relations de ces enjeux de protection avec les politiques sectorielles notamment d'habitat, d'activités, d'énergies renouvelables, etc.
- qu'il justifie des choix retenus au regard des enjeux de protection des sites, notamment celui du classement en zone urbaine (UB) d'une partie du site classé du parc du château et de la place du château, et en zone naturelle de loisirs (NL) d'une grande partie du site inscrit des ruines du Bois Thibault et leurs abords, sur la commune de Lassay-les-Châteaux.

La MRAe recommande que le PLUi soit complété et qu'il reconsidère les choix de zonages de manière à améliorer la prise en compte des sites inscrits et classés et de leurs enjeux de préservation.

PAYSAGES

Avec l'ambition d'un cadre de vie rural de qualité, il convient de saluer dans le PADD la prise en compte de la dimension de qualité paysagère dans la thématique attractivité et dynamiques économiques notamment en affirmant la réalité d'un paysage économique.

Cependant, la prise en compte du paysage dans les OAP sectorielles est très partielle, se traduisant pour l'essentiel à une proposition quasi-systématique de renforcement du maillage bocager, même si cette dimension a tout son intérêt. Leur évaluation environnementale limite son analyse paysagère au critère de proximité au patrimoine protégé et à celui d'intégration au patrimoine bâti. Enfin, l'indicateur proposé pour évaluer la préservation des paysages et patrimoines identitaires est celui de l'évolution de l'occupation des sols sur un pas de 5 ans, réduisant la prise en compte des effets du PLUi sur le paysage à un bilan de surface.

De manière plus générale, les OAP ne rentrent pas dans la recherche d'une intégration aux enjeux plus larges du paysage.

Ces enjeux, relevés à partir de l'étude de l'atlas des paysages des Pays-de-la-Loire (en particulier les points de vue et perspectives à préserver, les dynamiques d'évolutions du paysage, coupures à préserver, zones d'enfrichement, zones de pression urbaine, évolution du bocage), auraient mérité d'être identifiés et cartographiés à l'échelle du territoire communautaire. Ils auraient ainsi constitué des fondements structurés pour une bonne prise en compte des paysages identitaires emblématiques, des principaux cônes de vue, de co-visibilité avec des sites naturels, et des enjeux d'évolution du paysage.

La MRAe recommande de renforcer la prise en compte des enjeux de paysage en général dans le document et en particulier dans le contenu des OAP.

Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

EAU POTABLE

L'état initial de l'environnement souligne :

- la présence de 17 captages d'eau potable et leurs périmètres de protection sur le territoire communautaire, parmi lesquels un est considéré prioritaire par le SDAGE Loire-Bretagne et quatre sont considérés sensibles aux pollutions par les nitrates,
- 2 réseaux de distribution d'eau potable défectueux sur le plan bactériologique (Saint-Georges-Buttavent et Le Ribay).

Les périmètres de protection immédiats et rapprochés des captages d'eau sont positionnés en zones A et N du PLUi, à l'exception d'une zone urbaine Ub qui s'est développée dans le périmètre de protection rapproché du captage d'eau sur la commune de Martigné-sur-Mayenne.

Toutefois l'OAP de Martigné-sur-Mayenne « centre » à vocation d'habitation est située en toute limite du périmètre de protection rapproché du captage de l'Aubinière. De plus, des bâtiments identifiés comme pouvant changer de destination ainsi que des emplacements réservés pour divers aménagements sont situés à l'intérieur de périmètres de protection des captages d'eau, notamment les périmètres rapprochés sensibles des captages du Petit Gast à Champéon, de la Touche et de la Vallée à Commer et Moulay, des Crosnières à Saint-Germain d'Anxure, de la prise d'eau de Saint-Fraimbault-des-Prières, ainsi que les périmètres rapprochés complémentaires des captages du Fay et de la Morinière à Alexain, de la Roche à Hardanges et du Chevray à la Haie Traversaine. Le PLUi doit démontrer la bonne prise en compte des dispositions des arrêtés préfectoraux de protection concernés pour justifier de ces choix.

EAUX USÉES

Les eaux usées issues du territoire communautaire sont traitées par 39 stations d'épuration, et une nouvelle est en construction (à Saint-Georges-Buttavent). Le PLUi n'explore pas la nécessaire adéquation entre les capacités de traitement de ces équipements et les perspectives d'accueil de nouveaux habitants. L'état initial signale pourtant une capacité insuffisante de la station de Belgeard (où 2 OAP habitat prévoient au moins 18 logements supplémentaires), la saturation prévue de la station de Montreuil-Poulay à la pleine occupation du lotissement en cours, et l'absence d'équipement sur la commune de Rennes-en-Grenouilles (une centaine d'habitants). De plus, l'état initial n'a apporté aucun élément diagnostique sur les capacités existantes d'un nombre important d'équipements, en particulier la station d'épuration de Mayenne qui traite les effluents des communes de Mayenne, Aron, Moulay, Parigné-sur-Braye et Saint-Baudelle.

Il est attendu du PLUi qu'il mette en adéquation les capacités de traitement existantes ou à venir et les potentiels d'accueil de nouveaux habitants constitués par l'ensemble des nouvelles zones à urbaniser (1AU et 2AU) et par les zones de densification ou de renouvellement à l'intérieur des enveloppes urbaines existantes.

EAUX PLUVIALES

Au titre des eaux pluviales, le règlement du projet de PLUi favorise l'infiltration à la parcelle et impose dans ce sens des surfaces minimales traitées en espaces verts de pleine terre. À défaut, il conditionne le rejet vers le milieu naturel à des dispositifs d'écrêtement avec un débit maximum de 3 l/s/ha pour les terrains d'une superficie supérieure ou égale à 1 000 m², et un pré-traitement préalable lorsque les eaux de ruissellement sont susceptibles d'être polluées (par des hydrocarbures par exemple).

Pour autant, le document d'évaluation environnementale du projet de PLUi n'explore pas la question des incidences d'imperméabilisation supplémentaires dans un contexte de sensibilité à l'érosion des sols par ruissellement des eaux pluviales qui est soulignée par le SDAGE Loire-Bretagne. Ce dernier, en effet, situe la quasi-totalité du territoire communautaire (hormis le sud-est) en secteur de vulnérabilité potentielle moyenne, constituant un certain nombre de risques pour les cours d'eau en aval (apports de polluants, de sédiments et de matières organiques, qui peuvent modifier le profil hydro-morphologique des cours d'eau, augmenter leur turbidité et changer l'écologie du milieu aquatique).

Par ailleurs, le dossier n'indique pas l'existence de la baignade de la Haie Traversaine sur le plan d'eau de Saint-Fraimbault, et il n'identifie pas les sources de pollution potentielles susceptibles d'y impacter directement la qualité de l'eau.

La MRAe recommande :

- ***de mettre en adéquation les perspectives d'urbanisation nouvelle, et plus largement d'accueil de nouveaux habitants, avec les dispositifs de gestion des eaux usées sur le territoire communautaire et de conditionner explicitement toute nouvelle extension urbaine à la capacité opérationnelle des infrastructures existantes***
- ***de justifier du respect des dispositions de protection des captages d'eau en particulier dans certains choix retenus de changements de destination,***
- ***de compléter l'évaluation environnementale au regard de la sensibilité particulière du territoire à l'érosion des sols par ruissellement des eaux pluviales.***

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels et technologiques

L'article L.101-2 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers et des risques technologiques aux PLUi, qui ont un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édiction de mesures de réduction de vulnérabilité.

À ce titre, il convient que l'enveloppe des zones d'aléas soit reportée et clairement identifiée sur les plans de zonage réglementaires du projet de PLU intercommunal et que le règlement écrit des zones concernées soit modifié en conséquence, conformément aux dispositions de l'article R 151-34 du code de l'urbanisme. Cela concerne notamment :

- pour le risque d'inondation, le plan de prévention des risques inondation de la Mayenne sur les communes de Moulay, Mayenne et Saint-Baudelle, l'atlas des zones inondables de la Mayenne et ses affluents, l'atlas des zones inondables la Mayenne-Amont, l'atlas des zones inondables de l'Aron, l'atlas des zones inondables de la région Basse Normandie pour la rivière Mayenne, l'atlas des zones inondables de l'Aisne, l'atlas des zones inondables de la Colmont),
- le risque de rupture du barrage du lac de Haute Mayenne à Saint-Fraimbault-des-Prières, le risque de rupture du barrage de l'étang de la Grande Métairie et celui de l'étang de Neuville à Jublains,
- la zone d'aléa minier sur la commune de Grazay,

- les canalisations de gaz sur les communes d’Alexain, La Bazoge-Montpinçon, Jubalins et Mayenne,
- le risque technologique relatif au site industriel Antargaz sur la commune de Saint-Georges-Buttavent.

La MRAe rappelle qu’il convient de reporter l’enveloppe des zones d’aléas sur les plans de zonage réglementaires du projet de PLU intercommunal et de modifier en conséquence le règlement écrit des zones concernées, conformément aux dispositions de l’article R 151-34 du code de l’urbanisme.

Concernant le risque d’inondation, les deux principes directeurs à l’échelle du bassin Loire-Bretagne sont :

- d’une part de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en préservant de toute urbanisation nouvelle les zones soumises aux aléas les plus forts de même que toutes les zones inondables non urbanisées, et en préservant les capacités d’expansion des crues ;
- d’autre part de prévenir les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable.

Le territoire communautaire est concerné à la fois par un document cadre à l’échelle du bassin dénommé plan de gestion des risques d’inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2016-2021, adopté le 23 novembre 2015, et par le plan de prévention des risques d’inondation (PPRI) de la Mayenne et les atlas des zones inondables cités plus haut.

L’approbation du PPRI et la notification des atlas des zones inondables (AZI) sont antérieurs à l’approbation du PGRI. Le plan de prévention du risque inondation doit être compatible ou rendu compatible avec les dispositions du PGRI, en application des articles L. 566-7 et L.562.1 du code de l’environnement.

Parallèlement, le PGRI, document cadre à l’échelle du bassin Loire-Bretagne, comprend huit dispositions directement opposables aux documents d’urbanisme, indépendamment de l’existence d’un PPR. En l’état, le PLUi ne garantit pas la traduction des dispositions du PGRI, qu’elles soient d’application directe sur les documents d’urbanisme ou éventuellement par anticipation à une mise en compatibilité du PPRI.

La MRAe recommande de justifier de la traduction des dispositions du PGRI pour l’ensemble des secteurs concernés par les risques d’inondation.

Qualité de l’air

S’agissant du risque lié au radon, le rapport de présentation précise que le territoire est classé en zone de catégorie 3 à potentiel radon significatif selon l’arrêté du 27 juin 2018 portant délimitation des zones à potentiel radon du territoire français, à l’exception de quatre communes classées en zone de catégorie 1 (Rennes-en-Grenouilles, Saint-Julien-du-Terroux, Sainte-Marie-du-Bois, Thubœuf). Une information sur les techniques de construction efficaces pour réduire les quantités de radon présentes dans les bâtiments pourrait être ajoutée, notamment :

- assurer l’étanchéité entre le sol et les pièces à vivre,
- favoriser la construction de vide sanitaire ventilé,
- éviter les pièces de vie en sous-sol,
- mettre en place une ventilation efficace des locaux.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le PADD vise à accroître l'offre et l'usage des modes actifs de déplacement, notamment en développant les aménagements favorables aux déplacements à pied et à vélo entre les bourgs ainsi que vers les centres-villes et les cœurs de bourgs.

L'analyse des incidences évoque à ce titre des dispositions réglementaires pour le stationnement des vélos et des principes de cheminements piétons portés par les OAP au sein de leurs périmètres propres, mais elle ne traduit aucune vision sur les liaisons à l'échelle des communes ni sur les réseaux possibles de cheminements doux entre les communes.

Par ailleurs, 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 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 et aussi en matière de modes actifs de déplacement à traduire concrètement, notamment dans le cadre de la programmation des OAP.

Nantes, le 18 septembre 2019

Pour la MRAe des Pays-de-la-Loire, par délégation,
la membre permanente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Thérèse Perrin', written over a horizontal line.

Thérèse Perrin