



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale Pays de la Loire
sur le projet de révision du
plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Mouzillon (44)**

N° : PDL-2020-5023

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays de la Loire s'est réunie le 25 février 2021 par visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révision du plan local d'urbanisme de la commune de Mouzillon (44).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Daniel Fauvre, Bernard Abrial et en qualité de membres associés, Mireille Amat, Paul Fattal et Vincent Degrotte.

En application du règlement intérieur de la MRAe adopté le 10 septembre 2020, 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 absente : Thérèse Perrin.

Étaient également présentes Audrey Joly, chargée de mission auprès de la MRAe et Bénédicte Cretin, responsable de la division Évaluation Environnementale de la DREAL Pays de la Loire.

* *

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 Sèvre et Loire pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 25 novembre 2020.

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 26 novembre 2020 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire.

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

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

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

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

1 Mission régionale d'autorité environnementale des Pays de la Loire (MRAe).

Synthèse

Le projet de PLU de Mouzillon prévoit un développement communal ambitieux, supérieur à celui constaté sur la dernière décennie à la fois au plan démographique et économique.

Il organise une consommation d'espace qui s'accroît dans des proportions importantes (facteur 4) par rapport à ce qui a été réellement urbanisé sur la décennie précédente, à rebours des ambitions nationales de sobriété de la consommation d'espace et d'inscription des territoires sur la trajectoire de l'arrêt à terme de la consommation des terres naturelles, agricoles et forestières. C'est pourquoi la MRAe recommande l'étude d'alternatives permettant de davantage mobiliser les potentiels au sein de l'enveloppe urbaine existante et d'accroître la densité des opérations, tant en matière d'habitat que de développement économique.

Le projet de PLU utilise un ensemble de dispositions complémentaires pour protéger la biodiversité et les corridors écologiques. Toutefois, la protection des zones humides et des haies et la limitation de l'imperméabilisation des secteurs constructibles semblent insuffisamment développées.

Le projet de PLU souhaite intégrer le projet de liaison structurante Ancenis – Saint-Philbert-de-Grand-Lieu. Il omet cependant d'en évaluer les incidences à l'échelle communale en termes de consommation d'espace, de coupure des corridors écologiques, d'atteinte aux boisements, haies et zones humides protégées.

La MRAe recommande aussi quelques améliorations concernant l'identification des enjeux, les prospections approfondies au niveau des secteurs susceptibles d'être affectés de manière notable par le PLU, les incidences Natura 2000 et le dispositif de suivi. Enfin, l'obligation de joindre un résumé non technique est rappelée.

La réflexion intercommunale engagée dans le cadre du PLUi Sèvre et Loire devrait être l'occasion de réexaminer le développement et l'aménagement de la commune à cette nouvelle échelle avec une ambition renforcée d'économie d'espace.

Avis

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

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent après examen au cas par cas de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Mouzillon qui a été soumis à évaluation environnementale par décision de la mission régionale d'autorité environnementale Pays de la Loire du 20 janvier 2020².

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de révision du PLU de Mouzillon et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Mouzillon est une commune de Loire-Atlantique de 2 830 habitants (source : Insee 2017). La croissance démographique y a nettement décliné par rapport à la période 1999-2007 mais reste dynamique (+1,1 % de croissance annuelle moyenne sur la période 2012-2017).

À 25 km au sud-est de Nantes, la commune se situe dans la vallée de la Sanguèze, au sud de Vallet. Elle est traversée du nord au sud par la route départementale 763 qui relie Vallet à Clisson et supporte un trafic d'environ 11 000 véhicules par jour. La viticulture occupe une grande part du territoire communal (près des deux tiers des surfaces agricoles).

Mouzillon fait partie de la communauté de communes Sèvre et Loire, compétente en matière de planification locale de l'urbanisme, elle-même membre du syndicat mixte du pays du vignoble nantais, compétent en matière de schéma de cohérence territoriale (SCoT). Le PLU communal en vigueur a été approuvé le 10 octobre 2011. Le SCoT du pays du vignoble nantais a été approuvé le 29 juin 2015.

1.2 Présentation du projet de révision du PLU de Mouzillon

Le projet de PLU vise un accroissement démographique de 750 habitants environ pour atteindre 3 500 habitants à l'échelle communale d'ici 2029, soit une croissance moyenne annuelle de l'ordre de 1,7 %³. Pour cela, il envisage de stabiliser le taux de logements vacants à sa valeur actuelle

2 cf. http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/loire-atlantique-a5065.html#sommaire_9

3 De 2 764 habitants en 2015 à 3 500 en 2029, cela fait 1,7 % de croissance annuelle moyenne. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) parle de 1,6 % mais ne détaille pas son mode de calcul.

(5,75 %) et de construire environ 19 logements neufs par an. Il ambitionne aussi une diversification de l'offre de logements.

Afin de modérer la consommation d'espace, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) prévoit de construire un quart des logements neufs au sein de l'enveloppe urbaine du bourg et du secteur « La Barillère – La Grange ». Les extensions urbaines à vocation d'habitat concerneront 12 ha maximum et la densité y sera au minimum de 14 logements par hectare, en conformité avec les orientations du SCoT du pays du vignoble nantais.

Le PLU ambitionne une redynamisation du centre bourg et projette aussi des extensions urbaines à vocation économique, à une hauteur non chiffrée dans le PADD.

Il vise à préserver les vallées de la Sanguèze et de la Logne et à protéger les corridors écologiques et les réservoirs de biodiversité.

Il prévoit des continuités cyclables entre les lieux-dits et le bourg et intègre la future voirie structurante Ancenis – Saint-Philbert-de-Grand-Lieu.

Il adapte le zonage des différents lieux-dits et encadre les changements de destination des anciens bâtiments agricoles.

L'enveloppe urbaine couvre 94 ha et 18 ha sont prévus en ouverture à l'urbanisation ; le reste du territoire est identifié pour 1 177 ha en zone agricole, et pour 350 ha en zone naturelle.

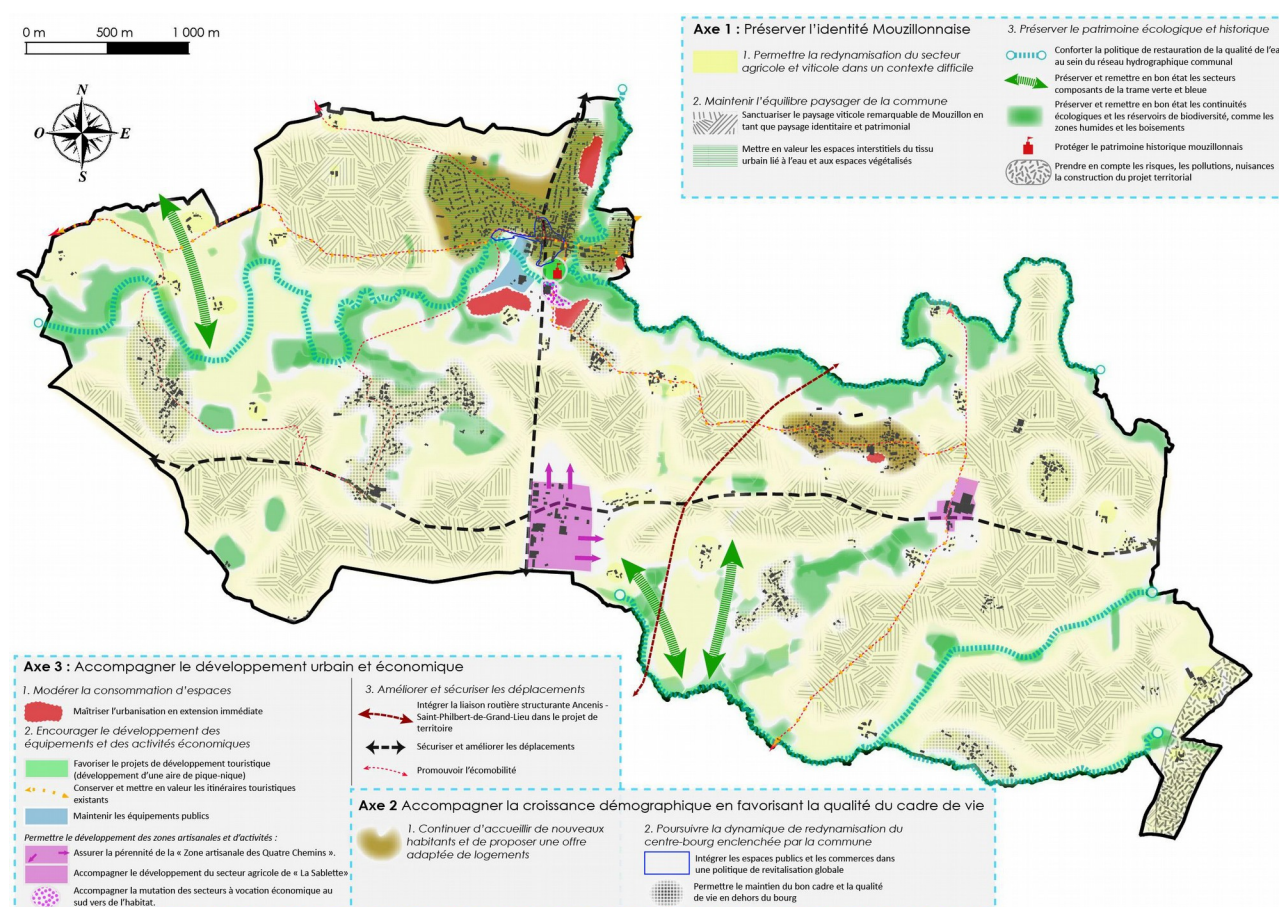


Figure 1: synthèse du projet communal (source : PADD)

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de révision du PLU de Mouzillon identifiés par la MRAe

Par décision du 20 janvier 2020, la MRAe a soumis la révision du PLU de Mouzillon à évaluation environnementale. Pour mémoire, cette décision précise que « *les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de cette évaluation environnementale [...] concernent notamment la présentation des alternatives aux projets d'extension urbaine en termes de renouvellement urbain, de densification, d'échelonnement dans le temps et leur justification, en particulier au sujet des besoins d'espace en matière de développement économique, d'une part, ainsi que la présentation, à l'échelle du PLU, du besoin justifiant la création de la liaison routière Ancenis – Saint-Philbert-de-Grand-Lieu, des éléments de choix de sa localisation et d'une première démarche d'évitement et de réduction des impacts, voire de compensation des impacts résiduels, d'autre part, et l'analyse de leur impact global sur l'environnement.* ».

Dans la continuité de cette décision et au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du PLU de Mouzillon identifiés comme principaux par le MRAe sont :

- la limitation de la consommation d'espace ;
- la protection de la biodiversité et des corridors écologiques, notamment au droit des vallées de la Sanguèze, de la Logne, du Chaintreau et des zones humides ;
- la modération des incidences du projet de liaison routière Ancenis – Saint-Philbert-de-Grand-Lieu.

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

2.1 Diagnostic socio-économique du territoire et analyse de l'état initial de l'environnement

Le document 1.1 du projet de PLU constitue le diagnostic territorial de la commune. Il recense l'ensemble des enjeux socio-économiques et environnementaux du territoire. Il repose parfois sur des données assez anciennes⁴.

Une synthèse hiérarchise ces enjeux dans le document 1.3 « évaluation environnementale ». Ressortent ainsi de cette analyse, soit à un niveau fort, soit parce que la responsabilité du projet de PLU à leur égard est essentielle, quatre enjeux :

- les paysages et le patrimoine (identité paysagère et patrimoniale à préserver, intégration et transitions paysagères à travailler) ;
- la consommation d'espace (maîtrise de l'urbanisation à vocation d'habitat et économique) ;
- les enjeux agricoles et viticoles : au-delà du principe de réciprocité (distance d'éloignement de toute construction non agricole des bâtiments d'élevage de 100 mètres minimum), ces enjeux sont plutôt décrits comme de l'ordre socio-économique qu'environnemental ;

4 Il fait ainsi référence au SDAGE Loire-Bretagne de 2009 et au SAGE de la Sèvre nantaise de 2005 (cf. document 1.1 page 167) alors qu'une version plus récente de chacun de ces deux documents a été approuvée en 2015. Il n'évoque pas le programme local de l'habitat (PLH) approuvé le 26 juin 2019. Les données haies et zones humides datent de 2011-2012.

- les déplacements et transports (améliorer la sécurité routière et favoriser les modes doux).

Parmi les autres enjeux relevés par la MRAe dans son examen au cas par cas, on trouvait aussi :

- la protection de la biodiversité et des corridors écologiques : il apparaît bien dans la synthèse mais à un niveau d'enjeu faible à moyen avec une portée du projet de PLU jugée plus indirecte ;
- la modération des incidences du projet de liaison routière Ancenis – Saint-Philbert-de-Grand-Lieu : ce point n'est pas identifié parmi les enjeux du projet de PLU alors même que l'objectif d'intégration de ce projet routier structurant est clairement affichée dans le PADD et que le thème déplacements transports apparaît parmi les enjeux forts.

La MRAe recommande de compléter la présentation des enjeux environnementaux hiérarchisés en intégrant le projet de liaison structurante Ancenis – Saint-Philbert-de-Grand-Lieu à la thématique à enjeu fort des déplacements et des transports.

Le dossier ne relate cependant aucune prospection approfondie des milieux naturels dans les secteurs susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet de PLU, à savoir les zones à urbaniser, les secteurs inscrits en orientation d'aménagement et de programmation (OAP) ou encore les principaux emplacements réservés. Dans ces secteurs sont notamment attendues une prospection naturaliste dédiée (quels habitats ? quelles espèces ?) et une délimitation précise des zones humides conformément à la réglementation en vigueur, en plus de la description généraliste des sites présentée dans le document 1.3 pages 30 à 37.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'état initial de l'environnement avec des prospections approfondies au niveau de l'ensemble des secteurs susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet de PLU.

2.2 Articulaton du projet de révision du PLU de Mouzillon avec les autres plans et programmes

Le rapport de présentation justifie l'articulation du projet de PLU avec le schéma régional climat air énergie (SRCAE) des Pays de la Loire approuvé le 18 avril 2014 et avec le plan climat énergie territorial (PCET) du pays du vignoble nantais approuvé le 27 mai 2013, qui reste en vigueur dans l'attente du plan climat air énergie territorial (PCAET) de Sèvre et Loire en cours d'élaboration. Le projet de PLU veut en effet favoriser un aménagement plus durable à son échelle visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre et à améliorer les performances énergétiques.

En matière de préservation de la biodiversité, le projet de PLU prend en compte le schéma régional de cohérence écologique des Pays de la Loire approuvé le 30 octobre 2015 à travers la protection de ses cours d'eau, ripisylves, boisements et haies.

En matière de gestion de la ressource en eau, le projet de PLU évoque le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire Bretagne 2016-2021 approuvé le 18 novembre 2015 et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Sèvre nantaise approuvé le 7 avril 2015. Le rapport de présentation ne précise toutefois pas en quoi le projet de PLU est bien compatible avec ces deux documents.

Par ailleurs, le dossier évoque le schéma départemental des carrières de Loire-Atlantique de juillet 2001. Il convient désormais de faire référence au schéma régional des carrières des Pays de la

Loire approuvé le 6 janvier 2021⁵. Il évoque aussi le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés de Loire-Atlantique approuvé le 22 juin 2009 ainsi que le programme régional de surveillance de la qualité de l'air 2016-2021 ds Pays de la Loire.

Néanmoins, la partie du rapport de présentation « articulation [du PLU] avec les autres documents d'urbanisme et d'environnement » (cf. document 1.3) omet de parler du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays du vignoble nantais approuvé le 29 juin 2015 et du programme local de l'habitat (PLH) de la communauté de communes Sèvre et Loire approuvé le 26 juin 2019.

Le SCoT du vignoble nantais est largement évoqué dans la présentation du diagnostic territorial (document 1.1) mais la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT n'est pas détaillé. Toutefois, la partie « justification du projet de PLU » (document 1.2) revient à plusieurs reprises sur la justification du PADD et du règlement au regard des diverses dispositions du SCoT. Si cette présentation ne donne pas à voir de façon claire la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT du pays du vignoble nantais, le sujet est tout de même traité.

La compatibilité du projet de PLU vis-à-vis du PLH de la communauté de communes Sèvre et Loire est en revanche insuffisamment abordée. L'évaluation environnementale n'a certes pas obligation réglementaire de présenter l'articulation avec le PLH, mais le lien est étroit entre programmation des réponses en matière de logement et qualité des formes urbaines. Ainsi, à partir du moment où le PLH est abordé⁶, il est attendu, au-delà d'un simple rappel des cinq orientations du PLH, que le projet de PLU donne à voir la cohérence avec le PLH.

2.3 Dispositif de suivi

Un dispositif de suivi est exposé. Il propose 40 indicateurs sans identifier précisément leur mode de calcul. Pour certains, les sources restent inconnues. Pour aucun, la valeur initiale et la valeur de l'objectif cible ne sont données.

La MRAe recommande de compléter le dispositif de suivi avec le mode de calcul précisément défini pour tous les indicateurs ainsi que leur valeur initiale et leur valeur cible à l'échéance du PLU.

2.4 Méthodes

Même si les études sont anciennes, la méthodologie d'inventaire des zones humides et des haies réalisés en 2011-2012 est particulièrement développée conformément aux dispositions du SAGE.

2.5 Résumé non technique

Le résumé non technique est absent.

La MRAe rappelle l'importance de cette pièce pour l'information du public et l'obligation de joindre au dossier, avant l'enquête publique, un résumé non technique des éléments correspondant à l'évaluation environnementale tels que mentionnés au document 1.3 pages 8-9.

5 cf. <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/mise-a-disposition-du-public-du-schema-regional-a5617.html>

6 cf. document 1.2 page 17.

Des éléments d'appréciation plus détaillés sur la qualité de l'évaluation environnementale, au regard de l'éclairage qu'elle permet sur la prise en compte de l'environnement par le projet de révision du PLU de Mouzillon, sont portés au § 3 ci-après.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de révision du PLU de Mouzillon

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

Identification des besoins :

Le document 1.3 présente le scénario d'évolution du territoire dit « au fil de l'eau ». Sur la base d'une poursuite de la croissance démographique de la période 2007-2017 de l'ordre de +1,3 % par an en moyenne jusqu'à l'horizon 2030, la population de la commune pourrait atteindre 3 350 habitants. En tenant compte d'une poursuite des tendances observées sur la période précédente et du desserrement envisageable de la population, le besoin en logement s'élèverait alors à 125 logements d'ici à 2030, soit 12 à 13 logements à construire par an en moyenne.

La justification du projet communal repose sur le choix d'un développement communal à un rythme plus soutenu que le rythme tendanciel. La population cible est en effet de 3 500 habitants à l'horizon 2029 selon le PADD, soit un rythme de croissance moyen de +1,7 % par an⁷. La traduction de cet objectif en logements à construire – articulé avec une hypothèse de 2,52 personnes par ménage en 2029 et une stabilisation du taux de logements vacants à sa valeur basse actuelle – aboutit à un besoin de 190 logements, soit environ 19 logements par an, compatible avec l'objectif pour la commune de Mouzillon fixé dans le programme local de l'habitat de la communauté de communes Sèvre et Loire à hauteur de 19 logements par an pour la période 2019-2024.

Le projet de PLU table sur la production de 56 logements au sein de l'enveloppe urbaine existante, tenant compte des potentialités en dents creuses, en densification (y compris les projets issus des ateliers incitatifs avec les habitants), en secteurs aménageables et en renouvellement urbain, au sein à la fois de l'enveloppe urbaine existante et des périmètres bâtis actuels des deux secteurs de taille et de capacité d'accueil limités – Stecal – situés en zone agricole. Cet objectif est supérieur à celui fixé par le SCoT du vignoble nantais à hauteur de 25 % des logements à créer au sein de l'enveloppe urbaine au minimum.

Le projet de PLU omet de comptabiliser deux autres sources de production de logements qui ne nécessitent pas d'extension urbaine. D'une part, les logements à réaliser au sein de la zone UBe, actuellement occupée par une activité économique et destinée à du renouvellement urbain à vocation d'habitat : d'une surface de 0,86 ha, le document y envisage la réalisation de 12 logements (à une densité moyenne de 14 logements par hectare), soit 2 logements potentiels sur la durée de vie du PLU en appliquant le même coefficient de réalisation de 20 % que celui utilisé pour les autres opérations de renouvellement urbain. D'autre part les anciens bâtiments agricoles susceptibles de faire l'objet d'un changement de destination : 39 bâtiments sont ainsi repérés au

7 Le document évoque par erreur le taux de 1,6 % par an mais ce dernier correspond en fait à la même population cible à l'horizon 2030, comme détaillé dans la justification des choix (cf. document 1.2 page 18 – scénario 2), et non 2029 comme retenu dans le PADD.

document graphique du règlement, soit une vingtaine de logements potentiels en appliquant le même coefficient de réalisation de 50 % que celui utilisé pour les autres potentiels hors renouvellement urbain.

Au total, un potentiel de 78 logements est donc envisageable sans extension urbaine dans le cadre du projet de PLU arrêté. 112 logements resteraient alors à produire en extension urbaine. Le SCoT du vignoble nantais impose une densité minimale de 14 logements par ha en extension pour les communes pôles de proximité comme Mouzillon, soit 8 ha au maximum à prévoir en extension⁸.

En ce qui concerne les extensions à vocation économique, le besoin n'est pas justifié. Selon le diagnostic, 5,88 ha restent d'ailleurs disponibles dans la zone d'activités des quatre chemins⁹.

Consommation d'espace attendue :

Le projet de PLU compte 8,75 ha au titre de la consommation d'espace à vocation d'habitat, à savoir 2,63 ha pour les deux zones 1AUB à urbaniser à court terme et 6,12 ha¹⁰ pour quatre zones 2AUB à urbaniser à long terme. Pour mémoire, par souci de compatibilité avec le SCoT du pays du vignoble nantais qui ne compte pas la zone UBe dans l'enveloppe urbaine existante, le rapport de présentation comptabilise aussi ce secteur, pourtant destiné à du renouvellement urbain, parmi la consommation d'espace attendue. Il ne s'agit cependant pas de logements qui seront construits en extension car ils correspondent à un secteur entièrement artificialisé. La surface correspondante doit donc être exclue de la consommation d'espace naturels, agricoles ou forestiers.

Au titre de la consommation d'espace à vocation économique, le projet de PLU prévoit deux extensions de la zone d'activités des quatre chemins, à hauteur de 6,25 ha¹¹.

Au titre de la consommation d'espace à vocation d'équipements publics, le projet de PLU classe 3,41 ha en zone à urbaniser 1AUL à vocation de loisirs. Le document ne compte pas cette surface au titre de la consommation d'espace. Le règlement y permet pourtant de construire largement. Au vu de l'objectif affiché (« *aménager un nouveau parc naturel de loisirs et favoriser une intégration paysagère qualitative de cet espace* »), un classement alternatif en zone naturelle N était envisageable. En l'état, cette zone voyant son usage futur changer, elle aurait vocation à être soustraite aux espaces agricoles, naturels ou forestiers.

Les sols agricoles, quant à eux, font l'objet d'une protection adaptée puisque les deux tiers sont non constructibles, pour des motifs de protection de leur qualité écologique, paysagère ou viticole. Cette inconstructibilité s'applique aussi aux bâtiments d'exploitation agricole.

Au total, la consommation d'espace naturels, agricoles ou forestiers permise par le projet de PLU s'élève donc à 18,41 ha, valeur correspondant à la somme des surfaces à urbaniser du tableau récapitulatif.

Globalement, les zones à urbaniser passent de 29,5 ha dans le PLU en vigueur à 18,4 ha dans le

8 Le projet de PLU avance des chiffres différents sur ce point. Le document 1.2 page 18 annonce 56 logements à construire en dehors des extensions urbaines, soit 134 logements à construire en extension et une enveloppe foncière pour les extensions de 9,59 ha (le calcul sur la base d'une densité minimale de 14 logements par hectare aurait toutefois dû conduire à une surface de 9,57 ha).

9 cf. document 1.1 page 96.

10 Le document 1.2 annonce pour ces quatre zones 2AUB 5,83 ha page 18 puis 6,41 ha page 44. Le tableau récapitulatif des surfaces de ce même document page 54 affiche 6,12 ha pour les quatre zones 2AUB.

11 ... et non 4 ha comme mentionné dans le document 1.2 pages 19 ou 47.

projet de PLU. Si la volonté de réduire les surfaces pouvant être urbanisée est à saluer, il s'agit cependant d'une réduction en trompe-l'œil. En effet, la consommation réelle d'espaces agricoles, naturels ou forestiers s'est élevée à 4 ha¹² sur la période 2008-2018, dont 1,75 ha à vocation d'habitat. Le projet de PLU prévoit donc la multiplication par plus de quatre du rythme de consommation d'espace par rapport à la dernière décennie.

La MRAe rappelle :

- que la stratégie nationale bas carbone 2020, en cohérence avec le plan national biodiversité, vise à l'arrêt à terme de la consommation des terres naturelles, agricoles et forestières, avec une forte réduction à l'horizon 2035 ;
- que l'objectif de « zéro artificialisation nette » inscrit dans les orientations politiques françaises depuis juillet 2018 impose de réfléchir, à titre compensatoire, à des propositions de désartificialisation parallèlement à tout projet de consommation nouvelle d'espace.

Le projet de PLU de Mouzillon n'inscrit pas le territoire communal dans ces perspectives.

Densité retenue :

La densité des opérations nouvelles est un moyen pour limiter la consommation d'espace que le projet de PLU de Mouzillon a peu employé.

Ainsi, toutes les orientations d'aménagement et de programmation à vocation d'habitat prévoit une densité minimale uniformément fixée à 14 logements par hectare soit la norme minimale imposée par le SCoT du pays du vignoble nantais de 2015. Cette valeur ne tient pas compte de l'analyse de l'état initial de l'environnement qui avait noté une tendance à l'augmentation de la densité des opérations nouvelles depuis 20 ans¹³, les projets les plus récents (depuis 2013) affichant notamment une densité moyenne de 15 logements par hectare. Le document ne justifie pas cette diminution de la densité des extensions urbaines proposées à 14 logements/ha, certes compatible avec le SCoT mais légèrement inférieure à la densité constatée des dernières opérations d'aménagement. Il convient, au titre des alternatives envisageables, de proposer des densités plus importantes qui peuvent varier d'un site d'extension à l'autre, selon les potentialités de chacun. Le projet de PLU a en effet vocation à rechercher des formes urbaines conciliant moindre consommation d'espace et qualité du cadre de vie des futurs habitants).

Les opérations envisagées au sein de l'enveloppe urbaine existante se voit appliquer des densités variées, correspondant à celle des quartiers environnants. Le dossier n'examine pas d'alternatives visant à renforcer ces objectifs de densité dans le but de réduire le besoin en consommation d'espace.

Concernant les activités économiques, aucune analyse de la densité des zones d'activités n'a été réalisée, ni en densité construite, ni en densité d'emploi. En l'absence de justification du besoin en la matière, la MRAe n'est pas en mesure d'évaluer si les extensions proposées sont en adéquation avec ce besoin.

12 cf. document 1.3 page 28.

13 En effet, le diagnostic mesure les densités des différents tissus urbains du bourg, dans le document 1.1 pages 61 à 64 :

- * 35 logements/ha dans le centre bourg historique ;
- * 11 logements/ha dans les extensions directes du centre ancien ;
- * 13 à 14 logements/ha dans le pavillonnaire récent du début des années 2000 ;
- * 15 logements/ha dans le pavillonnaire le plus récent (depuis 2013).

La MRAe recommande :

- **de compléter la justification des besoins en extension urbaine concernant les activités économiques ;**
- **de réduire les objectifs de consommation d'espace en cohérence avec les ambitions nationales et la dynamique communale observée sur la dernière décennie, en envisageant notamment des alternatives renforcées en matière de mobilisation des potentiels foncier et bâti au sein de l'enveloppe urbaine existante et de densité des opérations de construction.**

Enfin, le projet de liaison routière structurante Ancenis – Saint-Philbert-de-Grand-Lieu sera aussi facteur de consommation d'espace. En l'état, le projet de PLU ne l'intègre pas dans son règlement ou son document graphique mais le mentionne explicitement dans le PADD. Une première estimation de la consommation d'espace générée par ce projet à l'échelle communale est donc attendue.

La MRAe recommande de compléter le projet de PLU avec une estimation de la consommation d'espace générée par la réalisation du projet de liaison routière structurante Ancenis – Saint-Philbert-de-Grand-Lieu.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Zones humides

Le projet de PLU repose sur l'inventaire communal des zones humides de 2011-2012. Cet inventaire est désormais quelque peu ancien. En particulier, comme évoqué précédemment au paragraphe 2.1, il n'a pas été confirmé par des analyses plus récentes dans les secteurs susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet de PLU.

Sur cette base, 99,17 ha¹⁴ de zones humides sont repérés dans le document graphique et protégés par le règlement. Toutefois, le dossier n'explique pas pourquoi cette surface protégée diffère notablement de celle inventoriée dans l'analyse de l'état initial qui ressortait à 73 ha¹⁵.

Le règlement prévoit que, en l'absence d'alternative avérée, les zones humides détruites feront l'objet d'une compensation selon les dispositions du SDAGE Loire-Bretagne. La justification de cette règle (cf. document 1.2 page 61) fait uniquement référence au SDAGE sans donner d'explication quant à la formulation de la règle. En particulier, rien n'explique pourquoi la formulation retenue diffère de la préconisation issue de l'analyse de l'état initial de l'environnement (cf. document 1.1 page 188), pourtant plus protectrice car imposant plus de conditions à la possibilité de porter atteinte à une zone humide.

La MRAe recommande d'inclure une règle de protection des zones humides encadrant plus strictement les possibilités d'y porter atteinte ou, à défaut, de justifier l'écart de la règle retenue par rapport à celle préconisée lors de l'analyse de l'état initial de l'environnement.

En outre, dans le cadre de la compatibilité du projet de PLU avec le SAGE de la Sèvre nantaise, la MRAe rappelle que le règlement doit aussi tenir compte des fonctionnalités des zones humides. Il pourrait ainsi prévoir, par exemple, une compensation à un niveau de fonctionnalité au moins équivalent ou bien une compensation plus importante pour les zones humides de fonctionnalité supérieure. Ce n'est pas le cas en l'état.

14 cf. document 1.2 page 61

15 cf. document 1.1 pages 177 et 94

Biodiversité

L'analyse de l'état initial en matière de biodiversité repose essentiellement sur l'inventaire des haies réalisé en 2011-2012¹⁶ et sur l'identification d'une trame verte et bleue locale¹⁷.

Le dossier ne fournit aucune information quant à l'actualisation de l'inventaire des haies. L'ancienneté de l'inventaire initial et l'absence d'investigation récente pour en vérifier la réalité est problématique car les haies sont susceptibles de rapidement se dégrader en cas de pression de taille importante ou d'arrachage non réglementé ou non déclaré.

Le PADD comprend un objectif de préservation des corridors écologiques et des réservoirs de biodiversité, dont les zones humides et cours d'eau. Le règlement inclut ainsi 7,34 ha d'espaces boisés classés, des éléments paysagers protégés (24,41 ha de boisements, 3,99 km de haies et 3 arbres isolés) et une marge de recul de 6 m par rapport à la berge des cours d'eau applicable à toute construction ou aménagement. Les surfaces constituant la trame verte et bleue sont aussi classées en zone naturelle N largement inconstructible (sauf pour les extensions et annexes des logements existant, pour les nouveaux logements de fonction agricole ou pour des services publics ou assimilés).

En revanche, le dossier n'explique pas sur quels critères ont été choisies les haies qui sont protégées et pourquoi seulement 10 % des 39,2 km de haies inventoriées sont protégées par le projet de PLU.

La MRAe recommande d'actualiser l'inventaire des haies et d'approfondir la justification des choix effectués pour leur protection.

Incidences Natura 2000 :

Le territoire communal ne comprend aucune zone Natura 2000. Les plus proches sont les marais de Goulaine situés à environ 7 km au nord-ouest du bourg et l'estuaire de la Loire au niveau de l'aval de la Sèvre nantaise située à environ 17 km au nord-ouest.

Aucune évaluation des incidences du projet de PLU sur ces sites n'est cependant intégrée au dossier.

La MRAe rappelle l'obligation pour l'évaluation environnementale du PLU de procéder à une évaluation des potentielles incidences directes et indirectes sur les espèces d'intérêt communautaire et les habitats ayant permis la désignation des sites Natura 2000 en question, obligation rappelée dans le document 1.3 page 8.

Sites, paysages et patrimoine

Le rapport de présentation insiste sur le caractère identitaire des paysages de la commune : plaine viticole, omniprésence de l'eau avec ripisylves et coteaux champêtres, plaine agricole urbanisée à fleur de coteaux... Cela se traduit notamment par un règlement de la zone agricole largement inconstructible (au deux tiers), au titre de la protection de la viticulture ou des paysages. Quelques orientations paysagères sont aussi intégrées aux OAP.

16 cf. document 1.1 pages 181 à 188. On note quelques défauts dans les illustrations : la carte des haies page 181 reprend par erreur celle des zones humides et la carte des haies et des zones humides page 186 est illisible (la même carte représentée à nouveau page 192 est aussi illisible).

17 cf. carte sur le document 1.1 page 198.

En outre, 68 éléments de patrimoine bâti et de petit patrimoine sont repérés au document graphique et protégés par le règlement écrit.

Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

Les secteurs en extension urbaine font tous partie du zonage dédié à l'assainissement collectif. Le réseau d'eau potable et le système d'assainissement des eaux usées disposent des capacités à accueillir les logements supplémentaires envisagés.

Le PADD vise aussi à limiter l'imperméabilisation et à valoriser une gestion alternative des eaux pluviales.

Le règlement prévoit ainsi de conserver un minimum de surface non imperméabilisée à hauteur de 20 %, quelle que soit la zone (hors la zone urbaine UA, non réglementée en la matière). Permettre uniformément l'imperméabilisation de 80 % de la surface des parcelles semble excessif et contraire à l'objectif de régulation des eaux pluviales.

En outre, le règlement comprend une disposition générale imposant sur tout le territoire la gestion des eaux pluviales à la parcelle.

La MRAe recommande de réduire les possibilités d'imperméabilisation des sols offertes par le règlement. À défaut, la justification des dispositions qui pourraient sembler incohérentes avec le PADD doit être apportée.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels et technologiques, nuisances

Le projet de PLU propose une prise en compte adaptée des risques, via notamment le respect du plan de prévention des risques technologiques d'EPC France à Saint-Crespin-sur-Moine, qui touche une petite frange sud-est du territoire communal, le zonage en zone A ou N des abords des cours d'eau et les marges de recul aux abords des infrastructures routières bruyantes.

Le bruit lié au projet de liaison structurante est traité ci-dessous au paragraphe 3.4.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le projet de PLU aurait aussi gagné à mettre en évidence certains éléments issus du plan climat énergie territorial (PCET) du pays du vignoble nantais en vigueur et comment il permet de mettre en œuvre certains de ces objectifs.

Performances énergétiques des bâtiments :

Le PADD souhaite réduire l'empreinte écologique des bâtiments, y compris via des formes urbaines innovantes, efficaces en matière énergétique.

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 ou 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 à traduire concrètement, notamment dans le cadre de la programmation des OAP.

Mobilité :

La commune de Mouzillon est un territoire rural fortement tributaire de l'automobile. La mobilisation du foncier au sein des enveloppes urbanisées et le recentrage du développement urbain autour du bourg encouragent un développement à proximité des commerces, équipements et services afin de réduire l'empreinte (consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre) liée aux déplacements de proximité.

Le projet de PLU met aussi l'accent sur les mobilités douces, à pied et à vélo, avec l'objectif de développer, sécuriser et préserver les liaisons douces et de développer une connexion vers la gare voisine du Pallet. 8,41 km de cheminements doux sont ainsi repérés et protégés par le projet de PLU.

De plus, selon le projet de PLU¹⁸, la route départementale 763, qui traverse notamment le bourg de Mouzillon du nord au sud, et ses 11 000 véhicules par jour posent des problèmes locaux de congestion : son « *trafic routier déjà important [tendra] à s'accroître dans les années à venir avec le développement de la commune* ». C'est pourquoi le PADD prévoit, dans une volonté de transparence vis-à-vis de la population, d'intégrer la future voie structurante Ancenis – Saint-Philbert-de-Grand-Lieu, espérant un allègement de la circulation dans le bourg pour aller dans le sens de sa redynamisation et de son apaisement. Elle y est ainsi à la fois désignée comme orientation dans le texte (« *Intégrer la liaison routière structurante Ancenis – Aigrefeuille dans le projet de territoire* ») et représentée sur le schéma de synthèse (cf. figure 1 ci-dessus). À ce stade, aucune disposition réglementaire ne vient concrétiser cette ambition.

Le projet de PLU doit cependant produire une première évaluation des effets potentiels de ce projet qu'il reprend à son compte à l'échelle du territoire, proportionnée à l'état d'avancement du projet, à son inscription dans le PLU et aux enjeux environnementaux qui en découlent. La décision de la MRAe du 20 janvier 2020 soumettant le PLU de Mouzillon à évaluation environnementale avait souligné la nécessité de procéder, à l'échelle du PLU, à une première démarche d'évitement et de réduction des impacts de ce projet, voire de compensation des impacts résiduels.

Le document 1.3 rappelle ainsi l'historique de ce projet tandis que le document 1.4 présente en annexe 5 l'analyse et la comparaison détaillée des différents fuseaux « est » étudiés. Cette analyse multicritère permet de justifier la localisation du fuseau retenu pour le projet, le fuseau E1D. Elle liste aussi un certain nombre d'incidences du projet concernant la santé humaine, les milieux naturels et la biodiversité. Le projet de PLU doit désormais détailler à son échelle ces incidences.

Par exemple, le dossier indique que 2 corridors écologiques majeurs et 4 corridors écologiques importants seront franchis par le projet. Le projet de PLU doit préciser quels corridors sont concernés à l'échelle communale. On suppose que cela concerne notamment les traversées des deux corridors écologiques, au niveau de la Sanguèze au nord et au niveau du ruisseau affluent du Chaintreau au sud. De même, où sont situées les haies et boisements susceptibles d'être coupés ?

18 cf. justification du projet de PADD dans le document 1.2 page 20

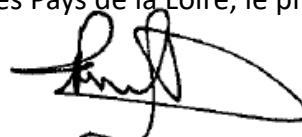
Quels sont les cours d'eau et prairies humides traversées ? Quelles sont les maisons situées à proximité sur la commune et susceptibles d'être concernées par le bruit généré ? Est-ce que des zones humides sont susceptibles d'être touchées ?

En l'état, l'intégration du projet se limite à une évocation dans le PADD sans transposition réglementaire. L'évaluation des incidences reste à l'échelle du projet global sans pointer précisément les incidences à l'échelle communale alors que les éléments semblent disponibles. Aucun point dur que le projet devra préserver n'est identifié.

La MRAe recommande de préciser à l'échelle communale les incidences de l'intégration dans le projet de PLU du projet de liaison routière structurante Ancenis – Saint-Philbert-de-Grand-Lieu et de mettre en avant les enjeux majeurs au plan environnemental qu'il souhaite voir préservés par le projet routier.

Nantes, le 25 février 2021

Pour la MRAe des Pays de la Loire, le président,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Daniel Fauvre', written over a horizontal line.

Daniel FAUVRE