



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 Saint-Hilaire-de-Clisson (44)**

n° : PDL-2020-5042

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire a donné délégation à son président en application de sa décision du 7 octobre 2019 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis sur le plan local d'urbanisme (PLU) de Saint-Hilaire-de-Clisson (44), ses membres ayant été consultés par voie électronique le 22 février 2021.

En application du règlement intérieur de la MRAe adopté le 10 septembre 2020, le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire a été saisie par la commune pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 4 décembre 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 7 décembre 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).

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 Saint-Hilaire-de-Clisson suite à la décision, après examen au cas par cas, de la mission régionale d'autorité environnementale Pays de la Loire du 26 mars 2020².

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

1.1 Contexte et présentation du territoire

Saint-Hilaire-de-Clisson est une commune de Loire-Atlantique de 2 285 habitants (source : Insee 2017). La croissance démographique y a nettement décru par rapport à la période 1999-2012 mais reste très dynamique (+1,6 % de croissance annuelle moyenne sur la période 2012-2017).

À 25 km au sud-est de Nantes, la commune se situe sur un plateau agricole bocager à 3,5 km de Clisson. Le bourg est installé dans le vallon du ruisseau de la Margerie, affluent de la Sèvre nantaise. La superficie communale est de 18,4 km².

Saint-Hilaire-de-Clisson fait partie de la communauté d'agglomération Clisson Sèvre et Maine Agglo, 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 7 décembre 2007 ; le conseil a prescrit sa révision le 19 octobre 2017. Le SCoT du pays du vignoble nantais a été approuvé le 29 juin 2015.

1.2 Présentation du projet de PLU de Saint-Hilaire-de-Clisson

Le projet de PLU vise un accroissement démographique de 680 habitants environ entre 2015 et 2030 pour atteindre 2 900 habitants à l'échelle communale, soit une croissance moyenne annuelle de l'ordre de 1,8 %, légèrement inférieure à la croissance moyenne de 2 % constatée sur la période 2009-2015, selon le dossier. Pour cela, il envisage de construire environ 289 logements neufs sur la période 2015-2030, soit 236 logements à construire sur la période 2019-2030 pour tenir compte des 53 logements construits entre 2015 et 2018.

2 Cf ; http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/loire-atlantique-a5065.html#sommaire_17

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) prévoit de construire 56 logements neufs au sein du tissu urbain existant du bourg et de 8 lieux-dits disposants d'un assainissement collectif. Les extensions urbaines à vocation d'habitat concerneront 8 ha et la densité y sera de 22,5 logements par hectare, dans le respect des orientations du SCoT du pays du vignoble nantais.

Le PLU projette aussi des extensions urbaines à vocation économique, à hauteur de 6,7 ha.

Il vise à conforter la trame verte et bleue et à protéger les zones humides.

Il prévoit d'accompagner la réalisation d'une voie cyclable entre Saint-Hilaire-de-Clisson et Clisson ainsi que la déviation de la route départementale (RD) 117 au nord de la commune.

L'enveloppe urbaine couvre 79 ha et environ 16 ha sont prévus en ouverture à l'urbanisation ; le reste du territoire est identifié pour 1 707 ha en zone agricole, et pour 78 ha en zone naturelle.

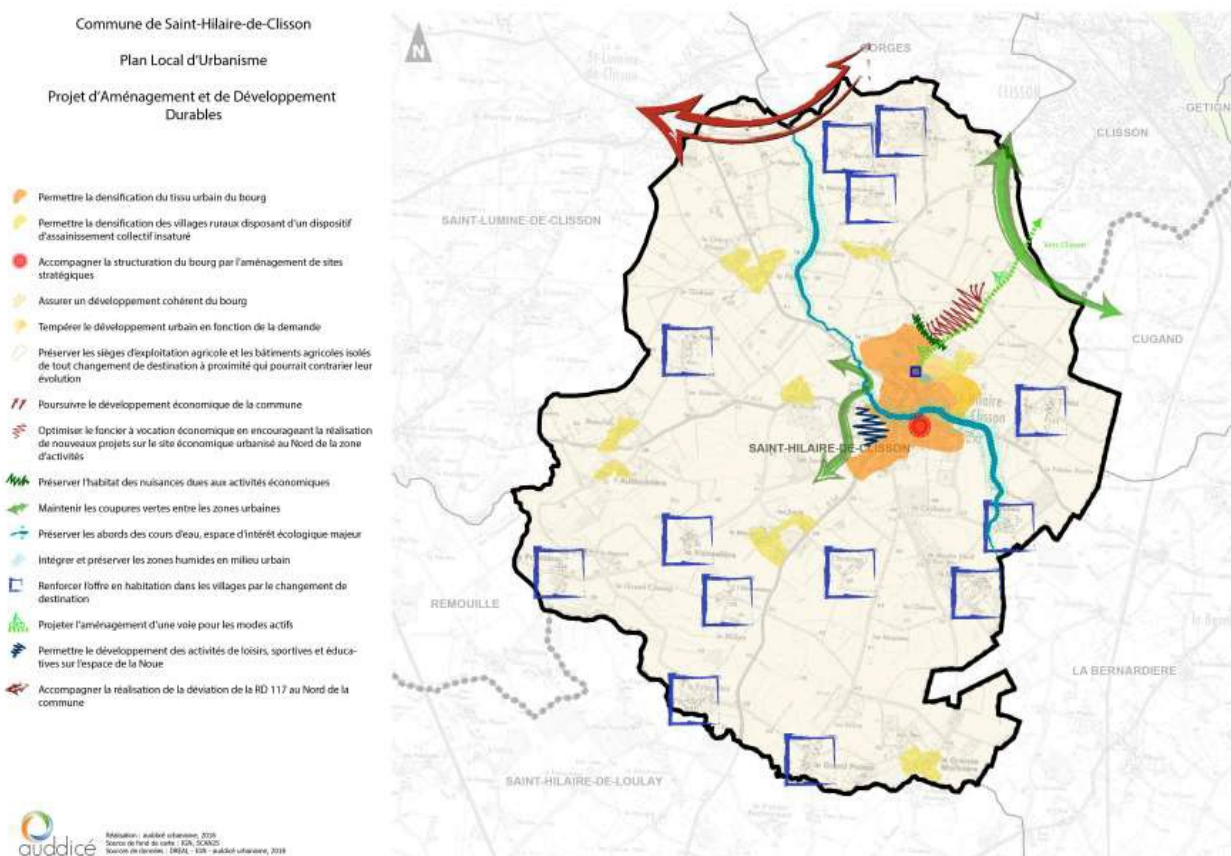


Figure 1: illustration de synthèse du projet communal (source : PADD)

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

Par décision du 26 mars 2020, la MRAe a soumis la révision du PLU de Saint-Hilaire de Clisson à évaluation environnementale. Pour mémoire, cette décision précise que « *les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de cette évaluation environnementale [...] concernent notamment la clarification de la démonstration de la diminution de la consommation d'espace, la justification de*

l'effort de réduction de la consommation d'espace en matière de développement économique, la présentation des enjeux environnementaux en présence sur le secteur d'extension de la Garnerie, et le cas échéant, la démarche ERC prévue, la présentation, à l'échelle du PLU, des impacts du projet de déviation de la RD117 sur l'environnement ainsi que l'analyse de la cohérence des choix de développement au regard de la présence de cet équipement. L'évaluation environnementale devra également traiter des enjeux de paysage et de patrimoine ainsi que de la prise en compte du changement climatique (sobriété énergétique, réduction des gaz à effets de serre, adaptation au changement climatique). ».

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 Saint-Hilaire-de-Clisson identifiés comme principaux par le MRAe sont :

- la limitation de la consommation d'espace ;
- la prise en compte de la biodiversité ordinaire, des corridors écologiques et des zones humides, notamment en lien avec les secteurs susceptibles d'être touchés par le projet de PLU ;
- la modération des incidences des projets d'infrastructures de déplacements (déviation de la RD 117 et voie cyclable pour rejoindre Clisson) ;
- la prise en compte du changement climatique.

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

Globalement, le projet de PLU se veut pédagogique et largement illustré. Certaines illustrations toutefois, par leur taille réduite, la petitesse des écritures ou le flou des éléments représentés, sont difficilement lisibles³. Ce n'est pas un problème d'impression puisque les fichiers fournis présentent les mêmes défauts, qui ne facilitent pas la compréhension du dossier.

La MRAe recommande d'améliorer la lisibilité de l'ensemble des illustrations, cartes et tableaux afin d'en permettre une bonne compréhension.

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

Le rapport de présentation aborde l'ensemble des thèmes attendus. Les synthèses thématiques présentent atouts – faiblesses – opportunités – menaces sans identification des enjeux . Ces derniers sont toutefois mentionnés dans le cadre de la présentation du scénario environnemental de référence, sans que ne soient mis en avant les enjeux essentiels à l'échelle du projet de PLU. Si l'on croise avec les enjeux identifiés comme principaux par la MRAe au paragraphe 1.3, un enjeu semble oublié : celui concernant la modération des incidences des projets d'infrastructures de déplacements.

On peut certes considérer que cet enjeu est transversal aux enjeux thématiques. Sa prise en compte par le projet de PLU sera analysée aux paragraphes 2.4 et 3.4 ci-après.

3 À titre d'exemple : voir les cartes page 130 ou pages 216 et 217 du tome 1 du rapport de présentation ou les tableaux page 16 ou page 109 du tome 2 du rapport de présentation.

2.2 Articulation du projet de PLU avec les autres plans et programmes

Articulation avec le SCoT :

La démonstration par le projet de PLU de sa compatibilité avec le SCoT du pays du vignoble nantais approuvé le 29 juin 2015 reste insatisfaisante en matière de production de logements, de taux minimum de logements à produire au sein de l'enveloppe urbaine existante et de limitation des surfaces en extension urbaine.

Le PADD vise la production de 289 logements, contre 180 selon le SCoT, sur la période 2015-2030. Le SCoT permet de s'écarter du nombre de logements indicatif qu'il donne (cf. « *L'objectif de logements peut donc être dépassé s'il n'amène pas à une consommation d'espace supplémentaire* ») sous réserve de ne pas affaiblir les polarités d'équilibre structurantes du SCoT (Saint-Hilaire-de-Clisson est considéré par le SCoT comme une polarité intermédiaire). En l'état, le projet de PLU ne démontre pas que le fort écart de production de logements qu'il propose par rapport au SCoT ne remet pas en cause les équilibres à l'échelle du SCoT et n'affaiblit pas les principales polarités qui « *ont vocation à accueillir 68 % de l'offre en logements créée* ».

Le rapport de présentation précise que 31 logements ont déjà été produits entre 2015 et 2018 au sein de l'enveloppe urbaine du bourg telle que définie par le SCoT de 2015. Le projet de PLU prend en compte un potentiel de 44 autres logements à construire dans les 10 ans, soit 75 logements en tout sur la période 2015-2030, représentant 26 % du total de 289 logements à produire. Toutefois, parmi les 44 logements restant à produire, le projet de PLU comptabilise 18 logements à construire sur le site de la Vergnaie, situé en dehors de l'enveloppe urbaine délimitée par le SCoT de 2015. Le projet de PLU considère ce site comme faisant partie de l'enveloppe urbaine au motif qu'un permis d'aménager a été délivré avant la date d'approbation du SCoT. Or, les permis de construire de ces logements n'ayant pas été délivrés, le projet de PLU ne les comptabilise pas parmi les logements construits en extension urbaine de la période 2009-2019⁴. Donc l'hypothèse retenue par le projet de PLU considérant le site de la Vergnaie comme intégré à l'enveloppe urbaine de 2015 conduit à ce que les logements construits sur ce site ne soient jamais comptabilisés au titre des extensions urbaines, ni avant 2015, ni de 2015 à 2018, ni à compter de 2019, ce qui n'est pas acceptable. Si l'on exclut le site de la Vergnaie de l'enveloppe urbaine existante, comme l'établit le SCoT, alors ce sont 57 logements qui seront produits au sein du tissu urbain du bourg sur la période 2015-2030, soit seulement 20 % au lieu des 25 % imposés par le SCoT. Le projet de PLU doit préciser sur ce point comment il s'articule avec les orientations du SCoT.

En matière d'extensions urbaines pour l'habitat, le SCoT pose une limite de 8 ha maximum. Le document graphique du règlement prévoit 8,96 ha de zones à urbaniser à vocation d'habitat (1AUb et 1AUh) sur le site de la Brelandière. Ces extensions excluent, comme le prévoit le SCoT, une zone humide significative classée en zone naturelle N. Même en excluant ainsi le site de la Vergnaie, dont on a vu précédemment qu'il devrait être comptabilisé au titre des extensions urbaines, le projet de PLU dépasse l'enveloppe maximale du SCoT.

En matière d'extensions urbaines pour l'activité économique, le SCoT pose une limite de 9 ha maximum pour le développement limité des parcs d'activités de proximité des trois communes de Maisdon-sur-Sèvre, de Saint-Lumine-de-Clisson et de Saint-Hilaire-de-Clisson ainsi que pour l'ouverture d'un nouveau parc de proximité sur Saint-Lumine-de-Clisson. Le projet de PLU de Saint-Hilaire-de-Clisson prévoit à lui seul 6,73 ha de zones à urbaniser à vocation économique (1AUz et

4 Cf. carte du rapport de présentation, tome 1, page 216.

2AUz) en extension de la zone d'activités de la Garnerie. La démonstration du respect de l'orientation du SCoT sur ce point est attendue à l'échelle des trois communes concernées.

La MRAe recommande d'étayer et de rendre effective la démonstration de la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT du pays du vignoble nantais en matière de production de logements, de taux minimum de logements à produire au sein de l'enveloppe urbaine existante et de limitation des surfaces en extension urbaine dédiées à l'habitat et aux activités économiques.

Articulation avec les autres documents de planification :

En l'absence de programme local de l'habitat (PLH) et de plan climat air énergie territorial (PCAET), en cours d'élaboration, le dossier examine l'articulation du projet de PLU avec le plan de gestion du risque d'inondation (PGRI) du bassin Loire Bretagne adopté le 23 novembre 2015 et avec le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) approuvé le 30 octobre 2015.

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) n'est pas encore approuvé mais un projet a été arrêté le 3 mars 2020 et le document est actuellement en phase de participation du public. En outre, dans l'analyse de l'état initial de l'environnement, le rapport de présentation évoque aussi un plan climat énergie territorial (PCET) approuvé en 2013 à l'échelle du pays du vignoble nantais. Des éléments sont donc disponibles et permettraient au projet de PLU de présenter, pour une complète information du public, son articulation avec le PCET du pays du vignoble nantais et le projet de PCAET de Clisson Sèvre et Maine agglo.

2.3 Dispositif de suivi

Un dispositif de suivi est exposé. Il propose un dispositif assez lourd avec plus de 80 indicateurs faisant l'objet pour la plupart d'un suivi annuel. Les sources sont bien identifiées mais aucune valeur initiale et aucune valeur de l'objectif cible ne sont données. Certains indicateurs sont inadaptés à un PLU communal⁵.

La MRAe recommande de simplifier le dispositif de suivi et de le compléter avec, pour tous les indicateurs du dispositif de suivi, leur valeur initiale et leur valeur cible à l'échéance du PLU.

2.4 Méthodes

Globalement, le rapport de présentation expose de façon détaillée les diverses méthodes mises en œuvre pour la révision du projet de PLU.

Cependant, concernant les prospections approfondies portant sur les secteurs susceptibles d'être touchés par le projet de PLU, le rapport de présentation précise que « *les secteurs à enjeux ont ainsi été retirés des zones AU [à urbaniser], rendant superflu des prospections naturalistes exhaustives.* » L'exclusion des secteurs environnementaux à enjeux des secteurs à aménager par le document d'urbanisme est une bonne pratique qui relève de l'évitement des incidences environnementales. Toutefois, les secteurs susceptibles d'être touchés par le projet de PLU finalement retenus pour des opérations d'aménagement doivent faire l'objet de prospections naturalistes proportionnées afin de confirmer l'absence d'enjeu, y compris ponctuel, qui pourrait justifier la prise de mesures complémentaires d'évitement, de réduction voire de compensation des impacts.

5 Exemple : « part des communes ayant réalisé un zonage pluvial ».

La MRAe rappelle que des prospections naturalistes proportionnées aux enjeux sont attendues sur l'ensemble des secteurs susceptibles d'être touchés par le projet de PLU, la pertinence du niveau d'investigation choisi devant être explicité.

En outre, d'après le dossier soumis par la communauté d'agglomération Clisson Sèvre et Maine Agglo au préfet de la région Pays de la Loire au titre d'un examen au cas par cas pour le projet d'extension de la zone d'activités de la Garnerie⁶, une zone humide a été identifiée au sein de la zone 2AUz au nord du parc d'activités actuel. Cette zone n'a pourtant pas été identifiée lors des prospections naturalistes portant sur les secteurs susceptibles d'être touchés par le projet de PLU telles que restituées dans le rapport de présentation (tome 2 page 139). Il y a donc une erreur commise, soit dans la méthode, soit dans la mise en œuvre, soit dans la restitution. En l'état, la recherche de zones humides au sein des secteurs en orientation d'aménagement et de programmation (OAP) telle que restituée dans le projet de PLU ne peut être considérée comme satisfaisante.

Par ailleurs, seuls les secteurs de développement de plus de 3 000 m² au sein des zones urbaines ou à urbaniser ont été considérés comme susceptibles d'être touchés par le projet de PLU. Or les plus grands des emplacements réservés auraient dû être aussi considérés à ce titre. C'est ainsi le cas des emplacements réservés pour la déviation de la route départementale (RD) 117 et pour la liaison cyclable entre le bourg et Clisson, d'une surface respective de 18 et 1,3 ha.

La MRAe recommande :

- ***de considérer les principaux emplacements réservés comme secteurs susceptibles d'être touchés par le projet de PLU et, à ce titre, de restituer, en lien avec les maîtres d'ouvrage des projets, les enjeux naturalistes présents à leur échelle, d'analyser les impacts potentiels de la mise en œuvre des projets (sur le paysage, l'activité agricole et le cadre de vie de la commune) et de prévoir les dispositions réglementaires nécessaires à la mise en œuvre des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation des incidences significatives ;***
- ***d'identifier l'origine de l'erreur ayant conduit à ne pas détecter la zone humide présente au sein du secteur à urbaniser 2AUz situé au nord de la zone d'activités de la Garnerie et de vérifier la complétude de la recherche de zones humides conforme à la réglementation sur l'ensemble des secteurs susceptibles d'être touchés par le projet de PLU et d'en tirer les enseignements en termes de mise en œuvre de la démarche « éviter, réduire, compenser ».***

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.

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

6 Cf. http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2021-5160_annexes.pdf

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

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

Le rapport de présentation fait le bilan de la consommation d'espace sur la période 2009-2019. Sur les 12,1 ha de surface urbanisée, dont le dossier ne précise pas s'il s'agit des surfaces des parcelles construites pendant cette période, on peut distinguer 2,24 ha urbanisés en densification (au sein de l'enveloppe urbaine de 1999) et 9,86 ha urbanisés en extension. Cette urbanisation en extension est principalement le fait de constructions agricoles (pour 60 % en tant qu'hangars de stockage ou serres), secondairement de constructions à vocation économique (pour 27 %) et plus marginalement pour les constructions à vocation d'habitat (pour 13 %).

Le dossier identifie aussi les potentialités de construction pour l'habitat au sein de l'enveloppe urbaine existante du bourg et de huit lieux-dits bénéficiant de l'assainissement collectif. Ces potentialités concernent à la fois des dents creuses, des grands terrains densifiables et des sites de renouvellement urbain. Au total, 37 terrains sont théoriquement mobilisables pour un total estimé de 96 logements⁷. En outre, quatre terrains de 1 200 à 17 500 m² sont identifiés pour des constructions à vocation économique.

L'estimation du besoin en logements tel qu'il ressort du PADD se monte à 289 logements sur la période 2015-2030. En appliquant un taux de rétention foncière à un potentiel théorique de 87 logements⁸, le PADD table sur la réalisation de 56 logements au sein de l'enveloppe urbaine existante du bourg et de huit lieux-dits⁹ bénéficiant d'un assainissement collectif sur la période 2019-2030. Le projet de PLU tient compte des 53 logements déjà construits sur la période 2015-2018. Il omet néanmoins de décompter les logements susceptibles de résulter du changement de destination des 26 anciens bâtiments agricoles identifiés à cet effet au règlement graphique. Le dossier décompte alors 180 logements à produire en extension.

Le projet de PLU prévoit pour cela 8,96 ha de zones à urbaniser à vocation d'habitat (1AUb et 1AUh)¹⁰, ce qui correspond à une densité de 20,1 logements par hectare¹¹, supérieure à la densité minimale du SCoT fixé à 18 logements par ha pour les pôles intermédiaires comme Saint-Hilaire-de-Clisson, supérieure aussi aux 15 logements par ha constatés dans les extensions urbaines des dix dernières années. Cette densité reste raisonnable car inférieure à celle du cœur de bourg identifiée à 25 logements par ha dans l'analyse de l'état initial de l'environnement et intermédiaire avec celle du lieu-dit voisin de la Brelandière qui se monte à 18 logements par ha.

Cet effort d'augmentation de la densité afin de limiter la consommation d'espace doit être salué.

Toutefois, l'augmentation de la consommation d'espace reste importante, avec 8,96 ha à vocation

7 Source : tableau détaillé n°9 du tome 1 du rapport de présentation, pages 222-2223.

8 Ce potentiel diffère, sans explication, de celui résultant du tableau détaillé issu de l'analyse de l'état initial. Ce potentiel de 87 logements correspond à celui du tableau de synthèse de la page 219 du tome 1 du rapport de présentation. Ce dernier affiche en effet un total de 77 logements théoriques mais c'est une erreur de calcul car la somme des sous-totaux donne 87. Cependant, aucune explication quant à l'écart de ce chiffre avec le tableau détaillé n'est donnée.

9 Ces 8 lieux-dits sont classés comme secteurs de taille et de capacité d'accueil limité (Stecal) de la zone agricole A. Leur enveloppe bâtie n'est pas agrandie et seule les dents creuses pourront être construites. Les fonds de jardin ne seront pas constructibles.

10 Source : tableau récapitulatif des surfaces du PLU du tome 2 du rapport de présentation, page 81.

11 Sur la base de 8 ha en extension à vocation d'habitat dont il n'explique pas l'origine, le rapport de présentation calcule une densité de 22,5 logements par ha.

d'habitat prévus jusqu'en 2030 contre 1,26 ha (13 % de 9.86 ha) entre 2009 et 2019, soit une multiplication par 7 du rythme de la consommation d'espace à vocation d'habitat.

De même, au titre de la consommation d'espace à vocation économique, 6,73 ha sont prévus jusqu'en 2030 contre 2,63 ha sur la dernière décennie, soit une multiplication par 2,5 du rythme de consommation d'espace. Au préalable, aucune analyse de la densité des zones d'activités n'a été réalisée, ni en densité construite, ni en densité d'emplois. En l'absence de justification du besoin en la matière, à une échelle de territoire pertinente, la MRAe n'est pas en mesure d'évaluer si les extensions proposées sont en adéquation avec ce besoin.

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 rapport de présentation¹² affiche le rapport entre la surface consommée et l'accroissement de population dans la commune. Ce calcul fait certes apparaître une diminution du ratio entre la période 2009-2019 et la future période 2019-2030¹³. Il est toutefois trompeur dans la mesure où l'évolution de la population ne correspond pas uniquement à celle venue s'installer dans les extensions urbaines mais comprend aussi les évolutions à la hausse et à la baisse dans l'ensemble des surfaces artificialisées de la commune (départs et arrivées, nouvelles constructions ou démolitions dans l'enveloppe urbaine, etc). Dans certains territoires, la population pourrait décroître malgré les extensions urbaines. Ce calcul ne peut être retenu. En termes de densité, le ratio entre la population communale et la surface artificialisée totale peut être utilisé afin d'examiner comment il varie dans le temps.

En outre, le bilan de la période 2009-2019 montre que la majeure partie de la consommation d'espace correspond aux constructions agricoles. Le projet de PLU ne tient pas compte de cette donnée et ne s'interroge pas sur cette dimension de la consommation d'espace par l'agriculture. Est-elle irréversible ? Peut-être pas dans le cas des serres. Doit-elle être plus encadrée et maîtrisée ? Il n'estime pas non plus à quelle hauteur elle pourrait s'élever dans la période à venir.

Enfin, deux projets de déplacement, la déviation routière de Saint-Lumine-de-Clisson (RD 117) et la liaison cyclable entre le bourg et la ville voisine de Clisson, seront aussi facteurs de consommation d'espace. Le projet de PLU a inscrit ces deux infrastructures en emplacement réservé de respectivement 18¹⁴ et 1,3 ha. Ces surfaces seront, à terme, soustraites aux espaces naturels, agricoles et forestiers de la commune et ont donc aussi vocation à être comptabilisées parmi la consommation d'espace.

Au final, la consommation d'espaces permise par le projet de PLU apparaît comme en très nette

12 Cf. tome 2 page 27. Les surfaces utilisées pour ce calcul, pour la période 2009-2019, ne correspondent pas à celles du bilan de la consommation d'espace (tome 1 page 215). Le document n'explique pas ces écarts.

13 Le raisonnement du rapport de présentation est le suivant. Sur 2009-2019, on a constaté +307 habitants pour 10,1 ha consommé pour l'habitat et les activités économiques, soit 32,9 m²/hab/an. Sur 2019-2030, le projet de PLU prévoit +624 habitants pour 14,5 ha consommés, soit 21,1 m²/hab/an. Il conclut que le projet de PLU réduit la consommation annuelle d'espace par habitant de 35 %.

14 18 ha selon le document graphique du règlement et 15 ha selon le règlement écrit, annexe D page 169

augmentation. De 3,89 ha réellement construits sur la période 2009-2019¹⁵, elle passerait à 35 ha¹⁶ sur la période 2019-2030. Cet accroissement est pour partie dû à des projets d'échelle supra communale qui doivent être évalués à cette échelle. Il apparaît cependant que le projet de PLU de Saint-Hilaire-de-Clisson n'inscrit pas le territoire communal sur la trajectoire du zéro artificialisation nette à terme. Il ne démontre pas non plus qu'il a cherché à réduire au maximum cette consommation d'espace.

La MRAe recommande :

- **de compléter la justification des besoins en extension urbaine concernant les activités économiques ;**
- **de tenir compte des logements susceptibles d'être créés par changement de destination des anciens bâtiments agricoles ;**
- **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.**

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Zones humides

Un inventaire communal des zones humides a été réalisé en avril 2018. Les milieux humides prépondérants sont ainsi les prairies humides inondables et les landes humides de plaines. Les zones humides représentent seulement 1,12 % de la surface communale.

Concernant les secteurs de projet susceptibles d'être touchés de manière notable, une identification des zones humides conforme à la réglementation a été conduite. Pour mémoire, le paragraphe 2.4 sur les méthodes a pointé les lacunes du projet de PLU en la matière.

En l'état, la MRAe considère que le projet de PLU ne restitue pas fidèlement les sensibilités écologiques potentielles des secteurs de projet et ne peut donc se prononcer sur la bonne prise en compte des zones humides dans ces secteurs. En revanche, les zones humides identifiées sont repérées au document graphique du projet de PLU et protégées de façon adaptée par le règlement.

Biodiversité

En l'absence d'espace naturel protégé ou inventorié sur le territoire communal, l'analyse de l'état initial de l'environnement identifie cependant de nombreux micro-habitats favorables à la biodiversité sur la commune, sous forme de haies, vergers ou jardins arborés. Au titre de la trame verte et bleue, le rapport de présentation rappelle les deux corridors écologiques repérés par le SCoT du pays du vignoble nantais au niveau de deux cours d'eau principaux.

La trame bocagère est considérée comme « *en régression significative et de moins en moins structurée* ». Un inventaire des haies, réalisé en 2017 dans le cadre du projet de révision du PLU, recense 122 km de haies. Parmi celles-ci, les haies fonctionnelles (assurant un rôle hydrologique,

15 9,86 ha au total mais 3,89 ha sans compter la consommation d'espace liée aux constructions agricoles

16 8,96 ha pour l'habitat + 6,73 ha pour les activités économiques + 19,3 ha pour les infrastructures = 34,99 ha

écologique ou paysager) représentent seulement 41 % des haies sur la commune.

Le projet de PLU protège comme éléments paysagers ou secteurs à protéger pour des motifs écologiques au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme certaines des haies et des alignements d'arbres, sans que le dossier ne précise ni dans quelle proportion, ni selon quels critères.

Face au constat d'une trame de moins en moins structurée la collectivité pourrait afficher un objectif de reconquête, notamment en prévoyant de la replantation ou du confortement de haies sur des secteurs à enjeux (l'outil « espace boisé classé » peut être mobilisé à cet effet).

La MRAe recommande de préciser la stratégie de la commune pour faire face à la régression significative de la trame bocagère et d'expliquer sur quels critères ont été sélectionnées les haies à protéger et quelle part du total des haies identifiées elles représentent.

Incidences Natura 2000 :

Le projet de PLU conclut à l'absence d'incidences Natura 2000 (Marais de Goulaine à plus de 10 km) sans réellement rapporter la démonstration de cette affirmation.

La MRAe rappelle l'obligation pour l'évaluation environnementale du projet de PLU de procéder à une évaluation des potentielles incidences directes et indirectes sur les espèces d'intérêt communautaire et les habitats ayant justifié la désignation des sites Natura 2000.

Sites, paysages et patrimoine

Dans la mesure où les secteurs de développement urbain peuvent dégrader les paysages, les OAP prévoient la préservation des haies existantes et la plantation de nouvelles haies complémentaires. La MRAe rappelle que la réflexion à conduire sur les formes urbaines et la gestion des espaces de transition pour maîtriser l'intégration paysagère des futurs développements doit aller au-delà du simple recours à des plantations périphériques.

Les auteurs du projet de PLU ont inscrit le projet de déviation de la route départementale (RD) 117 dans le document d'urbanisme. La création de cette infrastructure « *n'est pas sans impact sur le paysage, l'activité agricole et le cadre de vie de la commune* »¹⁷ selon le document mais les mesures correspondantes ne sont pas présentées. Le document doit être complété sur ce point.

Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

L'analyse de l'état initial de l'environnement détaille les capacités du réseau d'eau potable et du système d'assainissement des eaux usées à accueillir des populations ou activités nouvelles. Le tome 2 du rapport de présentation (page 173) présente les incidences du projet de PLU sur la ressource en eau en confirmant la capacité du réseau d'eau potable à accueillir les développements urbains envisagés et en rappelant la protection des zones humides qu'apporte le règlement. Il omet toutefois de confirmer cette capacité d'accueil concernant le système d'assainissement des eaux usées, alors que les éléments disponibles ne font naître aucune inquiétude. Le rapport de présentation doit être formellement complété sur ce point.

Les berges des cours d'eau sont protégées par le règlement sur une largeur de 20 m de part et d'autre. Toute construction y est interdite. Cette mesure contribue aussi à la préservation des corridors écologiques autour des cours d'eau.

17 Cf. rapport de présentation, tome 2, page 25.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels et technologiques, sites et sols pollués

Les risques naturels sont peu prégnants sur le territoire communal. La préservation des berges des cours d'eau de toute construction concourt aussi à préserver les constructions du risque d'inondation.

La présence de plusieurs dépôts ou remblais de stériles miniers uranifères a conduit le projet de PLU à les repérer sur le document graphique, à titre d'information pour la population, mais aussi à prévoir quelques dispositions adaptées pour encadrer leur excavation et la compatibilité d'usage des aménagements qui pourraient être proposés sur ces sites.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le projet de PLU aurait gagné à mettre en évidence certains éléments issus du plan climat énergie territorial (PCET) du pays du vignoble nantais en vigueur et du projet de PCAET de Clisson Sèvre et Maine agglomération arrêté et comment il permet de mettre en œuvre certains de leurs objectifs.

Performances énergétiques des bâtiments :

Le projet de PLU vise à intégrer les enjeux d'efficacité énergétique. L'OAP du principal secteur de développement de la Brelandière incite à la réflexion en termes d'implantation des bâtiments. Le règlement permet l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelable individuels tout en les encadrant pour des motifs d'intégration paysagère. Il intègre aussi des règles pour favoriser la conception bioclimatique des constructions.

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 Saint-Hilaire-de-Clisson 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 prévoit l'inscription du projet de voie cyclable sécurisée entre le bourg de Saint-Hilaire-de-Clisson et Clisson. Cette voie douce offrira aux habitants une alternative à l'utilisation de la voiture individuelle pour effectuer un trajet d'environ 3,5 km pour rejoindre l'ensemble des services que ce pôle d'équilibre voisin propose, dont le pôle multimodal de la gare. Le document inscrit aussi la déviation de la RD 117 en frange nord de la commune. Comme évoqué

précédemment au paragraphe 2.4 sur les méthodes, il doit cependant produire une première évaluation des effets potentiels de ces projets (sur les corridors écologiques, sur les paysages, sur le bruit, etc.) à l'échelle communale. Seul l'impact paysager du projet de RD 117 est évoqué, le règlement prévoyant de protéger les haies qui seront replantées dans le cadre des mesures compensatoires suite à la mise en œuvre du projet.

4. Conclusion

Le projet de PLU de Saint-Hilaire-de-Clisson prévoit un développement communal ambitieux, du même ordre de grandeur que celui constaté sur la dernière décennie.

Il organise une consommation d'espace qui s'accroît dans des proportions importantes 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 ou forestières. C'est pourquoi la MRAe recommande l'étude d'alternatives permettant soit d'estimer de manière plus resserrée les besoins, soit 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.

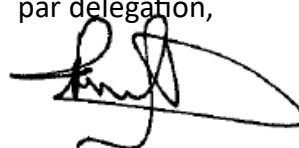
Un ensemble de dispositions complémentaires permet de protéger la biodiversité ordinaire et les corridors écologiques. Des précisions relatives à l'identification précise des zones humides dans les zones susceptibles d'évoluer sont attendues (en particulier dans l'extension vers le nord de la zone d'activités de la Garnerie). Les incidences des secteurs susceptibles d'être touchés par le projet de PLU sont toutefois insuffisamment approfondies, notamment concernant les projets d'infrastructures de déplacement (déviation de la RD 117 et liaison cyclable vers Clisson).

La MRAe recommande aussi quelques améliorations concernant la lisibilité des illustrations, la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT du pays du vignoble nantais, les incidences Natura 2000 et le dispositif de suivi. Enfin, l'obligation de joindre un résumé non technique est rappelée.

Enfin, la MRAe tient à souligner la pertinence qu'aurait une approche à une échelle intercommunale pour répondre aux besoins de développement de la commune tout en assurant une meilleure maîtrise de la consommation d'espace.

Nantes, le 4 mars 2021

Le président de la MRAe des Pays-de-la-Loire,
par délégation,



Daniel FAUVRE