



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

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

n° : 2021-5819

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ de la région Pays de la Loire a délibéré par échanges électroniques comme convenu lors de sa réunion collégiale du 15 février 2022 pour l'avis sur le projet de plan local d'urbanisme de Derval (44).

Ont ainsi délibéré collégialement : Bernard Abrial, Olivier Robinet et en qualité de membres associés, Mireille Amat, Vincent Degrotte.

En application du règlement intérieur de la MRAe, chacun des membres délibérants 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 MRAe a été saisie par le maire de Derval pour avis, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire ayant reçu l'ensemble des pièces constitutives du dossier le 10 décembre 2021.

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 6 octobre 2021 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire.

En outre, la DREAL a consulté par mail du 22 décembre 2021 le directeur départemental des territoires et de la mer de Loire-Atlantique.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, 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 de l'Avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du projet de révision générale du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Derval qui organise son développement urbain de 2022 à 2034.

Située à mi-distance entre Rennes et Nantes au carrefour d'axes de circulation majeurs comme la RN 137, Derval a connu dans les 10 dernières années un fort développement des surfaces consacrées aux zones activités et vu sa population augmenter de 1 000 habitants depuis 1999 pour atteindre 3 489 habitants en 2017.

Le projet de PLU prévoit d'accueillir 600 nouveaux habitants entre 2022 et 2034 pour lesquels il est estimé que 264 logements seront nécessaires. Si des réserves foncières ont été identifiées au sein du bourg permettant la réalisation de 77 logements, près de 9 hectares sont aussi prévus en extension du bourg pour produire environ 190 logements neufs. Par ailleurs, identifiée au sein du territoire de la communauté de communes Châteaubriant-Derval comme pôle d'équilibre et « vitrine économique » le long de la RN 137, la commune poursuit sur plus de 70 hectares le développement du parc d'activités des Estuaires. Un projet de contournement routier est-ouest est également prévu sur une emprise de 51 hectares ;

Les principaux enjeux identifiés par la MRAe concernent :

- la limitation de la consommation d'espaces ;
- la protection de la biodiversité et des corridors écologiques;
- la protection des zones humides;
- la prise en compte des enjeux énergie et climat dans le développement urbain.

La consommation importante d'espaces agricoles et naturels appelle à davantage de justification dans les dimensions des emprises concernées et le phasage des ouvertures à l'urbanisation.

Cette remarque vaut autant pour les surfaces dédiées aux activités que pour celles dédiées au contournement routier est-ouest.

La MRAe recommande une préservation plus forte des zones humides dans ces projets à travers le règlement et les Orientations d'aménagement de programmation. De même, un renforcement de la prise en compte des enjeux de protection de la biodiversité et des paysages dans les OAP est également demandé.

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.

Le PLU en vigueur sur la commune de Derval a été approuvé le 27 mars 2004. La collectivité doit réaliser une révision de ce PLU afin de le mettre en compatibilité avec le SCOT de la Communauté de communes Châteaubriant-Derval approuvé le 18 décembre 2018. La commune est couverte par le Programme Local de l'habitat (PLH) 2020-2025 de la Communauté de communes Châteaubriant-Derval adopté le 17 décembre 2019. Le plan climat Air Énergie Territorial (PCAET) de la Communauté de communes Châteaubriant-Derval a été approuvé le 27 septembre 2018 pour la période 2018-2023.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale ou après examen au cas par cas. C'est le cas de la révision générale du PLU de la commune de Derval qui a été soumise à évaluation environnementale après examen au cas par cas par décision de la MRAe n°2021DKPDL71 du 15 septembre 2021².

Les principaux documents constitutifs du dossier examiné par la MRAe, tels le rapport de présentation, le résumé non-technique, le règlement écrit, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et les annexes datent du 06/12/2021.

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

1.1 Contexte et présentation du territoire

Situé à la lisière nord de la Loire-Atlantique et en limite avec l'Ille-et-Vilaine, Derval occupe une position au carrefour de 2 axes de circulation nord/sud et est/ouest : à équidistance de Nantes et de Rennes (40 minutes) d'une part, le long de la RN 137 qui relie les deux métropoles régionales et, d'autre part, entre les villes de Châteaubriant et de Redon reliées par la RD 775 qui traverse le centre-ville. Une conséquence de cette position est un important trafic routier, notamment de poids-lourds, qui passent sur la RN à proximité du bourg ou qui transitent par le centre pour le trafic est-ouest. Porté par le département de Loire-Atlantique, un projet de contournement du centre-ville de Derval est en discussion depuis plusieurs années. Derval occupe une superficie de

2 Décision MRAe 2021DKPL71 du 15 septembre 2021 : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pdl-2021-5555_decision_revisiopl-derval_2021dkpdl71.pdf

6351 hectares dans un territoire à dominante rurale composé d'un réseau de « gros » bourgs qui maillent cet espace à l'interface de la Loire-Atlantique et de l'Ille-et-Vilaine. Traversé par deux affluents de la Vilaine - au nord la Chère et au sud le Don - le paysage est encore fortement marqué par le bocage (1 135 km de haies recensés).

Si le territoire de Derval n'est concerné par aucun site Natura 2000, ce dernier compte toutefois la présence de deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 « Étang du Tertre rouge et de ses abords » et « Étang du fond des bois », mais aussi d'une ZNIEFF de type 2 « Bois d'Indre et Étang du fond des Bois ». Avec 560 hectares, les boisements couvrent 10 % du territoire notamment dans sa partie sud avec le bois d'Indre et le bois de la Brosse.

Situé à l'ouest de la communauté de communes Châteaubriant-Derval, Derval est identifié dans le SCoT comme pôle d'équilibre de l'ouest de ce territoire composé de 26 communes et d'environ 44 000 habitants. Outre des équipements et des commerces, Derval constitue à l'échelle de la communauté de communes Châteaubriant-Derval, un pôle d'emploi et une « vitrine » organisée autour de parcs d'activités implantés le long de la RN 137. Ces zones d'activités accueillent en particulier d'importantes plateformes logistiques.

Avec 3 489 habitants en 2017 (seconde commune du territoire derrière Châteaubriant), après une période de stagnation voire de diminution jusqu'à la fin des années 90, Derval a vu sa population croître de 1 000 habitants depuis 1999 (+ 1,8 % par an entre 2007 et 2017, soit 57 habitants supplémentaires par an en moyenne). Cette dynamique est principalement attribuable à l'arrivée dans un premier temps de nouveaux habitants sur la commune, majoritairement des jeunes ménages, entraînant par la suite, particulièrement depuis 2007, une augmentation des naissances. Ainsi, en 2017, 23 % de la population a moins de 15 ans quand 10 % des habitants ont 75 ans et plus.

Si le vieillissement de la population est encore limité, la part des jeunes ménages avec enfants diminue depuis 2012 alors que les classes 45-75 ans (parents d'adolescent qui décohabitent (études, premiers emplois, jeunes retraités) augmentent. Cette évolution de la pyramide des âges est confirmée par la baisse des effectifs scolaires en maternelles. La taille des ménages s'est stabilisée à 2,4 personnes depuis une dizaine d'années. Ce phénomène de desserrement détermine les volumes et la typologie des logements à produire pour accueillir les familles monoparentales et les personnes seules dont les personnes âgées constituent une sous-catégorie aux besoins spécifiques.

Le début des années 2000 jusqu'en 2007 a connu une forte dynamique de construction de logements neufs (+ 30 logements par an) portée par la réalisation d'importantes opérations d'aménagement (lotissements du Thu, les allées de Claire et le Clos de la Haye) : 217 logements sont sortis de terre entre 2005 et 2007, soit 72 logements par an en moyenne. Un ralentissement de la construction neuve est observé depuis 2012 avec une moyenne 9 logements par an.

Totalisant 1570 logements, le parc de Derval est quasi exclusivement composé de résidences principales et peu diversifié avec très majoritairement (94 %) des maisons dont plus de la moitié sont de grandes tailles (5 pièces et +). Si 30 % des logements ont été construits avant 1945, 21 % l'ont été depuis 2006. L'offre en logement locatif social est modeste (66 logements soit 8,5 %) mais est appelé à se développer en raison d'une demande importante qui impliquerait de doubler l'offre actuelle. Le PLH assigne des objectifs de 13 % à 16 % de logements sociaux à construire d'ici 2025 soit une vingtaine.

Avec un marché de 1515 emplois en 2017 (contre 1 440 dervalais actifs en emploi), Derval connaît

une bonne dynamique économique : 300 emplois ont été créés entre 2007 et 2017 grâce à l'accueil d'entreprises au sein des vastes parcs d'activités implantés sur le territoire communal.

Cependant, si la sphère productive (agroalimentaire et logistique) est importante, les activités tertiaires (commerces, services publics de proximité, santé, EHPAD...) sont dominantes depuis le début des années 2000 grâce à la croissance démographique. Derval est ainsi le lieu de déplacements domicile-travail quotidiens importants – en voiture quasi exclusivement³ - pour les 2/3 des actifs qui travaillent à l'extérieur (agglomérations nantaise et rennaises, Châteaubriant, Nozay, Redon) et les 820 personnes qui viennent chaque jour d'autres communes y exercer leur activité professionnelle. Les terres agricoles occupent près de 5 000 hectares soit 80 % de la surface communale. La commune comptait 58 exploitations en 2017 (elles étaient 168 en 1988).

1.2 Présentation du projet de PLU

Le PLU en vigueur sur la commune de Derval a été approuvé le 27 mai 2004. Lancée le 25 septembre 2020, la révision du PLU vise en particulier à le mettre en compatibilité avec le SCOT de la communauté de communes de Châteaubriant-Derval approuvé le 18 décembre 2018. La prise en compte des obligations législatives en matière de modération de la consommation d'espace, de lutte contre l'étalement urbain et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers motive également cette révision.

Le projet de PLU sur lequel porte cet avis engage le développement urbain de la commune sur douze années de 2022 à 2034. Appuyé sur les dynamiques démographiques et économiques en cours, 600 habitants supplémentaires sont attendus d'ici 2034, ce qui porterait la population communale à 4 100 habitants. L'arrivée de nouveaux habitants conjuguée au desserrement de la taille des ménages conduit la commune à estimer ses besoins à 264 nouveaux logements à l'horizon 2034, soit 22 par an en moyenne. Avec une offre actuelle dominée par la maison individuelle, une diversification sera recherchée afin de répondre à des besoins en petites surfaces et en locatifs sociaux. Le nouveau PLU visera aussi à favoriser la densification et le renouvellement urbain autant que possible, le reste des besoins devant être couvert par des opérations en extension.

Au total, le tissu urbain existant devrait permettre d'accueillir 77 logements sur 4,97 ha quand 197 logements pourront être construits sur 4 secteurs classés en zones AU, totalisant 9 hectares. 33 logements sociaux sont prévus dans cette programmation. Un seul hameau (Croquemais / La Jametterie) a été identifié hors du bourg pour permettre de nouvelles constructions.

Grâce à son accessibilité routière, Derval souhaite conforter son rôle économique de pôle d'équilibre de l'ouest du territoire Châteaubriant-Derval. Les zones d'activités des secteurs du Mortier et des Échos se verraient ainsi attribuer une enveloppe maximale de 90 ha dédiée aux activités pour les 12 prochaines années, dont 62,6 ha (+ 3 ha déjà utilisés) à court terme et 9,4 ha à moyen – long termes.

Le futur PLU doit également permettre la requalification ou densification de deux zones à vocation commerciale en périphérie immédiate du bourg (secteur commercial en sortie de bourg sur la route de Châteaubriant et secteur du Champ Jubin).

Enfin, le PLU confirme le projet de contournement du bourg de Derval, déclaré d'utilité publique en 2009 pour lequel est maintenu un emplacement réservé de 51 ha.

3 82 % des actifs ont recours à la voiture pour se rendre au travail (Insee 2016).

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de révision générale du PLU de Derval 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 de la révision générale du Plan Local d'Urbanisme de Derval identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la limitation de la consommation d'espaces ;
- la protection de la biodiversité et des corridors écologiques ;
- la protection des zones humides ;
- la prise en compte des enjeux énergie-climat dans le développement urbain.

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

Les différents documents fournis pour constituer le dossier arrêté du PLU de Derval sont écrits de manière globalement claire. Des cartes, photos, graphiques et tableaux dans les différents documents donnent des représentations synthétiques aux éléments et données mobilisées. On peut cependant déplorer la mauvaise qualité de nombreuses cartes (dont certaines reprises d'autres sites internet et documents comme le SCoT, SRCE, Atlas des Paysages 44...), tableaux et infographies qui en rendent la lecture parfois très difficile. Le PADD ainsi que le résumé non-technique permettent de s'approprier la nature du projet et ses enjeux. Le règlement graphique (ou plan de zonage) fait l'objet de 2 cartes, l'une à l'échelle de la commune entière et l'autre à l'échelle du bourg, cette dernière donnant une vue assez détaillée du projet sur le secteur urbanisé et ses pourtours. Le rapport de présentation est complété de ses annexes et d'un document sur les Orientations d'Aménagement et de Programmation relativement facile à consulter.

La MRAe recommande d'améliorer la lisibilité des cartes, tableaux et graphiques du rapport de présentation.

Les parties du dossier appelant des remarques sur la qualité des informations présentées sont abordées ci-après.

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

Cette partie fait l'objet d'un chapitre qui utilise des données issues de sources multiples, de documents thématiques d'échelles variables ou de productions propres au projet de PLU.

Ce chapitre donne des ordres de grandeurs généraux sur le territoire communal à travers notamment les dynamiques socio-démographiques de la population, le parc de logement, la dynamique économique, les équipements, les mobilités, l'agriculture et les aspects paysagers. Ce chapitre aborde également la consommation d'espace à travers les principales étapes du développement urbain de la commune depuis 2004 et des surfaces qui ont été artificialisées. Une présentation (pages 82 à 87) des différentes formes urbaines et leur densité illustrées par des photos de qualité apportent une bonne illustration des différents tissus urbains présents dans le bourg.

L'analyse de la consommation d'espaces s'appuie sur 3 sources : la base départementale d'occupation du sol (BDMOS 44), l'ortho-photographie réalisée par le département 44 sur la période 2016 à 2020 et les données communales à partir du suivi des instructions des autorisations d'urbanisme sur la période récente 2020-2021. L'agrégation de ces différents dispositifs permet, selon le dossier, de reconstituer la consommation d'espaces depuis la dernière révision du PLU en 2004 et de produire le bilan des dix années qui précèdent du projet de PLU soit 2011 – 2021. Les résultats présentés dans le rapport font état d'une consommation foncière de 102 hectares depuis 2004. Outre les équipements (6 ha), les bâtiments et installations agricoles et zones de loisir, c'est surtout l'urbanisation liée à l'habitat (38 ha) et aux activités économiques (45 ha) qui sont à l'origine de cette consommation.

Si le rythme d'urbanisation à vocation résidentielle s'est ralenti à partir de 2009 à la faveur de la livraison de grands lotissements, on observe une accélération de la consommation d'espaces pour les activités à partir de 2012 avec l'aménagement de vastes parcs d'activités. La période des dix dernières années porte en réalité sur 2012-2021, 2011 n'ayant pas fait l'objet d'une campagne d'ortho-photographie et d'analyse de la BDMOS 44 (Rapport de présentation, Volet 1. Diagnostic, pages 75-81). Contrairement à ce qui est indiqué, les chiffres produits couvrent donc une période de 9 années. Depuis 2012, 39,3 ha ont été artificialisés, dont 7,9 ha pour l'habitat (pavillonnaire et hameau rural) et 24,9 ha dans les zones activités économiques. Sur les 7,9 ha en extension du bourg (voiries comprises), 73 logements ont été construits, soit une densité de 9,3 logements par hectares.

Cette faible densité témoigne de constructions qui ont été réalisées au coup par coup sur de grands terrains (600 m² à 2 700 m²) en l'absence d'opérations d'aménagement d'ensemble sur cette période. Les 6,5 ha restants ont été consommés par les équipements et services urbains pour 5,9 ha (sports, loisirs, assainissement, école) et 0,6 ha pour des surfaces commerciales. Une analyse de la consommation des sols a également été réalisée dans l'espace rural pour les bâtiments agricoles sur 2010 – 2021. Vingt bâtiments sont ainsi venus agrandir les exploitations pour une emprise de 18 000 m². Ce dernier chiffre n'est pas comptabilisé dans la consommation 2012-2021 de 39,9 ha.

L'analyse de l'état initial de l'environnement reste à un niveau relativement général et peu précis concernant les caractéristiques environnementales du territoire. Il passe en revue les rubriques classiques comme les données physiques du territoire, l'hydrographie, les réservoirs de biodiversité, avec une description des trois ZNIEFF présentes sur le territoire, et les autres milieux naturels (boisements, zones humides), les paysages, les sols, les risques et nuisances, etc. Une description des trames vertes et bleues (TVB) accompagnée d'une identification des principaux réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques sur la commune est fournie. Les éléments, notamment cartographiques, de la TVB produits sont issus des travaux réalisés dans le cadre du SCoT de la communauté de communes Châteaubriant-Derval et du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de la région Pays de la Loire.

L'inventaire des zones humides réalisé au niveau communal en 2004 à l'occasion du précédent PLU a permis d'identifier 172 ha de zones humides. Une étude complémentaire en 2021 a permis de mettre à jour cet inventaire sur les secteurs à urbaniser dans le projet 2022 – 2034. Cependant, aucun élément reprenant de manière synthétique les caractéristiques techniques et méthodologiques de cet inventaire complémentaire des zones humides dans les secteurs de projet n'est fourni dans le rapport de présentation. Seule la localisation des zones humides dans les cartes reproduites dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation est disponible.

Le rapport indique qu'environ 1 135 kilomètres de linéaires de haies ont été identifiés par photo-interprétation sur le territoire de Derval (Rapport de présentation, volet 3. Justifications et évaluation environnementale, p. 103). Le dossier signale qu'un inventaire terrain est en cours de réalisation. Il est également mentionné qu'une partie de ce maillage bocager est protégée au titre de l'article L 151-23 du code de l'urbanisme (défrichement soumis à déclaration et mesures compensatoires au moins égale au linéaire détruit) sans que l'on sache précisément le linéaire ainsi protégé, en dehors du zonage graphique. Ce chiffrage serait d'autant plus nécessaire que les indicateurs de suivi intègrent le linéaire de haies protégées au titre du 151-23 du Code de l'Urbanisme (Rapport de présentation, volet 3. Justifications et évaluation environnementale, p. 150).

Un document spécifique est consacré à la présentation des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP). En plus de deux OAP thématiques (« Cheminement » et « Nature en ville »), 9 secteurs de projet font l'objet d'OAP. Si les zones humides identifiées dans ces secteurs lors de l'étude complémentaire de 2021 sont localisées, aucune donnée sur les espèces faunistiques et floristiques présentes sur ces secteurs n'est livrée. Les 3 secteurs dédiés aux zones d'activités (secteur sud Mortier - 9,4 ha, secteur nord Mortier – 20,7 ha, secteur des Échos – 42 ha) ainsi que celui de la voie de contournement poids-lourds de Derval (51,2 ha) ont pourtant fait l'objet d'études d'impacts (en 2013 pour les 3 zones d'activités et en 2007 pour le secteur de contournement). Au final, aucune information sur les espèces protégées potentiellement présentes sur ces vastes parcelles souvent bordées de haies bocagères et de bois n'est disponible.

La MRAe recommande :

- ***de fournir des éléments techniques et méthodologiques détaillés sur l'étude complémentaire des zones humides réalisée en 2021 ;***
- ***de produire des chiffres précis du linéaire de haies qui bénéficiera d'une protection au titre du 151-23 du code de l'urbanisme ;***
- ***de mener des inventaires de terrain faune – flore, notamment espèces protégées, complets sur les secteurs faisant l'objet d'OAP afin de pouvoir garantir la représentativité des enjeux présents sur les secteurs d'urbanisation projetée et donc la bonne identification de l'ensemble des impacts potentiels du PLU.***

Derval est doté d'une station d'épuration mise en service en 2008 (boues activées et lagunage en finition de traitement) dont les chiffres sur les capacités de traitement semblent garantir le bon fonctionnement des infrastructures : avec une capacité de 4000 équivalents-habitants, elle traite les eaux usées de 2 000 habitants, soit 50 % de sa capacité. Les mesures de charge organique en 2020 sont de 41 % (1 628 équivalents-habitants).

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

L'articulation du projet de PLU avec le SCoT de la communauté de communes Châteaubriant-Derval est régulièrement rappelée dans différentes parties du dossier quand il s'agit de mettre le projet de révision du PLU en perspective des objectifs démographiques, de construction de logements neufs, de densité ou de consommation d'espaces fixés par ces différents documents.

Le SDAGE Loire-Bretagne et le SAGE Estuaire de la Loire font également l'objet d'analyses visant à montrer comment le PLU prend en compte leurs orientations en utilisant des outils réglementaires pour protéger les zones humides, les cours d'eau ou encore le maillage bocager afin de contribuer

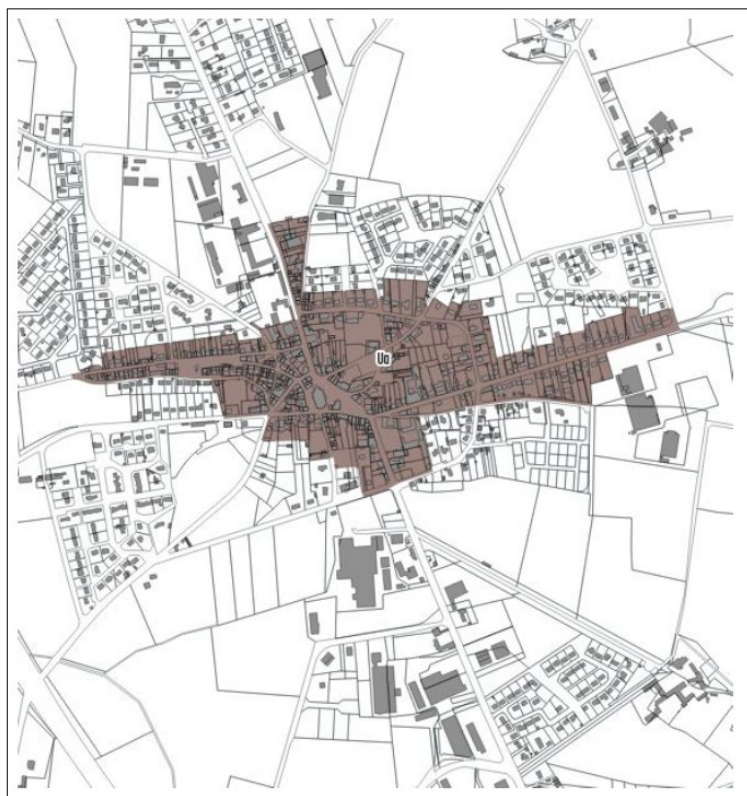
à la qualité des milieux aquatiques. D'autres passages exposent comment le projet de PLU de Derval intègre les dispositions du PLH, du PCAET de la communauté de communes Châteaubriant-Derval.

La MRAe indique que le plan régional de prévention et de gestion des déchets des Pays de la Loire et son volet plan d'actions économie circulaire ont été adoptés par le conseil régional à l'unanimité lors de la session plénière du 17 octobre 2019. Ce document a été intégré au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) des Pays de la Loire, dont l'élaboration a débuté en 2016 en concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire et a été soumis à la consultation des habitants au travers d'une enquête publique qui s'est achevée le 22 octobre 2021 et dont l'arrêté d'approbation a été signé par le préfet de région le 7 février 2022. Il aurait été pertinent que les objectifs et les règles générales qui ne pouvaient être ignorées lors de la finalisation du projet de PLU puissent être anticipés, tant les documents visés au rapport et auxquels le SRADDET se substitue se révèlent quelque peu anciens.

La MRAe recommande de compléter la partie consacrée à l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes approuvés en tenant compte du plan régional de prévention et de gestion des déchets ainsi que du SRADDET de la région Pays de la Loire récemment approuvé.

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

Le programme de construction de logements neufs (264 logements environ) pour les 12 années à venir se concentre sur le bourg de Derval. Les scénarios évoqués prennent appui sur un exercice de recensement des possibilités de densification sur des parcelles existantes dans l'enveloppe urbaine (77 logements potentiels sur 4,97 ha soit une densité moyenne de 15,4 logements/ha) ainsi que des opportunités en extension (197 logements potentiels) en continuité directe du bourg. La présentation des possibilités de densification et de renouvellement urbain est relativement claire en distinguant à l'aide de cartes les petits terrains non-bâti disponibles (dents creuses), les possibilités de division parcellaire et les parcelles plus vastes qui permettent de petites opérations en lotissement.



Centre bourg de Derval – secteur U ((Rapport de présentation, Justifications et évaluation environnementale, p. 57)

Parmi les 6 secteurs identifiés en extension du bourg, une analyse est donnée pour justifier le choix de 4 secteurs :

- le secteur gare (75 logements sur 3,2 ha soit une densité de 23,4 logements/ha),
- le secteur de la rue de Nantes (49 logements sur 2,3 ha soit une densité de 21,3 logements/ha),
- le secteur des Pommeraies (54 logements sur 2,3 ha soit une densité de 23,5 logements/ha),
- le secteur du Foy (19 logements sur 1,16 ha soit une densité de 16,4 logements/ha).

Parmi ces 4 secteurs, seul celui de la gare, le plus proche du centre bourg, est classé en AUh1 pour être bâti à court terme alors que les 3 autres, classés en AUh2 sont destinés à être urbanisés dans un second temps.



Bourg de Derval – secteurs AUh1 et AUh2 (Rapport de présentation, Justifications et évaluation environnementale, p. 59)

Pour les secteurs en extension (197 logements sur 9 ha) la densité moyenne est de 22 logements/ha. Avec un objectif du SCoT de 20 logements/ha, les objectifs en extension viennent tout juste compenser la plus faible densité dans le tissu existant pour aboutir à une densité moyenne tous secteurs confondus de 19,7 logements/ha.

Le tableau récapitulatif de la production de logements et des densités associées⁴ comporte des erreurs de chiffres dans les totaux des logements (197 et non 172) et surfaces (9 hectares et non 7,8) des secteurs en extension.

Les secteurs d'urbanisation dédiés aux activités économiques et commerciales constituent, de très loin, la partie la plus importante des surfaces qui doivent être consommées. 25,5 ha ont été consommés entre 2012 et 2021 pour les usages économiques et commerciaux. Le projet de PLU prévoit 106,4 hectares classés en zones urbanisées à vocation d'activités (Ue) au sein desquels il reste encore de vastes surfaces non-utilisées. D'ici 12 ans, il est prévu d'utiliser 65,6 hectares supplémentaires à court et moyen termes (zones U et 1AU) sur le Parc d'activités des Estuaires (secteurs Nord Mortier et Échos) qui s'étend au sud du bourg de Derval à proximité immédiate de la RN 137. Une réserve de 9,1 hectares (secteur Sud-Mortier) est aussi identifiée à plus long terme (zone 2AU). Après avoir rappelé que les zones au sein du Parc d'activités des Estuaires sont identifiées par le SCoT comme zones d'activités structurantes avec une vocation dominante logistique justifiée par leur positionnement le long de la RN 137, le dossier ne présente pas les

4 Rapport de présentation, Justifications et évaluation environnementale, page 25.

justifications du choix des parcelles retenues pour les extensions prévues et les éventuelles solutions alternatives envisagées.

La MRAe recommande que le dossier détaille les solutions alternatives qui ont été étudiées pour l'extension des zones d'activités et les critères qui ont conduit à les écarter pour aboutir au scénario présenté.



Parc d'activités des estuaires – Secteurs AUE Nord Mortier et Échos (Rapport de présentation, Justifications et évaluation environnementale, p. 59)

2.4 Incidences notables probables du projet de PLU de Derval et mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables

La justification des scénarios retenus pour réaliser la programmation de construction de logements neufs pour les 12 prochaines années est apportée de manière claire par le dossier. L'utilisation des ressources foncières dans le bourg dans une optique d'optimisation de l'espace et de renforcement de la centralité est bien argumentée. De la même manière, le choix du phasage d'ouverture des zones à vocation résidentielle qui seront ouvertes (AUh1 puis AUh2) témoigne d'une volonté de déployer, dans un premier temps, ces extensions du centre bourg aux espaces disponibles en périphérie immédiate dans un deuxième temps.

L'argumentation des choix relatifs aux surfaces consommées pour les zones d'activités est en revanche peu approfondie. Les besoins importants en espace sont essentiellement « justifiés » en référence au rôle attribué dans le SCoT à Derval comme pôle d'équilibre du territoire de la CC Châteaubriant-Derval étant donné sa situation stratégique à proximité immédiate de la RN 137.

Dès lors, la commune est prête à « *assumer la responsabilité de vitrine économique pour le territoire intercommunal en prévoyant des capacités de développement pour l'accueil d'entreprises de grande ampleur* » (PADD, page 18.). L'importante consommation d'espace à court terme (65,6 hectares) occasionnée est assumée et peu discutée par rapport aux besoins.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Dans l'évaluation des incidences Natura 2000, le dossier rappelle que Derval n'est pas concerné directement par la présence sur son territoire de sites Natura 2000. En revanche, située à 8 km en aval la ZSC (Zone spéciale de conservation) « marais de la Vilaine » (FR5300002) pourrait être impactée indirectement par la station d'épuration de Derval qui rejette ses eaux traitées dans le Pas Guillaume, affluent de la Chère qui traverse les marais de la Vilaine. L'analyse reprend ainsi les chiffres des capacités de traitement de la station (utilisée en 2000 à 41 % de sa capacité maximale de 4000 équivalents-habitants) au regard des hypothèses de développement démographiques et économiques du PLU (apport d'une charge supplémentaire de 840 équivalents-habitants) pour conclure à une absence de risque de rejet d'effluents peu ou pas traités.

2.6 Dispositif de suivi

33 indicateurs sont proposés pour suivre la mise en œuvre du PLU de Derval. Des valeurs de références sont fournies pour certains indicateurs sans que des valeurs cibles soient fournies.

Au-delà des indicateurs, il est attendu que le rapport présente les modalités (organisation, moyens, compétences) relatives au suivi de la mise en œuvre des dispositions du PLU, afin d'une part, de suivre leur mise en œuvre par rapport aux enjeux environnementaux concernés et, le cas échéant, de permettre à la collectivité d'être en capacité d'apporter les mesures correctives.

La MRAe recommande de préciser le dispositif de suivi qui permettra à la collectivité de piloter la mise en œuvre de son PLU en complétant les valeurs de référence, les objectifs et les modalités de mise en œuvre.

2.7 Méthodes

Outre les manques évoqués précédemment au sujet de l'inventaire des zones humides, les éléments fournis sur les méthodologies utilisées pour réaliser l'évaluation environnementale sont très succincts et généraux.

2.8 Résumé non technique

Correctement illustré, mais avec quelques difficultés de lecture des infographies, le résumé non-technique permet de prendre connaissance de manière compréhensible les enjeux du territoire et des grandes lignes du projet de PLU.

D'une manière générale, les observations du présent avis sur l'évaluation environnementale devront être prises en compte dans le résumé non technique.

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

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

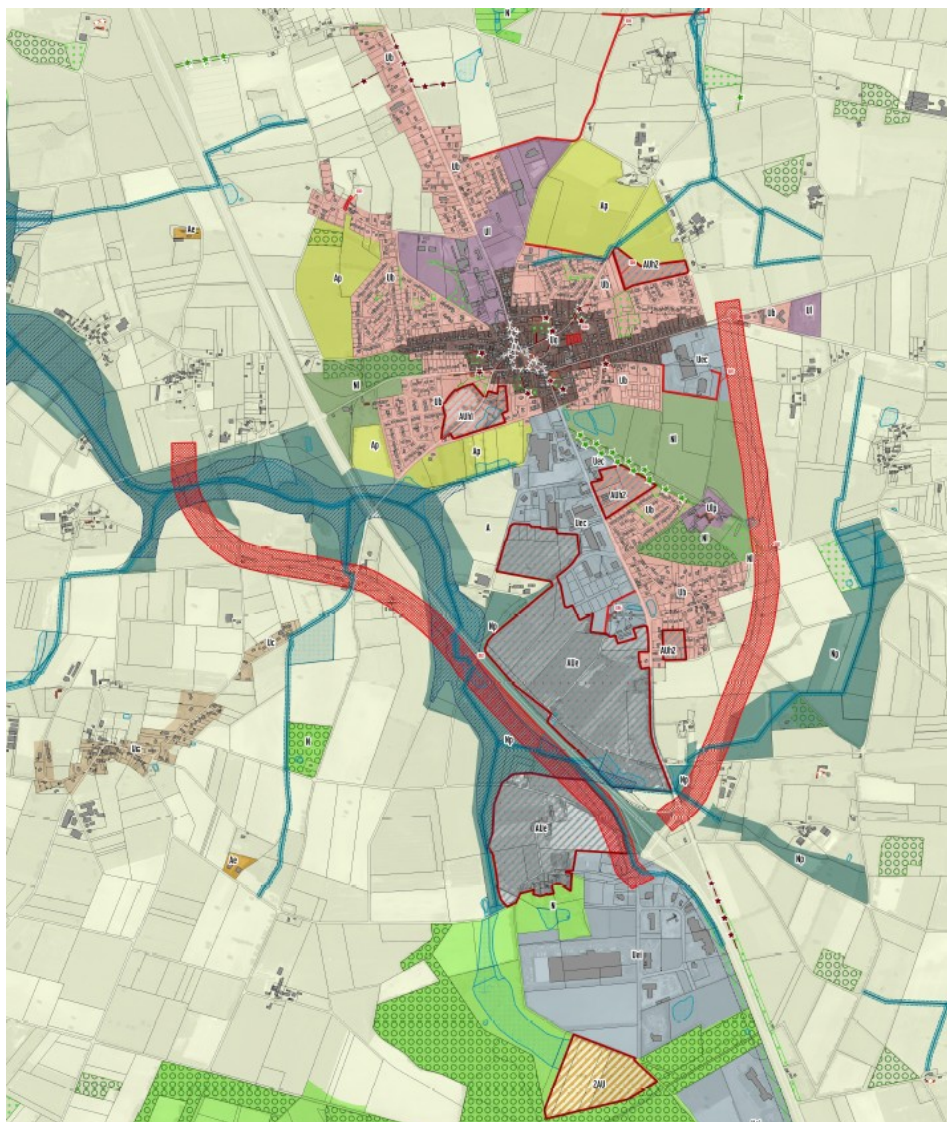
Concernant le volet logement, avec une urbanisation concentrée sur le centre-bourg associée à la densification du tissu existant (5,0 ha), un dimensionnement et un phasage raisonnés des extensions - 9 hectares dont un secteur de 3,2 ha en Auh1 et 5,8 ha répartis en trois secteurs classés Auh2 -, l'approche de la consommation d'espaces résidentiels par le projet de PLU témoigne d'un certain souci d'optimiser l'usage des espaces disponibles en privilégiant l'enveloppe urbaine. De la consommation d'espace de 2012 à 2021 à celle projetée par le PLU de 2022 à 2034, le rythme annuel baisse légèrement en passant de 0,9 ha/an à 0,8 ha/an.

En raison des surfaces concernées, la consommation foncière pour les activités soulève bien davantage de questions et de réserves. Avec d'ores et déjà 106,4 ha utilisés (zone Ue), le Parc des Estuaires va s'étendre sur 65 ha supplémentaires dans les années à venir alors que les surfaces disponibles en zone Ue ne sont pas toutes utilisées. Si le dossier évoque deux projets d'implantation confirmés – une plateforme logistique de 38 000 m² qui occupera une surface 9,4 ha en zone Ue et une autre de 70 000 m² implantée sur un emplacement de 14,3 ha en zone Aue - aucun autre projet ne vient justifier l'ouverture à court terme de 65 ha. Sans élément précis sur les besoins à brève échéance, le dimensionnement de la zone AUE interpelle et il est fondé de se demander si une partie de ces 65 ha n'aurait pas pu être réservée à une utilisation plus lointaine à travers un classement en zone 2AUE (avec déjà une réserve de 9,1 ha sur le secteur du Mortier-Sud).

La cohérence avec les objectifs de la Loi climat et résilience du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ces effets reste à démontrer.

La MRAe rappelle en effet les objectifs de modération de la consommation d'espaces et d'artificialisation des sols tels que prescrits par la loi qui fixe une ambition claire de réduire de moitié sur les 10 prochaines années, au niveau national, le rythme de consommation d'espaces et l'absence d'artificialisation nette des sols à l'horizon 2050.

Avec 39 ha consommés entre 2012 et 2021 sur Derval, 24,9 ha ont été consacrés aux activités économiques. Le projet de PLU prévoit donc un doublement de la consommation foncière principalement pour les espaces dédiés aux activités. Cette programmation pourrait correspondre à une accélération par rapport au SCoT qui prévoit un maximum de 90 ha consommés d'ici 2040. Le rythme de consommation du projet de PLU pourrait avancer à 2034 l'utilisation de ces 90 ha.



Emplacement réservé du contournement routier, secteurs d'activités, vue d'ensemble du bourg (Extrait du règlement graphique du PLU de Derval)

De plus, bien que le PADD prône page 17 une « optimisation des zones existantes » à travers « la mutualisation des espaces de stationnement » ainsi qu'un « usage plus adapté aux fonctionnements des activités en place », on ne peut que constater que les trois OAP portant sur les secteurs d'activités ne comportent pas ou très peu d'indications allant dans le sens d'une optimisation de l'usage du foncier. La question des possibilités d'évolution de l'usage de ces espaces n'est pas évoquée non plus, y compris en cas d'abandon des activités.

Au-delà de la consommation due aux activités économiques, le territoire de Derval sera impacté de manière notable par le projet de contournement est-ouest porté par le conseil départemental pour lequel une emprise de 51 ha est fléchée en emplacement réservé au PLU depuis 2004 ; emplacement maintenu dans le projet 2022 – 2034. La réalisation de ce projet porterait à 139 ha la consommation des espaces soit une consommation 3,5 fois supérieure à celle observée dans la dernière décennie. S'il est fait mention que ce projet a fait l'objet d'une étude d'impact en 2007 dans le cadre d'une Déclaration d'utilité publique (DUP) en 2009, le dossier apporte, même à titre de rappel, très peu d'éléments sur la justification du tracé, les scénarios envisagés, les enjeux environnementaux impactés et les échéances prévues.

La MRAe recommande :

- ***d'apporter des éléments de justification de la cohérence du projet de PLU avec les objectifs de limitation d'artificialisation et de consommation d'espaces tels que prévus par la loi Climat et Résilience ;***
- ***de justifier la temporalité d'ouverture à l'urbanisation des zones d'activités AUe ;***
- ***d'intégrer dans les Orientations d'aménagement et de programmation sur les secteurs d'activités des mesures de densification et d'optimisation de la consommation d'espace comme la mutualisation du stationnement ;***
- ***d'apporter des éléments concernant la justification des choix qui ont dicté l'emplacement réservé pour le contournement est-ouest.***

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Sols et zones humides

Bien que protégées par le SAGE Vilaine duquel dépend le territoire communal de Derval, le PLU laisse des zones d'ombre sur la protection des zones humides quand il indique page 24 du règlement écrit qu'une dérogation à la protection peut être faite si le « projet justifie d'un intérêt général ne pouvant être évité et ayant pour conséquence de remettre en question le caractère humide d'une zone humide ou portion de zone humide ».

Une zone humide a été mise en évidence par l'étude complémentaire réalisée en 2021 (une étude d'impact de 2013 est également mentionnée) sur les secteurs de projet dans la partie sud des Échos destiné à accueillir des activités économiques sur 42 ha. Or, si cette zone humide apparaît bien dans la carte des enjeux environnementaux reprise dans les OAP, elle ne figure plus sur la carte opposable destinée aux règles et contraintes imposées aux futurs aménagements. Aucun élément n'est non plus fourni sur une compensation de cette suppression. On peut également être étonné par la contradiction qu'il y a à prévoir de vérifier la présence de zones humide dans les mesures d'évitement dans l'évaluation environnementale (page 132 du Rapport de présentation, 3. Justifications et évaluation environnementale) alors que la présence de cette zone humide est confirmée ailleurs dans les documents (OAP, page 44).

La MRAe recommande :

- ***de renforcer la protection des zones humides dans le règlement écrit ;***
- ***d'expliquer les choix qui conduisent à la suppression d'une zone humide dans l'OAP du secteur des Échos et de préciser les mesures compensatoires envisagées.***

Biodiversité

Outre les 7 secteurs faisant l'objet d'OAP, on ne peut que souligner l'intérêt des 2 OAP thématiques, l'une sur les « Cheminements » et l'autre sur « la nature en ville », qui posent des éléments importants (réduction de la place de la voiture et des émissions liées aux déplacements, réduction des îlots de chaleur urbains) en faveur de la prise en compte de ces 2 questions dans l'aménagement de la commune de Derval.

Si les OAP prennent en compte les arbres, les boisements et les haies inventoriés, aucune mention n'est en revanche faite au sujet d'un inventaire des espèces faunistiques et floristiques protégées.

Le PLU met en place une mesure de protection des principaux boisements recensés sur le territoire communal. Au total, 570 hectares de boisements font l'objet d'une protection en Espace

Boisés Classés (EBC) (articles L113-1 et L113-2 du Code de l'Urbanisme) reprise dans le règlement graphique (soit une augmentation de 107 hectares par rapport au PLU de 2004). De la même manière, 1 135 km de haies ont été inventoriés sur le territoire de la commune. Il est prévu de protéger une partie de ce linéaire au titre de l'article L151-23 du Code l'Urbanisme. Cependant, peu d'éléments sont fournis sur la proportion précise qui a été protégée ni les raisons qui ont conduit à ne pas protéger le linéaire de haies restantes.

La MRAe recommande :

- ***de compléter les OAP d'éléments sur les espèces floristiques et faunistiques protégées et des mesures de protection qui seront imposées sur les secteurs concernés ;***
- ***que soit explicitées les raisons qui ont motivé l'absence de protection au titre de l'article L151-23 du Code l'Urbanisme d'une partie des haies inventoriées.***

Sites, paysages et patrimoine

L'ampleur des surfaces concernées par les aménagements des parcs d'activités appelle une réflexion sur l'impact de ces linéaires très conséquents sur la banalisation et l'homogénéisation des paysages. De même, les activités étant sujettes aux aléas du contexte économique, ces espaces peuvent connaître des évolutions qui impliquent une réflexion sur les possibilités d'évolution des usages y compris pour ce qui concerne les phases de cessation d'activités laissant place à de vastes friches.

La MRAe recommande qu'une réflexion et des mesures sur les impacts paysagers soient intégrés à l'aménagement des zones d'activités et qu'une anticipation sur les changements potentiels d'usage soit réalisée.

3.3 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

La collectivité ne s'est pas pleinement saisie, notamment dans les OAP, 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, qu'elles soient à vocation. La MRAe rappelle que les maisons individuelles et les logements collectifs faisant l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable déposée à partir du 1^{er} janvier 2022 sont soumis à la Réglementation environnementale 2020.

La MRAe recommande que le règlement du projet de PLU et les OAP intègrent des dispositions en faveur des objectifs de performance énergétique des bâtiments, de l'utilisation des énergies renouvelables et d'inscrire ainsi la commune, par anticipation, dans les orientations du PCAET.

Nantes, le 9 mars 2022

Pour la MRAe des Pays de la Loire, par
délégation,


Bernard ABRIAL