



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
PAYS DE LA LOIRE

**Avis délibéré sur le projet de
Révision du plan local de l'urbanisme (PLU)
de Fontenay-le-Comte (85)**

N°MRAe PDL-2023-6713

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe Pays de la Loire a délibéré en séance collégiale du 17 avril 2023 pour l'avis sur le projet de révision du plan local de l'urbanisme (PLU) de la commune de Fontenay-Le-Comte (85).

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. Ont ainsi délibéré sur cet avis : Mireille Amat, Audrey Joly, Vincent Degrotte, Paul Fattal, Daniel Fauvre et Olivier Robinet.

Était absent : Bernard Abrial.

Était présent sans voix délibérative : Eric Renault, représentant de la division évaluation environnementale de la DREAL Pays de la Loire.

* *

La MRAe Pays de la Loire a été saisie pour avis par la ville de Fontenay-le-Comte, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 17 janvier 2023 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire.

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 20 janvier 2023 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](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la ville de Fontenay-Le-Comte (13 325 habitants en 2019). Le conseil municipal a arrêté le projet de révision du PLU pour son territoire le 13 décembre 2022.

Les principaux enjeux identifiés par la MRAe concernent la modération de la consommation d'espaces naturels et agricoles et les conséquences de l'organisation spatiale du développement envisagé, les risques naturels, la préservation des éléments de patrimoine naturel et paysager, la ressource en eau, ainsi que la prise en compte des effets du changement climatique.

La MRAe souligne le caractère très perfectible du projet de PLU du point de vue de son articulation avec les documents de rang supérieur qui s'imposent à lui.

L'exposé des incidences sur l'environnement du PADD et de sa traduction réglementaire gagnerait à être mieux expliqué du point de vue de la méthode présentée afin de permettre au lecteur d'être en pleine capacité d'apprécier les conclusions de cette analyse.

L'analyse des incidences par vis-à-vis du site Natura 2000 nécessite d'être enrichie d'une analyse plus approfondie du point de vue des conséquences éventuelles du projet sur la qualité de l'eau dont dépend le site.

Le dispositif de suivi mérite d'être complété d'indicateurs pertinents pour ce qui concerne le site Natura 2000, les zones humides et la mise en œuvre des orientations d'aménagement et de programmation.

Malgré le travail accompli qui a conduit à reconsidérer l'inscription de 170 hectares de zones à urbaniser figurant actuellement au PLU en vigueur, la MRAe constate que l'ensemble des espaces finalement prévus pour l'urbanisation au plan de zonage ne s'inscrit pas en pleine compatibilité avec les objectifs prévus à l'échelle du SCoT du Pays de Fontenay-Vendée ni ne respecte l'objectif en matière de maîtrise de la consommation de l'espace retenu par le PADD.

Au regard de la situation du territoire particulièrement exposé au risque inondation il est attendu une analyse qui ne se limite pas à considérer que l'annexion au PLU de la servitude du PPRI Vendée, suffit, dans la mesure où son élaboration quelque peu ancienne n'a nécessairement pas pu tenir compte des dispositions plus récentes introduites au travers du plan de gestion du risque inondation (PGRi) du bassin Loire Bretagne.

La MRAe attire l'attention de la collectivité sur la nécessité de s'engager dans l'établissement ou la révision des zonages relevant de sa responsabilité, au titre de l'article L 2224-10 du code général des collectivités territoriales, et de saisir le moment venu la MRAe afin qu'il soit statué quant à la nécessité de conduire une évaluation environnementale de ces documents.

Enfin, l'analyse de la compatibilité du projet de PLU avec le plan climat air énergie territorial du Pays de Fontenay Vendée est à mener, du point de vue des réductions des émissions de gaz à effet de serre (GES), des consommations énergétiques, du développement des énergies renouvelables, de l'adaptation au changement climatique, notamment au regard de la consommation d'espace envisagée par le PLU et des incidences en matière de stockage de carbone du territoire.

L'ensemble des observations et recommandations de la MRAe est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

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

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale ou après un examen au cas par cas. Au cas présent au moment de la prescription de la révision de son document d'urbanisme, la collectivité était tenue de réaliser une évaluation environnementale en tant que territoire concerné par un site Natura 2000.¹

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie dans leur version transmise par la collectivité suite à l'arrêt du PLU par délibération du conseil municipal en date du 13 décembre 2022.

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

1.1 Contexte et présentation du territoire

Ville sous-préfecture, Fontenay-le-Comte est située à 50 km de La Roche-sur-Yon (préfecture de Vendée) et de La Rochelle (Préfecture de Charente-Maritime) et à km de Niort (Préfecture des Deux-Sèvres).

Fontenay-le-Comte recense 13 235 habitants (INSEE 2019) sur un territoire de 34,05 km² situé au sud-est du département vendéen. Elle fait partie du parc naturel inter-régional du Marais Poitevin. C'est la ville siège de la communauté de communes du Pays de Fontenay Vendée qui regroupe 25 communes et couvre un territoire de 483 km² pour 35 000 habitants. Avec les deux autres communautés de communes du Pays de La Châtaigneraie et Vendée Sèvre Autise, elle forme le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCOT) Sud-est Vendée approuvé le 21 avril 2021. La communauté de communes du Pays de Fontenay-Vendée a validé son plan climat air énergie territorial (PCAET) lors de son conseil communautaire du 28 mars 2022².

La partie agglomérée de la ville de Fontenay-le-Comte s'inscrit au sein d'un territoire de plaine traversée par la rivière Vendée à l'interface entre le bas bocage vendéen et le massif forestier Mervent Vouvant au nord, le marais au sud.

L'arrêt de la desserte ferroviaire de la ville est intervenu début des années 1970, l'ancienne gare est désormais intégrée à un espace culturel.

1 Depuis le décret 2021-1345 du 13/10/2021 toutes les élaborations de plan local d'urbanisme et leur révision générale sont soumises à évaluation environnementale de façon systématique.

2 [Avis MRAe n° 2021-5621 du 30 novembre 2021](#)

Le territoire est traversé d'ouest en est par l'autoroute A 83 Nantes-Niort qui constitue un second axe de contournement sud de la ville après celui formé par la RD 148 .

Les espaces à vocation économique se sont ainsi développés principalement au sud et à l'est profitant de la desserte de ces principaux axes routiers.

Alors que le territoire connaissait une baisse démographique qui tend désormais à se stabiliser, plus d'une centaine d'hectares ont été consommés par l'urbanisation ces dix dernières années, principalement consacrée à l'implantation d'activités économiques. La création d'emplois n'a pas profité à la ville siège de la communauté de communes du point de vue de la démographie mais davantage aux communes de la première couronne disposant de réserves foncières plus facilement accessibles pour la création de nouveaux logements.

La richesse et la qualité architecturale du patrimoine bâti du centre ancien ont conduit à la création d'un secteur sauvegardé (PSMV)² en 2002 sur un espace conséquent de la ville (87 hectares).

La part de logements vacants, relativement importante à l'échelle de la ville (10 %) est plus significative dans le centre historique ancien (2 %).

La prise en compte des enjeux de reconquête de l'espace urbain et du développement d'une offre de logements adaptée se sont traduits au travers de divers engagements contractualisés entre l'État et la collectivité : contrat de ville, programme national de renouvellement urbain (ANRU puis NPNRU) et le programme « Action Cœur de Ville ».

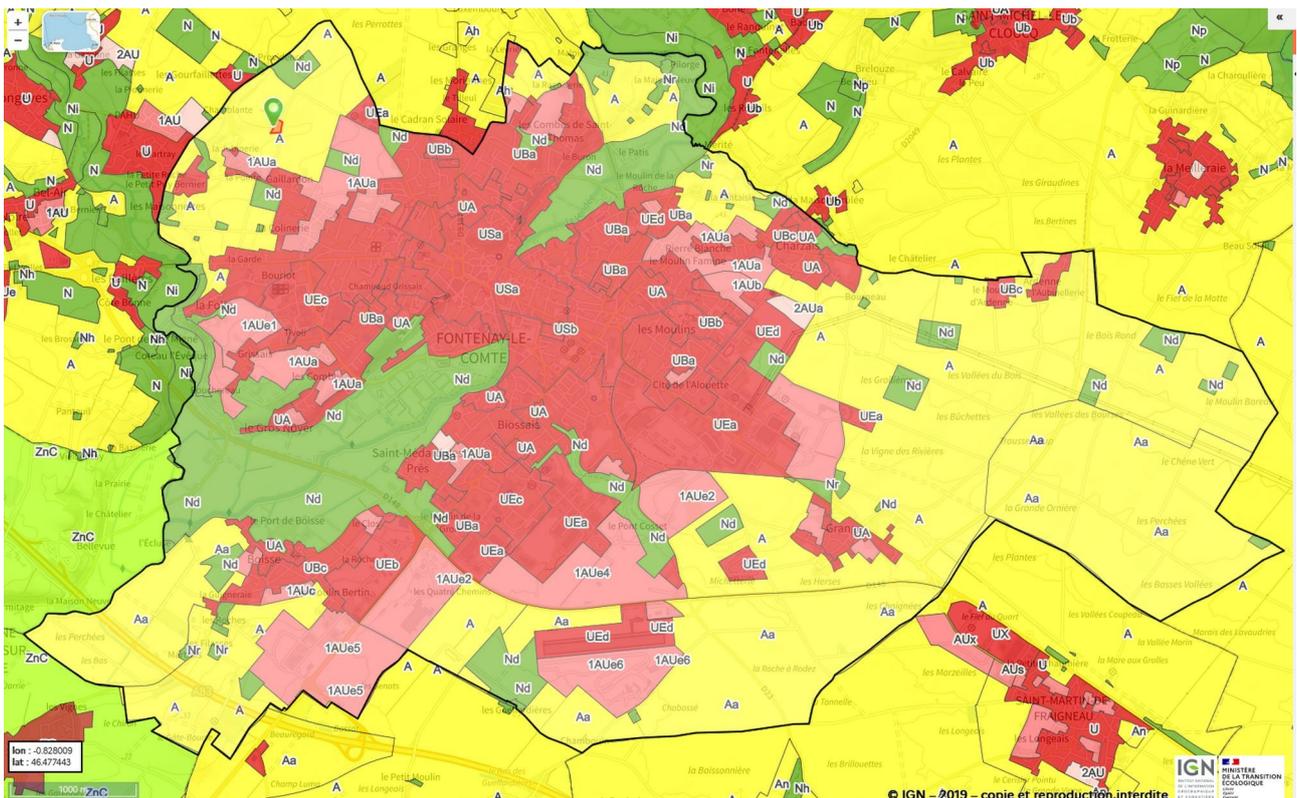
En dehors des espaces urbanisés, le territoire se caractérise par de vastes espaces de plaines agricoles dédiés aux grandes cultures. Le territoire et la ville sont traversés du nord-est au sud-ouest par la rivière Vendée qui fait l'objet d'un plan de prévention du risque inondation opposable depuis juillet 2001. Par ailleurs, du fait de la situation en amont du barrage de retenue de Mervent dédiée à la production d'eau potable, la ville est potentiellement exposée à l'onde de submersion en cas de rupture de l'ouvrage.

Le développement résidentiel et économique a exercé une pression sur les espaces naturels et agricoles. Ainsi, le dossier indique que 130 hectares ont été consommés sur la dernière décennie : 15 ha pour l'habitat et 115 ha pour les activités économiques et les équipements, dont 93 hectares en extension urbaine.

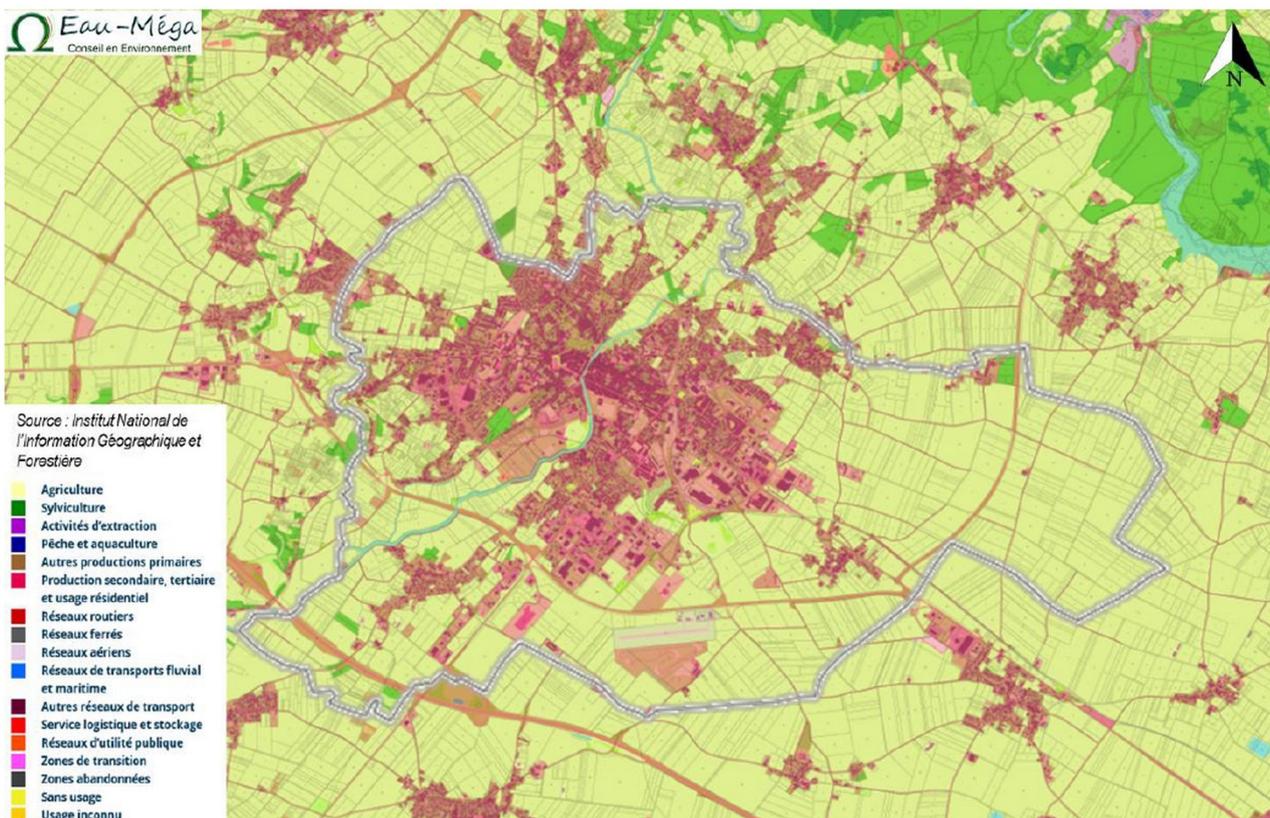
2 Le plan de sauvegarde et de mise en valeur créé le 18 février 2002 constitue une servitude. Au sein de son périmètre les autorisations d'urbanisme sont soumises à l'avis de l'architecte des bâtiments de France.



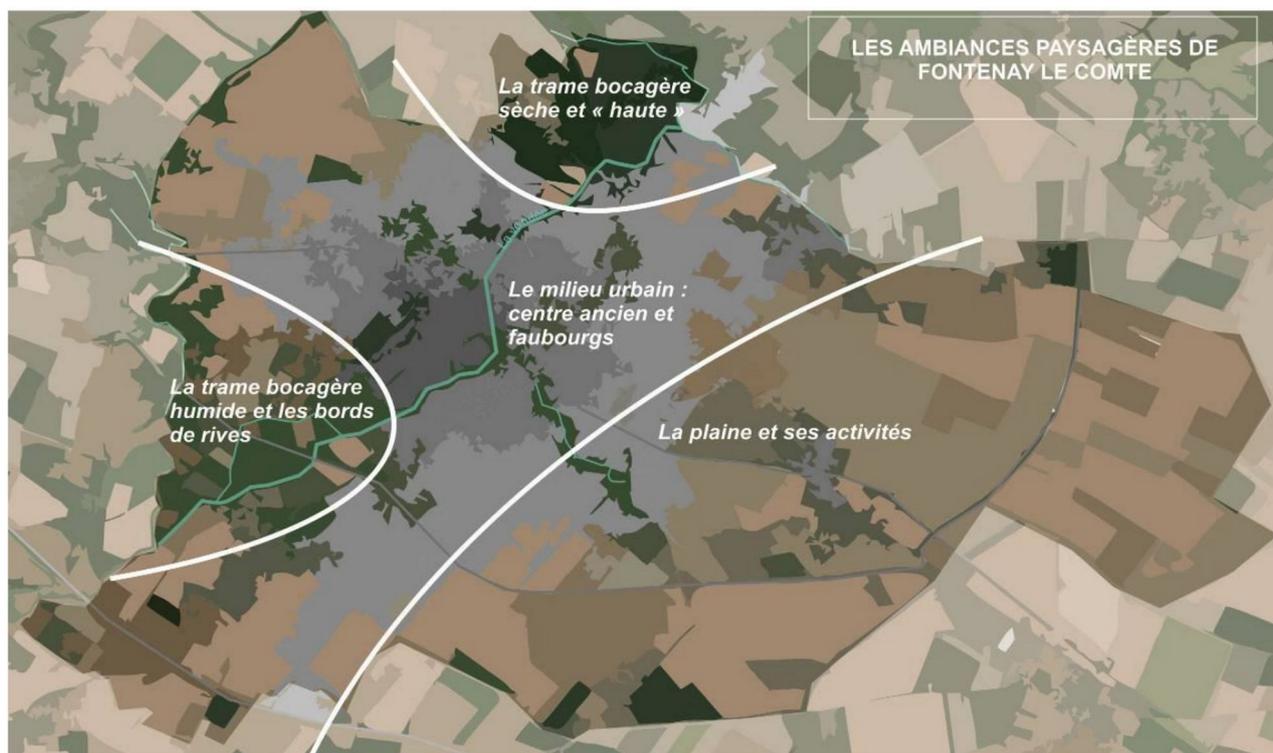
Situation du territoire communal de Fontenay-Le Comte – source dossier



Zonage du PLU en vigueur -- source géoportail de l'urbanisme



Carte de l'occupation du sol – source dossier



Les ambiances paysagères de Fontenay-Le-Comte

1.2 Présentation du projet de révision du PLU

Dans le cadre de son projet de PLU, la commune envisage un programme de construction de 676 logements (68 logts/an), dans la perspective d'une croissance démographique annuelle soutenue de l'ordre de 0,7 % (+ 893 habitants en 10 ans). Le projet de PLU prévoit 14 ha en extension urbaine pour produire 294 logements en complément des 382 prévus au sein de l'enveloppe urbaine (en comblement de dents creuses ou en renouvellement urbain). Le besoin en foncier pour le développement économique est estimé à 51 hectares et 2 hectares pour un équipement de santé.

Le PLU identifie uniquement quatre secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée (STECAL) dont la délimitation correspond strictement au périmètre de l'occupation du sol par les activités existantes.

Le PADD affiche l'objectif de réduction de l'ordre de 45 % de la consommation d'espace par rapport à la précédente décennie sans dépasser 70 hectares.

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

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du PLU de la ville de Fontenay-Le-Comte identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la modération de la consommation d'espace naturel et agricole et les conséquences de l'organisation spatiale du développement envisagé ;
- la prise en compte des risques naturels ;
- la préservation des éléments du patrimoine naturel et paysager ;
- la ressource en eau ;
- l'atténuation de l'impact lié aux effets du changement climatique et l'adaptation à ce changement climatique.

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

Le dossier du projet de PLU est constitué d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP thématiques et sectorielles) concernant les zones d'urbanisation, d'un règlement (écrit et graphique), et comporte diverses annexes et éléments informatifs.

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

2.1 Diagnostic socio-économique du territoire

Le diagnostic territorial aborde de manière complète l'ensemble des aspects relatifs à la démographie, au parc de logements, au commerce, à l'agriculture et aux autres activités économiques, aux équipements et aux déplacements. Il permet d'appréhender à la fois leur répartition, leur structure et les différentes dynamiques à l'œuvre sur le territoire notamment du

point de vue de la croissance démographique et du rythme de construction. Il contextualise ces éléments par rapport aux objectifs du SCoT et du PLH du Pays de Fontenay-Vendée.

La fin de l'exposé consacré à chaque thématique fait l'objet d'un rappel synthétique des principaux éléments en matière de bilans et d'enjeux identifiés par la collectivité.

Le bilan de la consommation d'espace des dix dernières années est clairement explicité au sein du chapitre 3 consacré au bilan global du PLU. Le rapport expose le résultat de l'étude relative à l'estimation des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis au sein de l'enveloppe urbaine dont la méthodologie est clairement exposée et illustrée.

2.2 Articulation du PLU avec les autres plans et programmes,

L'articulation du PLU avec les autres documents supra communaux est traité au chapitre 7 du rapport de présentation. Y sont abordés l'analyse de la compatibilité vis-à-vis du SDAGE Loire Bretagne 2022-2027, du SAGE Vendée, du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) des Pays de la Loire approuvé le 7 février 2022, du SCoT et du PLH.

En ce qui concerne le SRADDET dont l'approbation est intervenue postérieurement à celle du SCoT, le PLU doit s'inscrire dans un rapport de prise en compte pour ce qui concerne les objectifs, et de compatibilité pour ce qui concerne les règles. Ce dernier aspect n'est pas traité au dossier.

La MRAe relève que le dossier n'aborde pas l'articulation du projet de PLU révisé avec les orientations et dispositions réglementaires du PGRI 2022-2027 du bassin Loire Bretagne dont la révision est postérieure à celles du SCoT.

Enfin, alors même que le Pays de Fontenay Vendée a approuvé son PCAET avant l'arrêt du projet de PLU, il est constaté que le rapport n'analyse pas la compatibilité du PLU avec celui-ci.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en présentant l'analyse de la compatibilité du PLU avec les règles du SRADDET, avec les dispositions du PGRI opposables au document d'urbanisme et avec le PCAET du Pays de Fontenay-Vendée.

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

L'analyse de l'état initial, bien illustrée et commentée, propose une lecture représentative du territoire communal tant du point de vue du contexte géographique et topographique, du climat, de la ressource en eau, du paysage naturel et urbain, du patrimoine culturel et historique, des milieux naturels, des risques naturels et technologiques que du cadre de vie.

Concernant les données climatiques, le dossier présente un graphique relatif aux températures et précipitations mensuelles sans qu'il soit permis de savoir de quelle station les données sont issues, ni de connaître l'année ou la période à laquelle elles se rapportent. Une présentation de l'évolution des moyennes annuelles aurait été davantage éclairante et aurait permis de mieux visualiser les évolutions climatiques de ces dernières années. En complément un rappel des éléments d'appréciation de l'évolution locale du climat auraient également été utiles dans la mesure où un PCAET est en vigueur sur le territoire.

Le thème du paysage est assez bien appréhendé, malgré un manque de cartographie précisant la reconnaissance des paysages communaux, d'étude d'évolution de ceux-ci et de propos précisant quantitativement l'évolution des structures paysagères (haies, alignements). Malgré ce constat les enjeux sont assez bien présentés.

La présentation du patrimoine urbain et historique d'intérêt est abordée, en revanche, au-delà des éléments de diagnostic relatifs à l'évolution de l'habitat, le dossier ne propose pas de présentation et d'analyse critique au plan de la conception et de la qualité urbaine et architecturale des développements urbains récents notamment ceux issus de la mise en œuvre du PLU en vigueur à ce jour.

S'agissant de la ressource en eau, le dossier rappelle que Fontenay-Le-Comte bénéficie notamment des apports de l'unité de potabilisation située au niveau de la retenue d'eau du barrage de Mervent en amont du territoire. La ville est également alimentée à partir des captages du Gros Noyers dans la nappe du Dogger au sud du territoire entre la RD 148 et l'autoroute A83. Le rapport présente la carte des différents périmètres de protection de ces captages, constituant par ailleurs une servitude annexée au dossier.

Concernant la gestion des eaux usées, le dossier permet de se rendre compte de l'importante réserve de capacité de la station de traitement des eaux usées de la commune qui ne fonctionne qu'à 25 % de sa capacité d'après les conclusions du diagnostic établi dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur d'assainissement de seaux usées de 2017 (capacité résiduelle théorique en charge organique de 15 310 équivalents habitants (EqH) pour une capacité nominale de 28 333 EqH). Les principaux problèmes identifiés résultent de la subsistance d'une partie importante de réseau unitaire³ (42 km) induisant des venues d'eaux importantes en période de forte pluie et de nappe haute, et à propos desquels le dossier n'apporte aucun éclairage quant à d'éventuels programmes de travaux engagés.

Si les installations d'assainissement non collectifs présentent un taux de non-conformité de 55 % il est toutefois à relever leur poids relatif puisqu'elles ne représentent que 210 installations individuelles soumises par ailleurs à un plan de contrôles périodiques et à des actions visant à leur mise en conformité de la part du service public en charge du contrôle de l'assainissement non collectif (SPANC).

S'agissant des eaux pluviales, le dossier fait état d'un schéma directeur d'assainissement des eaux pluviales en cours d'élaboration pour résorber un certain nombre de points noirs d'ores et déjà identifiés et d'actions engagées par la collectivité pour réduire les ruissellements sur certaines parties de son territoire.

La MRAe rappelle que l'établissement ou la révision des zonages d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales figurent à la liste des plans programmes ou schémas pour lesquels il doit être préalablement statué quant à la nécessité de les soumettre à évaluation environnementale dans le cadre d'une procédure d'examen au cas par cas. A ce jour la MRAe n'a pas été saisie d'une telle demande.

S'agissant des milieux naturels, ceux-ci se concentrent principalement autour des secteurs de vallées de la Vendée, de La Longèves, du Seillot et de l'espace correspondant au site Natura 2000 du marais poitevin. En dehors de ces secteurs, le territoire non urbanisé est essentiellement occupé par des espaces de grandes cultures ne laissant que très peu de place à l'expression d'élément de patrimoine naturel d'intérêt, excepté le fait que ces espaces constituent toutefois des habitats pour les oiseaux de plaines.

S'agissant de l'inventaire des zones humides, le dossier rappelle que celui-ci a été mené selon la méthodologie du SAGE Vendée et validé par la commission locale de l'eau en janvier 2014. Toutefois la carte n°6 gagnerait à être davantage commentée dans la mesure où à la suite de ce travail d'inventaire il a été considéré que la zone humide du marais poitevin (zone humide d'importance majeure délimitée dans le cadre de l'observatoire national des zones humides) est également qualifiée de zone non humide inondable. La MRAe relève que les sondages

3 Un réseau unitaire d'assainissement est un réseau qui collecte à la fois des eaux usées et des eaux pluviales.

pédologiques en nombre limités au regard de l'étendue de la zone se sont principalement portés en périphérie de cette celle-ci.

La MRAe recommande :

- ***de rappeler les éléments d'analyse ayant permis de conclure au caractère non humide de l'espace communal concerné par le zonage relatif à la zone humide d'importance majeure identifiée par l'observatoire national des zones humides et à défaut d'intégrer celle-ci parmi les éléments protégés à faire figurer au règlement graphique ;***
- ***de préciser dans le règlement du PLU, que les terrains concernés par des zones à dominantes humides doivent faire l'objet d'une étude « zone humide » en cas de projet d'aménagement et le cas échéant, inviter les porteurs de projet à ne pas aménager les secteurs effectivement humides.***

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

Les objectifs de modération de la consommation d'espace sont clairement formulés et expliqués au regard de la consommation passée et également du point de vue des objectifs assignés par le SCoT en termes de densités, de proportion de logements à respecter au sein de l'enveloppe urbaine pour limiter les extensions.

Le choix de développement retenu pour l'habitat est établi au travers une analyse du foncier mobilisable en densification qui, pour partie, fait déjà l'objet d'actions engagées par la collectivité (ANRU, action cœur de ville...).

Pour ce qui concerne les espaces à vocation économique, le rapport s'appuie principalement sur les éléments définis à l'échelle du SCoT pour le territoire de la communauté de communes du Pays de Fontenay-Vendée dont la compétence relève. Alors même qu'il est rappelé que le besoin a été établi à 40 ha sur les 15 ans du SCoT, une note introduite au rapport fait état d'une erreur qui se serait produite dans le calcul de cette estimation qui ne tiendrait pas compte des surfaces encore disponibles dans ces zones et à ajouter à ce nombre. Pour autant le dossier ne quantifie pas précisément ces espaces libres à additionner. Aussi le projet de développement inscrit au PLU de 51 ha d'extension de zones d'activité existantes n'apparaît pas compatible avec les objectifs figurant au SCoT qui seraient entre 25 et 30 hectares à l'échelle des 10 ans du PLU.

Le choix des zonages U, AU, A et N et les sous secteurs au sein de ces zonages sont clairement exposés au travers des cartographies faisant respectivement ressortir chacun d'entre eux avec la description et la vocation de la zone, l'objectif poursuivi, l'explication relative à leurs délimitations et les règles afférentes.

Le dossier argumente les choix relatifs à la protection des éléments particuliers de patrimoine naturel (arbres, alignements, haies, boisements) et des zones humides faisant l'objet d'une identification au règlement graphique.

Les quatre STECAL font l'objet d'une présentation au travers d'une fiche détaillée, illustrée de photographies et de vues aériennes permettant d'apprécier la réalité de l'occupation par les activités en place et justifiant ainsi la délimitation de chacun des secteurs.

Concernant les emplacements réservés, le rapport de présentation argumente les choix de ne pas reconduire certains emplacements figurant au PLU actuel. Au final seul un emplacement subsiste relatif à la création d'une voie de desserte de la zone d'habitat prévue en extension dans le secteur de la Collinerie.

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

Le rapport aborde les incidences sur l'environnement d'une part au niveau du PADD et d'autre part au niveau de la traduction réglementaire des différentes zones du règlement de PLU.

Pour l'analyse des incidences du PADD, le rapport présente la méthodologie retenue faisant intervenir un niveau de notation selon différents critères relatifs aux items de l'environnement (l'air, l'eau, les milieux naturels, les risques, etc.). A la suite de cette présentation, il décrit sous forme de fiches pour chacun des axes du PADD les éléments de contexte, les objectifs, les incidences et les critères d'appréciation. Cependant il ne présente pas pour chacune de ces fiches le bilan de la notation telle que proposée dans la méthode. Aussi la représentation de synthèse globale sous forme d'un diagramme en toile d'araignée qui accompagne la conclusion apparaît difficilement compréhensible en ce qu'elle ne permet pas de faire le lien avec les développements précédents relatifs à chaque axe. Cela ne permet pas d'apprécier la conclusion.

L'analyse des incidences réglementaires est présentée sous forme de grilles pour chaque zone U, AU, A et N au sein desquelles sont passées en revues les incidences positives (+) négatives (-) ou neutres (0) pour les différents items. Pour les secteurs 1AU cette présentation est accompagnée de l'exposé relatif aux orientations d'aménagement et de programmation dédiées.

A la suite de chaque grille une conclusion synthétique des principales incidences est proposée accompagnée du même schéma adopté pour la conclusion des incidences du PADD. Ce faisant la présentation adoptée ne permet pas toujours de bien comprendre comment à partir des seules indications positives neutres ou négatives on aboutit à une restitution globale basée sur une cotation variant de -3 à +3 pour chacun des items.

Afin de mieux apprécier les conclusions relatives aux incidences du PADD et de sa traduction réglementaire, la MRAe recommande de mieux retranscrire le travail de notation conduit pour l'ensemble des axes du PADD et des zones U, AU, A et N et ainsi faire le lien avec la représentation graphique du résultat final.

Les mesures pour éviter, réduire les incidences sont exposées dans les tableaux d'analyses des incidences du PADD et de sa traduction réglementaire. Aucune mesure de compensation n'est identifiée par la collectivité.

2.6 Évaluation des incidences Natura 2000

Le territoire de la commune est concerné dans sa partie sud par la zone spéciale de conservation et la zone de protection spéciale du site Natura 2000 du Marais poitevin. L'analyse des incidences vis-à-vis de ce site est produite sous l'angle des risques de détérioration/destruction d'habitats naturels, des risques de destruction pour les espèces, des rejets et prélèvements dans le milieu naturel, et enfin des effets repoussoirs⁴ liées à certaines dispositions du PLU.

Du point de vue des habitats naturels et des espèces, le dossier argumente l'absence d'incidence au regard des dispositions réglementaires du PLU, zonage Np et de la servitude relative au PPRi qui se superpose avec le site et qui apparaissent très restrictives.

S'agissant des prélèvements dans le milieu naturel, le dossier indique que le PLU ne prévoit aucun nouveau prélèvement ce qui paraît devoir être nuancé dans la mesure où le projet de développement urbain par l'apport de population et d'extension de zones économiques sera source d'une consommation supplémentaire. Le territoire de Fontenay-le-Comte est concerné par

4 Effets repoussoirs pouvant être générées par des nuisances sonores ou visuelles sur la faune.

la zone de répartition des eaux⁵ (ZRE) instaurée pour le bassin du marais poitevin. A ce stade le dossier ne présente pas une évaluation de cette évolution des besoins en eau du territoire et des incidences vis-à-vis de la ressource en eau superficielle (barrage de Mervent) ou souterraine (nappe du Dogger) qui contribuent à alimenter le marais poitevin.

Après la ville de La Roche-sur-Yon⁶ dont la station d'épuration est en limite de capacité, la ville de Fontenay-Le-Comte constitue le second pôle urbain d'importance du bassin versant du Lay. S'agissant des rejets dans le milieu naturel, il est à relever la situation particulière de la station d'épuration située en bordure de la rivière Vendée. Le dossier analyse les incidences uniquement du point de vue de sa capacité résiduelle de traitement suffisante pour considérer l'absence de risque de dégradation de la qualité. Ce faisant il fait abstraction de la situation en zone inondable, et des conséquences pour le milieu que pourraient constituer un phénomène d'inondation engageant cet équipement. De même ne sont pas abordés les effets liés aux venues d'eau parasites importantes et les conséquences en termes d'altération de performances de la station en période de nappe haute et de fortes pluies.

Du point de vue de l'effet repoussoir, l'analyse permet de considérer que du fait de l'éloignement des nouveaux secteurs d'urbanisation ne seront pas susceptibles de présenter un impact sur le site.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences Natura 2000 du point de vue :

- **des effets du développement permis par le PLU sur la ressource en eau dont dépend le marais poitevin ;**
- **des éventuels risques attendant à la situation de la station d'épuration en zone inondable au sein du site Natura 2000 et potentiellement sujette à des venues d'eaux parasites du réseau de collecte altérant ainsi son fonctionnement.**

2.7 Dispositif de suivi des effets du PLU sur l'environnement

Le rapport propose un tableau comportant une série d'indicateurs selon différents compartiments de l'environnement.

Selon le cas les valeurs d'état zéro correspondant à l'état initial et/ou les valeurs d'objectifs sont renseignées ainsi que les sources qui sont essentiellement communales.

Le dossier indique qu'une synthèse de ces données sera effectuée tous les 3 ans.

S'agissant des milieux naturels, il est proposé de suivre le nombre de constructions en zone Natura 2000. La MRAe relève qu'il serait pertinent de manière complémentaire de suivre les diverses surfaces d'aménagements et d'équipements répondant aux exceptions permises par le règlement de la zone Np qui couvre la partie du territoire en site Natura 2000.

S'agissant des zones humides, le tableau identifie une ligne destinée au suivi des surfaces de zones humides compensées, or l'analyse des incidences n'a conduit à identifier aucune mesure de compensation dans ce domaine, par conséquent le choix de cet indicateur gagnerait à être expliqué.

Le PLU intègre 5 OAP thématiques portant sur l'implantation du bâti dans les quartiers neufs, l'économie parcellaire évolutive, les franges urbaines/ interfaces agricoles / essences végétales, conception bioclimatique des constructions et corridors écologiques. La MRAe relève qu'aucun des indicateurs mis en place n'apparaît en capacité de répondre au suivi de l'efficacité des

5 Une zone de répartition des eaux est définie dans le Code de l'environnement comme une zone présentant une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins. Elle constitue un signal fort de reconnaissance d'un déséquilibre durablement instauré entre la ressource et les besoins en eau.

6 CF avis MRAE 2022-6627 en date du 13 mars 2023 sur la révision du PLU de la Roche sur Yon.

préconisations faites au sein de ces OAP.

La MRAe recommande d'enrichir le tableau de suivi afin :

- **de mieux suivre les diverses évolutions au sein du site Natura 2000 du fait des dispositions réglementaires du PLU ;**
- **de préciser à quel impact relatif à la mise en œuvre du PLU l'indicateur de suivi des mesures compensatoires de zones humides correspond ;**
- **de prévoir des indicateurs de nature à permettre de s'assurer de l'efficacité des propositions formulées au sein des OAP thématiques.**

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique est développé en fin de rapport au chapitre 9. Il répond aux attendus de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme. La façon dont l'évaluation environnementale a été menée y est également rappelée.

Il reprend de manière synthétique et utilement illustrée les différentes parties du rapport. Il est complet et clair et constitue un élément important participant à la compréhension du dossier et de ses enjeux notamment pour le public. Pour cela il aurait gagné à être produit en début de rapport voire comme une première pièce indépendante des autres pièces du dossier.

Il a également vocation à prendre en compte les recommandations de la MRAe sur l'étude d'impact.

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

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

L'hypothèse de croissance démographique fondant le projet de PLU mériterait d'être mieux justifiée par rapport à la décroissance démographique observée sur la dernière décennie pour la commune.

Du point de vue de l'organisation spatiale, le projet de développement de la collectivité s'inscrit dans la logique définie au niveau du SCoT.

Le projet de PLU a été l'occasion de réinterroger certains choix opérés lors de l'élaboration du PLU en vigueur. Ainsi ce sont 170 hectares de zones initialement constructibles qui seront restituées en zone agricole ou naturelle.

Concernant l'habitat, le projet de développement s'appuie majoritairement sur des secteurs en densification ou en renouvellement urbain au sein de l'enveloppe urbaine. Les logements prévus en extension urbaine mobiliseraient 14 hectares ce qui apparaît légèrement supérieur aux 12 hectares correspondant à l'objectif du SCoT ramené à 10 ans. La compatibilité du PLU vis-à-vis du SCoT semble pouvoir être atteinte au travers une densification renforcée.

Par ailleurs la MRAe remarque qu'en plus de ces 14 hectares, un secteur UBp de 2,07 ha (La Colinerie ouest) bien que situé au sein de l'enveloppe urbaine n'est pas encore urbanisé et qu'il a vocation à être comptabilisé au titre de la consommation d'espace.

S'agissant des espaces à vocation économique, nonobstant les explications attendues par rapport à l'établissement des besoins au niveau du SCoT qui serait en partie erroné-et à modifier (cf § 2.4 du présent avis), le développement porterait sur 51 hectares en extension de zones d'activités auxquels il convient d'ajouter environ 10 ha de lots libres au sein de la zone des Champs Blancs et

les 5,33 hectares de zone 2AUei de l'extension de la Zone du Seillot visiblement non pris en compte. Ce chiffre total de plus de 65 ha d'espace prévu à vocation économique sur 10 ans entre en contradiction avec les objectifs du SCoT et gagnerait à être mis en perspective avec le bilan de la consommation effective d'espaces ayant cette vocation.

Par ailleurs en tenant compte des 16 hectares d'espaces vierges nécessaires pour l'habitat, l'enveloppe maximale de 70 hectares fixée au PADD est dépassée.

Ainsi en l'état le nouveau projet de PLU ne répond pas aux objectifs du SCoT, ni à ceux du SRADDET et de la loi visant une réduction de 50 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers entre 2021 et 2031.

La MRAe recommande de :

- **renforcer la priorité donnée à la densification et au renouvellement urbain dans l'enveloppe du bourg en ayant recours à une planification rigoureuse de l'urbanisation différée ;**
- **tenir compte de l'ensemble des espaces effectivement non aménagés inscrits en zone de développement afin d'ajuster les besoins d'espaces à vocation d'habitat et économiques en cohérence avec les objectifs de maîtrise de consommation d'espace du SCoT et du PADD du PLU.**

3.2 Prise en compte des risques

Alors même que le territoire est particulièrement concerné par le risque inondation, la MRAe relève que le dossier se limite pour l'essentiel à la simple évocation et au rappel de la nécessaire prise en compte des dispositions du PPRi en vigueur.

Le PAPI⁷ du bassin de la Vendée qui concerne notamment Fontenay-le-Comte est prévu jusqu'en 2023.

Du point de vue de l'évaluation environnementale, le dossier ne procède pas à la confrontation entre les choix de développement opérés et les dispositions du PGRI, qui sans attendre une prochaine prescription pour la révision du PPRi nécessitent d'être mieux prises en compte.

S'agissant d'un document qui a pour but de planifier l'aménagement du territoire pour les dix prochaines années, il est notamment attendu qu'une véritable analyse des risques soit intégrée à la stratégie de développement.

Ainsi l'évaluation aurait dû procéder à la fois à l'analyse critique des dispositions du PLU par rapport au risque inondation mais aussi des conséquences d'un accroissement de la population en zone d'aléa du fait d'une densification de l'habitat en zone urbaine. Le plan de zonage permet d'apprécier la situation du nombre et des surfaces des secteurs UA, UB, UD en zone rouge et en zone bleue du PPRi. Le tableau des indicateurs de suivi indique actuellement 1 874 constructions en zone submersible du PPRi et se fixe comme objectif le maintien de ce même nombre. Cet indicateur fait abstraction de la surface au sol de ces constructions et de leur évolution dans le cadre d'un possible renouvellement urbain. Aussi, le dossier ne démontre pas de quelle manière cet objectif est tenable et nécessiterait à tout le moins de tenir compte de la capacité d'accueil pour éviter l'accroissement de la population potentiellement exposée au risque.

Or une des actions du PCAET est destinée à « *Mieux connaître et s'adapter à l'évolution des risques naturels et émergents* ». La MRAe relève que dans la description de cette action il est notamment indiqué « *intégrer les effets du changement climatique dans la révision du PPR et définir des*

7 Les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) ont pour objet de promouvoir une gestion intégrée des risques inondation en vue de réduire leurs conséquences dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement.

« zones tampons » pour la gestion des crues liées au réchauffement climatique dans les documents de planification ». Force est de constater que de ce point de vue la révision du PLU n'apporte pas de réponse satisfaisante.

Les OAP sectorielles comme thématiques par exemple n'intègrent aucune disposition visant à réduire la vulnérabilité de l'habitat vis-à-vis du risque inondation.

La MRAe recommande qu'une analyse du risque inondation soit menée au regard du projet de développement communal et d'en tirer les enseignements en matière de dispositions complémentaires à mettre en œuvre pour éviter l'accroissement de l'aléa et l'exposition de nouvelles populations au risque inondation.

3.3 Préservation du patrimoine naturel et paysager

L'identification des milieux naturels d'intérêt apparaît avoir été correctement appréhendée nonobstant les éléments attendus en ce qui concerne la justification de la délimitation précise de la zone humide d'importance majeure du Marais Poitevin. Le tableau de suivi indique comme valeur d'état initial 84,4 hectares de zones humides protégées encore existantes sans qu'il soit permis de le situer intégralement au plan de zonage.

La MRAe recommande de reporter au plan de zonage l'intégralité des zones humides à protéger y compris la zone humide d'importance majeure du Marais Poitevin.

Compte tenu de l'ancienneté du PLU approuvé en février 2005, cette révision générale constitue le premier véritable exercice d'analyse des incidences par rapport à Natura 2000, dont les premières obligations pour les documents d'urbanisme est intervenue à partir de 2006. Elle nécessite toutefois d'être complétée sur certains points comme relevé en partie 2 du présent avis.

La vallée de La Longèves et le site Natura 2000 au niveau de la Vallée de la Vendée se voient affectés d'un zonage Np, dispositions réglementaires restrictives du point de vue des possibilités de leur aménagement notamment du fait de leur situation en zone rouge du PPRi. Alors que le PLU actuel se limite à proposer divers sous zonages de zones naturelles, le projet de PLU identifie désormais sur le territoire 45,6 ha d'espaces boisés, 44,1 ha d'espaces verts et 13,5 km d'alignement d'arbres bénéficiant d'une protection au titre des dispositions L151-19 du code de l'urbanisme et 50 km de haies au titre de l'article L151-23.

La MRAe relève toutefois que dans le secteur de La Pironnière, la zone N, au sein de laquelle est identifié un espace boisé à préserver, se superpose avec une représentation de voirie et de lotissement visiblement en cours de réalisation ce qui nécessite d'être pris en compte.

Une OAP thématique dédiée spécifiquement aux corridors écologiques est particulièrement à relever. Celle-ci concerne les principaux espaces du site Natura 2000, de vallées (Vendée, Longèves, Seillots) mais aussi à des espaces de réservoirs de biodiversité en continuité du tissu urbain voire pour certains insérés dans le tissu urbain à prendre en compte pour ces derniers comme élément au titre de la nature lorsqu'ils correspondent par ailleurs à des secteurs de renouvellement urbain (ex : quartier des Moulins – NPNRU).

L'OAP thématique n°3 consacrée à la gestion des franges urbaines, aux interfaces agricoles et aux essences végétales illustre particulièrement bien ce qui est attendu dans les principes pour le traitement paysager des espaces concernés. Toutefois du point de vue du règlement des zones, en ce qui concerne les clôtures périphériques aux parcelles à bâtir, en laissant le choix de maçonneries, de clôtures simples ou de haies avec clôtures, la MRAe constate que le PLU entend ainsi permettre n'importe quel traitement de la bordure riveraine, ce qui paraît dommageable aussi bien du point de vue de la cohérence des quartiers que de la préservation de la nature en ville. Faute de directives plus claires il existe un risque, qu'à termes, les murets enduits et les

palissades constituent l'ensemble des limites de ces espaces. Du point de vue de la question de la biodiversité en ville le PLU gagnerait à mettre davantage l'accent sur l'intérêt de prévoir des haies mixtes à fruits et/ou à fleurs fertiles notamment au regard du caractère très minéral des espaces urbanisés.

La MRAe relève que pour les indicateurs de suivi du PLU correspondant aux milieux naturels et aux éléments de paysage, la collectivité a renseigné la valeur d'état initial et ne propose pas de valeur cible mais un simple suivi de leur évolution, ce qui ne témoigne pas du niveau d'objectif de préservation final qu'elle entend atteindre.

Afin d'être en capacité de s'assurer de l'effectivité des mesures de préservation des milieux naturels et d'éléments de paysage que la collectivité entend mettre en œuvre, la MRAe recommande de préciser les valeurs cibles d'objectif à atteindre pour les indicateurs de suivi qui ont été choisis.

3.4 Ressource en eau

La prise en compte par les dispositions réglementaires du PLU des périmètres de protection des captages du Gros Noyer apparaît satisfaisante.

Dans un contexte de tension accrue sur la ressource en eau sous les effets du changement climatique notamment, il est à noter que le dossier ne s'est que faiblement emparé du sujet. Seuls quelques principes figurent au sein des OAP visant à assurer la collecte, la rétention et l'infiltration des eaux lorsque cela est possible. Le schéma directeur des eaux pluviales en cours d'élaboration, dont il aurait été souhaitable que les conclusions puissent d'ores et déjà être intégrées au PLU, a notamment vocation à préciser les objectifs et les ambitions de ce point de vue en lien avec la problématique du risque naturel notamment liés au ruissellement urbain. **La MRAe rappelle que selon l'article L 2224-10 du code général des collectivités territoriales les communes ou leurs établissements publics de coopération délimitent notamment les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement.**

S'agissant des eaux usées, le rapport de présentation indique que la commune est dotée d'un zonage d'assainissement depuis 2009. La MRAe relève que ce plan de zonage visiblement élaboré parallèlement au PLU en vigueur n'est plus cohérent avec les dispositions du règlement graphique du projet de PLU. Ainsi, nombre de zones constructibles rebasculées en zones agricoles ou naturelles figurent en secteur d'assainissement collectif et inversement de futurs secteurs à urbaniser subsistent en zone d'assainissement non collectif (ex : secteur des Genêts de 26 hectares et du Seillot 23 hectares). La révision du zonage d'assainissement des eaux usées s'impose, il appartiendra à la collectivité de saisir le moment venu la MRAe pour un examen préalable au cas par cas.

La MRAe recommande à la collectivité de s'engager dans l'établissement ou la révision des zonages relevant de sa responsabilité au titre de l'article L 2224-10 du code général des collectivités territoriales et de saisir le moment venu la MRAe afin qu'il soit statué quant à la nécessité de conduire une évaluation environnementale de ces documents.

3.5 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

L'absence d'analyse de compatibilité du PLU avec le PCAET est révélatrice d'un niveau de prise en compte insuffisant de cette thématique dans l'élaboration du document d'urbanisme alors que ce dernier constitue un des principaux leviers d'actions de la collectivité du point de vue de la

transition énergétique et de l'adaptation du territoire aux évolutions climatiques.

Même si certaines dispositions en faveur des modes de déplacement doux, d'orientation thématique du point de vue de la conception bioclimatique des constructions, ou de la nature en ville sont à mettre au crédit de la collectivité, il n'en demeure pas moins que la prise en compte des problématiques liées au climat dans le document d'urbanisme n'apparaît pas à la hauteur des enjeux.

S'agissant des incidences des zones 1AU, le rapport indique qu'il n'est prévu la création d'aucun dispositif de production d'énergie renouvelable, ce qui est en contradiction avec des objectifs de l'action n°11 du PCAET « encourager les projets d'énergies renouvelables » notamment les projets photovoltaïque sur toiture compte tenu du potentiel offert par ces zones.

L'action 12 du PCAET « adapter les documents de planification et d'aménagement pour intégrer les enjeux d'économie d'énergie et de transition énergétique » formule certains attendus.

Si du point de vue de la recherche de mobilisation du foncier au sein de l'enveloppe urbaine, le PLU répond à une des attentes du PCAET, en revanche le règlement de PLU comme les OAP n'indiquent aucun niveau de performance à atteindre alors que l'action indique qu'il convient de prévoir la prescription de performances énergétiques élevées sur le bâtiment neuf et la réhabilitation des patrimoines anciens notamment dans les cœurs de bourgs.

L'analyse de l'état initial de l'environnement révèle une régression de la trame bocagère depuis 20 ans . Les dispositions du PLU rappelées précédemment permettront d'enrayer ce phénomène de disparition d'éléments qui participent à l'adaptation du territoire et la réduction de la vulnérabilité notamment par leur rôle contre érosion des sols, de maintien de l'humidité des sols et les puits de carbone qu'elles constituent. Mais parallèlement le PLU prévoit à ce stade plus de 70 hectares de consommation d'espace à l'origine d'une artificialisation des sols.

La préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers joue un rôle prépondérant du point de vue des capacités de séquestration de carbone du territoire. La MRAe rappelle enfin que la stratégie du PCAET vise notamment à « *préserver les puits de carbone et donc à limiter la destruction (par l'urbanisation) des espaces naturels, agricoles et forestiers [...] à créer de nouveaux stocks, par des pratiques agricoles, d'entretien des espaces naturels ou d'urbanisme favorable à une plus grande capacité de stockage* ».

Aussi, dans une approche globale, le document doit préciser de quelle manière le projet de PLU a intégré des mesures suffisantes pour garantir la capacité de stockage de carbone à même de compenser le stock perdu du fait de l'artificialisation des sols programmée dans les dix prochaines années, ceci en cohérence avec l'objectif retenu au PCAET.

La MRAe recommande d'analyser les effets du projet de PLU en matière de réduction des émissions de GES, de consommations énergétiques, de développement des énergies renouvelables, de l'adaptation au changement climatique et ceci notamment au regard de la consommation d'espace envisagée par le PLU et des incidences en matière de stockage de carbone du territoire.

Nantes, le 17 avril 2023

Pour la MRAe Pays de la Loire, le président



Daniel FAUVRE