



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

Le présent avis de la MRAe, de 15 pages, daté du 19 avril 2019, est versé, ce jour (19/04/2019), au dossier "PLUi Pays de Loiron" soumis à enquête publique (dans les 14 mairies concernées, à la maison de Pays de Loiron, à Laval Agglomération et sur le site internet www.agglo-laval.fr)

Le président de la commission d'enquête,
Michel THOMAS

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale des Pays-de-la-Loire
sur le projet d'élaboration du
plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté de communes
du Pays de Loiron (53)**

n° : 2019-3788

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire a donné délégation à sa présidente en application de sa décision du 28 juin 2016 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis sur le PLUi de la communauté de communes du Pays de Loiron (53), les membres ayant été consultés le 16 avril 2019.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par la communauté d'agglomération de Laval pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 28 janvier 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 5 février 2019 la délégation territoriale de Mayenne de l'agence régionale de santé.

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

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

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

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

1 Mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'Avis

La communauté de communes du Pays de Loiron traduit dans son PLUi la volonté de structurer, en le polarisant, un territoire de 14 communes, au caractère rural, connaissant des disparités de développement et l'influence d'agglomérations voisines, tout en préservant la qualité de son cadre de vie.

La collectivité a choisi de procéder directement à l'évaluation environnementale du PLUi sans le soumettre préalablement à un examen au cas par cas. L'exercice à ce stade n'est toutefois pas totalement abouti et il apparaît que l'analyse des incidences notables du PLUi doit être complétée et approfondie, notamment par une présentation des choix opérés, en identifiant et caractérisant les zones susceptibles d'être touchées et en approfondissant l'analyse des incidences sur ces zones.

Les différentes pièces du document d'urbanisme nécessitent d'être mises en cohérence de manière à accorder les choix retenus des zones à urbaniser pour les activités avec les objectifs de consommation d'espace visés par la collectivité.

Par ailleurs, les principes de préservation de la biodiversité et des zones humides appellent davantage d'explicitations et les secteurs concernés par les risques d'inondation devraient également faire l'objet d'un examen plus exhaustif.

Enfin, le PLUi devrait mieux justifier l'adéquation entre perspectives d'urbanisation et capacités des équipements de traitement des eaux usées et leurs rejets au milieu naturel.

L'ensemble des observations et recommandations de l'autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

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

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement ou après examen au cas par cas de la procédure d'évaluation environnementale. Au cas présent, et comme permis par les textes, la collectivité a souhaité engager directement la démarche d'évaluation environnementale de son PLU intercommunal sans passer par une demande d'examen préalable au cas par cas.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PLUi et des enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Pays de Loiron couvre le territoire de 14 communes (après fusion de celles de Loiron et Ruillé-le-Gravelais en 2016) sur une superficie de l'ordre de 25 300 ha.

Ce territoire, situé entre l'agglomération de Laval et celle de Vitré dans le département d'Ille-et-Vilaine, est traversé d'est en ouest par l'autoroute A 81 et par la ligne LGV reliant Rennes et Paris.

Il compte une population de près de 17 000 habitants aujourd'hui (16 683 habitants en 2013 – source INSEE, en croissance moyenne de 0,54 % par an entre 2008 et 2013 et de 1,37 % par an entre 1999 et 2008). Selon les mêmes sources INSEE de 2013, il représente moins de 5 000 emplois et 3 actifs sur 4 qui habitent le Pays de Loiron travaillent en dehors de son périmètre.

Au titre du patrimoine naturel, le territoire communautaire comprend six zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 et quatre ZNIEFF de type 2, et un secteur protégé au titre de la stratégie de création des aires protégées (SCAP).

S'agissant du patrimoine paysager et culturel, il compte en particulier un site inscrit et classé².

Une commune est régie par le règlement national d'urbanisme (RNU), deux communes ont une carte communale, et les autres communes de la communauté disposent d'un plan local d'urbanisme approuvé.

2 Les sites classés sont des lieux dont le caractère exceptionnel justifie une protection de niveau national : éléments remarquables, lieux dont on souhaite conserver les vestiges ou la mémoire pour les événements qui s'y sont déroulés. L'inscription est une reconnaissance de la qualité d'un site justifiant une surveillance de son évolution, sous forme d'une consultation de l'architecte des bâtiments de France ou de l'inspection des sites sur les travaux qui y sont entrepris.

Ce territoire est concerné par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Pays de Laval et de Loiron, qui a été approuvé le 14 février 2014 et a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale (Ae) en date du 4 décembre 2013.

La communauté de communes du Pays de Loiron ayant fusionné le 1er janvier 2019 avec Laval Agglomération, c'est la communauté d'agglomération de Laval qui est maintenant la personne responsable en charge de la procédure d'élaboration du PLUi du Pays de Loiron.

1.2 Présentation du projet de PLUi

Le projet de PLUi s'organise autour de cinq orientations :

- l'affirmation d'une armature territoriale constituée de quatre pôles structurants, quatre pôles intermédiaires et cinq communes rurales, de nature à mieux organiser les capacités d'accueil pour l'habitat et les accès aux équipements sur un territoire traversé par de grandes infrastructures de transports et soumis à l'influence des agglomérations de Laval et de Vitré,
- la poursuite d'un développement harmonieux permettant de renforcer la croissance démographique et d'ouvrir des parcours résidentiels tout en maîtrisant la consommation d'espace,
- l'optimisation et le développement des activités économiques du territoire (agricole, industrielle et artisanale, touristique),
- la valorisation du patrimoine naturel et paysager,
- l'évolution vers un territoire à énergie positive.

Le projet de PLUi vise un objectif de croissance démographique de l'ordre de 2 600 habitants supplémentaires à horizon 2030, soit une augmentation annuelle moyenne de l'ordre de 1,25 %, pour revenir au rythme observé entre 1999 et 2010, alors qu'il a été de 0,54 % sur la période 2008-2013.

Cet objectif démographique suppose la création de 107 logements neufs par an, rythme inférieur aux évolutions prévues par le plan départemental de l'habitat et par le schéma de cohérence territoriale des Pays de Laval et de Loiron.

L'estimation de la consommation d'espace a représenté de l'ordre de 130 ha entre 2006 et 2016. Le PLUi prévoit le classement de près de 75 ha en zones d'ouverture à l'urbanisation. Le reste du territoire est identifié dans le projet de PLUi pour environ 1 030 ha en zone urbaine, pour 5 550 ha en zone naturelle et pour 18 575 ha en zone agricole.

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

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du PLUi de la communauté de communes du Pays de Loiron identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la consommation d'espace et l'organisation spatiale du développement envisagé ;
- la préservation des éléments de patrimoine naturel et paysager ;
- la maîtrise des risques, pollutions et nuisances.

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

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

Le rapport de présentation est divisé en sept cahiers : le résumé non technique, le diagnostic socio-économique (dénommé « diagnostic urbain »), l'état initial de l'environnement, la prise en compte des documents supra-communaux, la justification des choix, l'évaluation environnementale et le bilan de la concertation.

Le règlement graphique est lui-même composé de 2 plans de zonage par commune, l'un à l'échelle du bourg et l'autre à l'échelle de l'ensemble du territoire communal. L'absence de plan d'assemblage et de représentation au moins partiellement globalisée des informations portées sur ces plans ne favorise pas la compréhension d'ensemble du fonctionnement du territoire, ni la visualisation des cohérences transversales.

2.1 Diagnostic socio-économique du territoire, état initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence de plan

L'état initial de l'environnement est accompagné d'un diagnostic paysager, d'un diagnostic relatif aux enjeux climat-énergie, et d'un diagnostic agricole. Il propose une brève synthèse permettant de dégager les principaux enjeux par thématique.

Le diagnostic socio-économique développe principalement les thématiques de l'habitat, du développement économique, des équipements et services et de la consommation d'espace. Celle des déplacements et mobilités mériterait d'être approfondie, sur un territoire multi-polarisé et sous influence de pôles économiques voisins où la voiture individuelle constitue le mode de transport le plus utilisé.

Il serait nécessaire de présenter au lecteur des cartes de synthèse permettant de localiser les principaux enjeux sur le territoire communautaire.

Il ne présente pas de scénario au fil de l'eau permettant d'envisager l'évolution du territoire sans le PLUi.

2.2 Articulation du PLUi avec les autres plans et programmes

L'articulation du PLUi avec les plans et programmes de rangs supérieurs est traitée dans le cahier n°3 du rapport de présentation.

Ce cahier aborde le schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Pays de Laval et de Loiron approuvé le 14 février 2014, le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) Loire-Bretagne 2016-2021 adopté le 4 novembre 2015, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin versant de la Mayenne (approuvé en 2014), du bassin versant de l'Oudon (approuvé en 2014) et du bassin versant de la Vilaine (approuvé en 2015), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) adopté en octobre 2015, le schéma régional climat-air-énergie adopté en avril 2014, le plan départemental de l'habitat (PDH) de la Mayenne entré en vigueur en 2015, et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne 2016-2021.

Il se limite cependant à décrire chacun de ces documents, sans jamais mettre en perspective la manière dont le PLUi s'inscrit dans un rapport de compatibilité ou de prise en compte avec leurs objectifs ou orientations.

La MRAe recommande de décrire réellement l'articulation du PLUi avec les autres documents d'urbanisme et les programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte, conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

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

La justification des choix est structurée autour des étapes d'élaboration du PADD, du règlement, et des OAP. Elle intègre deux chapitres spécifiques relatifs à la justification des objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain, et à la justification des motifs de définition des emplacements réservés.

Elle présente pour chaque commune un succinct résumé des enjeux et des axes de développement retenus, sans toutefois élargir cette approche à l'échelle intercommunale pour les thématiques qui le justifieraient (par exemple celle des mobilités, des équilibres du développement économique, de la préservation du patrimoine naturel et paysager).

Elle n'évoque pas les alternatives qui ont pu être explorées en amont, ni les sujets sur lesquels ont pu porter les arbitrages ainsi que leur justification. Sa présentation devrait permettre de comprendre par exemple les dynamiques à l'œuvre permettant de prévoir une reprise démographique, la situation des zones d'activité au regard de leurs possibilités d'accueil résiduelles, les choix de secteurs de développement au sein de la communauté, etc. Elle ne décrit pas comment l'évaluation environnementale a pesé sur certains de ces choix.

La MRAe recommande de justifier les données concernant la reprise démographique et d'étayer l'exposé consacré à la comparaison des alternatives de développement du territoire afin de porter à la connaissance du public la manière dont les choix ont été opérés, en particulier au regard des enjeux environnementaux.

2.4 Incidences notables probables du PLUi, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées, mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du PLUi

L'analyse des incidences porte par thématique sur les incidences notables liées à la mise en œuvre des orientations du PADD, des dispositions réglementaires et des OAP. Elle évoque des mesures d'évitement et de réduction, et les éventuelles mesures compensatoires, retenues.

Cependant elle ne fournit pas d'examen croisé des zones à urbaniser et des enjeux environnementaux. Elle n'identifie pas ni n'explore les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLUi.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences en identifiant et caractérisant les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLUi, et en approfondissant l'analyse des incidences sur ces zones.

2.5 Dispositif de suivi

Le projet de PLUi prévoit des indicateurs pour le suivi et l'évaluation des résultats de sa mise en œuvre, organisés autour de thématiques notamment liées à l'urbanisme (logements créés, consommation d'espace), à l'eau, aux milieux naturels, à l'assainissement, aux risques et aux nuisances. Il convient de caractériser pour chacun un état zéro et des objectifs chiffrés à l'échéance du PLUi, voire à des objectifs intermédiaires pour les sujets le méritant.

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

2.6 Méthodes

Le PLUi ne présente pas les méthodes employées selon les thématiques, ni ne décrit la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique se limite à une présentation synthétique des éléments relatifs aux différents documents alimentant le diagnostic du projet de PLUi (en particulier diagnostic socio-économique et état initial de l'environnement), un rappel des grandes orientations du PADD et une reprise des orientations et objectifs des documents supra-communaux.

Il n'aborde pas les choix retenus ni leur justification, ni ne traite l'évaluation des incidences du projet de PLUi sur l'environnement et la santé, ainsi que sur les sites susceptibles d'incidences notables.

Ce faisant, il ne permet pas au lecteur de s'appropriier les enjeux du territoire ni la manière dont le projet retenu pour son développement les prend en compte.

La MRAe recommande de présenter un résumé non technique complet de nature à permettre au lecteur d'appréhender l'ensemble de la démarche de la collectivité dans son projet de PLUi.

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

Les thématiques identifiées par la MRAe qui nécessitent un éclairage particulier font l'objet de l'examen ci-après.

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

L'organisation spatiale du projet de PLUi affirme une armature territoriale du Pays de Loiron structurée sur trois niveaux de polarisation hiérarchisant en particulier les capacités d'accueil de populations nouvelles et d'équipements :

— cinq pôles structurants, dont celui de Loiron-Ruillé (en accompagnant la reconfiguration territoriale liée à la fusion entre les deux bourgs), et ceux de Le Bourgneuf-la-Forêt, Port-Brillet, Le-Genest-Saint-Isle, et Saint-Pierre-la-Cour,

— quatre pôles intermédiaires (La Brûlatte, Saint-Ouen-des-Toits, Montjean, Bourgon),

— cinq communes rurales (La Gravelle, Launay-Villiers, Olivet, Saint-Cyr-le-Gravelais, Beaulieu-sur-Oudon).

Consommation d'espace à destination de l'habitat

Le projet de PLUi vise un objectif de croissance démographique de l'ordre de 1,25 % par an, soit plus de 2 600 habitants sur une décennie, permettant d'atteindre sur le territoire du Pays de Loiron une population de l'ordre de 19 000 à 20 000 habitants à l'horizon 2030. Ce rythme d'évolution correspond à celui observé sur le territoire communautaire entre 1999 et 2010, avant une réduction à 0,54 % par an entre 2008 et 2013.

Pour accueillir cette population nouvelle, sur la base d'un taux d'occupation des ménages de 2,44, le PADD fixe l'objectif de création de 1 073 logements nouveaux, soit de l'ordre de 107 logements par an, inférieur aux évolutions prévues sur le Pays de Loiron par le plan départemental de l'habitat (PDH) 2015-2020 (125 logements par an) et par le SCoT des Pays de Laval et de Loiron (116 à 149 logements par an).

En conformité avec les dispositions du même SCoT, le PADD du projet de PLUi organise la répartition de ces constructions, avec au moins 25 % en densification du tissu urbain existant (268 logements) et 75 % au plus en extension-d'urbanisation (805 logements).

S'agissant des extensions d'urbanisation, le PADD (page 7) fixe :

- une clé de répartition des 805 constructions de logements par rang de polarité (cf le tableau suivant),
- des règles de densité également par rang de polarité (cf le tableau suivant), certes conformes aux limites de densité données par le SCoT, mais relativement peu ambitieuses au regard de l'enjeu de maîtrise de la consommation d'espace,
- une enveloppe globale maximale de 60 ha à horizon 2030, réduisant la consommation d'espace agricole, naturel et forestier pour l'habitat, qui a été chiffrée à 90,7 ha entre 2006 et 2016 (dont 66 ha en extension de l'enveloppe urbaine de 2006).

EXTENSIONS D'URBANISATION	nombre maximum de logements	densité minimale	enveloppe globale maximale déduite
pôles structurants	62 % soit 499 logements	16 logements/ha	31,2 ha
pôles intermédiaires	24 % soit 193 logements	14 logements/ha	13,8 ha
communes rurales	14 % soit 113 logements	12 logements/ha	9,4 ha
Total	805 logements	---	54,4 ha

Sur ces bases, l'enveloppe maximale de consommation d'espace projetable en extension d'urbanisation pour l'habitat correspond à une valeur totale de 54,4 ha, inférieure à l'enveloppe maximale fixée de 60 ha.

On observera toutefois que le PADD (page 8) présente par polarités, sur les mêmes bases de densité, une répartition de consommation totalisant sur 60 ha la production de 902 logements, dépassant donc la proportion maximale affichée de 75 % des logements produits en extension d'urbanisation, conforme au SCoT des Pays de Laval et de Loiron.

La MRAe recommande de mettre en cohérence, entre elles, les dispositions du PADD relatives à l'encadrement des consommations d'espace à destination de l'habitat.

Le projet de PLUi encadre également les extensions des enveloppes urbaines à travers les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Le document d'orientations d'aménagement et de programmation décrit 27 OAP en zones ouvertes à l'urbanisation pour l'habitat (zones 1AUh), qui représentent globalement un potentiel de près de 700 logements sur une surface d'une cinquantaine d'hectares.

Le document de justification des choix évoque également 7 OAP dans des zones à urbaniser à moyen terme pour l'habitat (zones 2AUh), dont les caractéristiques de surface et de nombre de logements totalisent un potentiel de l'ordre de 84 logements sur 6 ha.

De manière plus ponctuelle, le choix de certaines extensions d'urbanisation mérite d'être mieux justifié au regard d'enjeux d'évitement de l'étalement urbain (OAP « le coin du bois » sur la commune d'Olivet, OAP "Beausoleil" sur la commune de Saint-Ouen-des-Toits par exemple, qui apparaissent de nature à constituer de l'étalement urbain).

S'agissant de l'habitat nouveau en densification du tissu urbain existant, le projet de PLUi identifie 180 lots restant à commercialiser au sein de lotissements viabilisés, ainsi que les espaces susceptibles de permettre l'accueil de l'ordre de 90 constructions nouvelles. Il prévoit 9 OAP à destination d'habitat en zone urbaine (Ua ou Ub) qui représentent un potentiel de l'ordre de 75 logements sur une surface totale de 5,3 ha. Il gagnerait à intégrer dans sa réflexion la résorption de la vacance de logements, observée à la hausse (5 % en 2008, 6,4 % en 2013), même si celle-ci est relativement basse sur le territoire communautaire.

Consommation d'espace à destination d'activités économiques

Le PADD du projet de PLUi affiche la volonté de pérenniser l'agriculture comme le support d'une activité économique structurante du territoire, notamment en préservant le foncier à vocation agricole, les terres à forte valeur agronomique, les sites d'exploitation en activités et leurs besoins potentiels de développement. Sur la période 2006-2016, la consommation d'espace pour les activités agricoles est évaluée à 10,2 ha.

Le territoire communautaire comprend également plus d'une douzaine de zones d'activités économiques, représentant une surface totale de l'ordre de 208 ha (dont 60 ha pour l'Ecoparc de La Gravelle). La consommation d'espace pour les activités artisanales et industrielles représente 35,2 ha sur la décennie 2006-2016. Le PLUi toutefois ne permet pas d'estimer les surfaces éventuellement encore disponibles au sein des zones existantes aux termes de cet exercice.

Au titre des activités économiques industrielles et artisanales, le PADD prévoit le développement potentiel en extension de 2 zones d'activités existantes (l'Ecoparc des Pavés à La Gravelle et la zone de La Chapelle du Chêne à Loiron-Ruillé), le développement de 4 zones d'activités dans la limite de leur enveloppe existante (la ZA La Fontaine à Le-Bourgneuf-la-Forêt, la ZA La Meslerie à Saint-Ouen-des-Toits, la ZA La Croix Aulnays à Port-Brillet, la ZA Glatigné à Le-Genest-Saint-Isle), et le réinvestissement de la friche industrielle de l'ancien site PECOBO à Port-Brillet.

Le projet de PLUi comprend 6 OAP économie, qui correspondent à un zonage d'ouverture à l'urbanisation pour l'activité (1AUe), pour une consommation d'espace totale de l'ordre de 17,5 ha, soit une réduction de moitié de la consommation constatée entre 2006 et 2016.

Si elles comprennent bien l'extension identifiée au PADD de la zone de La Chapelle du Chêne à Loiron-Ruillé (OAP "Chantepie", pour une surface de 5,5 ha), les 5 autres OAP concernent des extensions de zones dont le PADD prévoit de les limiter à leur enveloppe existante (ZA de La Fontaine à Le-Bourgneuf-la-Forêt sur

2,1 ha, ZA de La Croix Aulnays à Port-Brillet sur 3,8 ha), et des extensions de zones dont le PADD n'a pas prévu le développement (le Pré Pourri à Le-Bourgneuf-la-Forêt pour 1,1 h, ainsi que La Bruère pour 2,8 ha et La Chotadière pour 2 ha à Loiron-Ruillé).

De plus, 2 zones identifiées au PADD à développer dans les limites de leur enveloppe ne font pas l'objet d'une OAP (La Meslerie à Saint-Ouen-des-Toits et Glatigné à Le-Genest-Saint-Isle).

Le document de justification des choix explique la redistribution des extensions de zones d'activités existantes et l'évolution de leurs surfaces au sein du PLUi par l'application des nouvelles dispositions qu'a établies la modification n°2 du SCoT des Pays de Laval et de Loiron approuvée le 23 novembre 2018. Il mériterait cependant d'exposer plus clairement ce que déterminent ces nouvelles dispositions du SCoT, pour permettre au lecteur de mieux appréhender leur mise en œuvre dans le PLUi, à la fois en termes de zones retenues pour leur extension et de consommations d'espace induites.

Il apparaît enfin que l'Ecoparc des Pavés à La Gravelle, pôle d'activités de rayonnement régional déjà intégré en zone urbaine du projet de PLUi (Ue), ne fait pas l'objet d'une OAP.

La MRAe recommande :

- de mettre en cohérence les différentes pièces du PLUi (notamment PADD, OAP, justification des choix) relatives au développement des zones d'activités,**
- de rendre plus lisibles et mieux expliciter les choix retenus aux termes des évolutions récentes du SCoT,**
- de mieux justifier des consommations d'espace associées à l'ensemble de ces choix en tenant compte des éventuelles surfaces disponibles dans les zones existantes et du respect des dispositions du SCoT.**

3.2Préservation du patrimoine naturel et bâti

◆ Sols et zones humides

L'état initial de l'environnement indique que les inventaires des zones humides ont été réalisés, ou complétés pour les secteurs où des inventaires avaient déjà été réalisés, sur le territoire communautaire. Les méthodologies suivies ne sont toutefois pas clairement exposées, ni les éléments garantissant leur cohérence d'ensemble. Au total, ces inventaires ont permis l'identification de 620 ha de zones humides.

Le document d'évaluation environnementale justifie d'investigations complémentaires réalisées sur les zones susceptibles d'ouverture à l'urbanisation ayant conduit à des choix d'évitement.

Aux termes des choix d'évitement, ce document relève cependant trois zones d'urbanisation retenues susceptibles d'impacter des zones humides, pour lesquelles la démarche « éviter-réduire-compenser » (ERC) n'est pas aboutie : la zone 1AUh de la Maltonnière à Bourgneuf-la-Forêt (destruction de 3 249 m² de zone humide insuffisamment justifiée avec mesure compensatoire directement portée sur l'OAP sans explicitation), la zone 1AUh de la Pointe du Bas à Port-Brillet (où des investigations complémentaires d'identification sont projetées), la zone 2AUh les Pilitières à La Gravelle (zone humide de 372 m²). De plus, le PLUi ne justifie pas d'investigations sur des secteurs retenus à l'urbanisation pourtant susceptibles de concerner des zones humides, comme par exemple la Hanterie à Le-Genest-Saint-Isle, les Rochers à Bourgon ou la Petite Beltais à Bourgneuf-la-Forêt.

Les zones humides inventoriées sont repérées par une trame spécifique au règlement graphique du projet

de PLUi. A l'intérieur des périmètres ainsi délimités, le règlement écrit interdit notamment les constructions, affouillements et exhaussements du sol, à l'exception de dispositions particulières (installations et ouvrages strictement nécessaires à la défense nationale, à la sécurité civile ou à la salubrité publique, ainsi que certains aménagements légers sous certaines conditions, notamment de retour du site à l'état initial).

La MRAe recommande :

- **de compléter l'inventaire des zones humides afin d'identifier de manière exhaustive celles susceptibles d'être concernées par des possibilités d'urbanisation future ;**
- **sur l'ensemble de ces espaces, de mettre en œuvre une démarche ERC plus aboutie ;**
- **sur les secteurs où la démarche ERC le justifiera, d'encadrer clairement les mesures de réduction ou de compensation d'impact à travers les OAP, en complément des dispositions du règlement.**

◆ **Biodiversité**

L'état initial de l'environnement identifie la présence sur le territoire communautaire des zones d'inventaires, comprenant six zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 et quatre ZNIEFF de type 2, un site classé et inscrit, et un secteur protégé au titre de la stratégie de création des aires protégées (SCAP). Il relève également l'intérêt de grands boisements et souligne l'enjeu majeur du maillage bocager, 1 389 km de haies ayant été identifiés par le plan bocage 2010-2012 réalisé sur tout le territoire du Pays de Loiron.

Ces éléments sont intégrés dans la trame verte et bleue (TVB) élaborée à l'échelle du PLUi en s'appuyant sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays-de-la-Loire et sur la trame verte et bleue du SCoT des Pays de Laval et de Loiron.

Toutefois les cartes relatives à la TVB sont présentées à un format et une échelle qui n'en permettent pas une lecture aisée ni une exploitation éclairée au regard de leur prise en compte dans les plans de zonage du PLUi. De plus, la méthodologie déployée mériterait d'être plus précisément explicitée dans le rapport de présentation, notamment en argumentant des éventuels écarts entre les identifications réalisées à l'échelle supra et celles à l'échelle du projet de PLUi.

Au titre de la valorisation du patrimoine naturel et paysager, le PADD vise en particulier la préservation des grands espaces naturels sensibles et des continuités naturelles entre les réservoirs de biodiversité identifiés.

Ces objectifs se traduisent au plan réglementaire par le classement des réservoirs de biodiversité (ZNIEFF, site inscrit, principales vallées et massifs boisés) et de leurs connexions écologiques en zone naturelle (N).

S'agissant du réseau bocager, le règlement graphique identifie plus de 1 200 km de haies à protéger au titre de la loi Paysage. Il distingue des haies à enjeu fort et des haies à enjeu moyen, sans que les fondements de cette différenciation soient explicités. S'il est de principe protecteur, le règlement écrit autorise toutefois l'arrachage des haies sous condition d'une démarche de type ERC, sans autre discernement que celui d'un niveau d'éventuelles mesures compensatoires différent selon le niveau d'enjeu moyen ou fort des haies.

Au-delà de ces dispositions particulières, le PLUi gagnerait à mieux justifier de la prise en compte du classement en réservoir de biodiversité de l'ensemble du bocage existant du Pays de Loiron par le SRCE.

Par ailleurs, les massifs boisés et boisements significatifs sont identifiés en espaces boisés classés (EBC).

La MRAe recommande de mieux justifier des dispositions prises d'une part pour hiérarchiser les enjeux de biodiversité du territoire, et d'autre part pour traduire les principes retenus pour leur préservation.

Sites Natura 2000

Le document d'évaluation environnementale identifie le site Natura 2000 le plus proche à environ 17 km à l'est des limites de territoire du Pays de Loiron : la zone spéciale de conservation « Bocage de Montsûrs à la forêt de Sillé-le-Guillaume ».

L'analyse des incidences du projet de PLUi sur le site Natura 2000 justifie de l'éloignement du territoire de planification par rapport aux échelles des sites de reproduction et des domaines vitaux (de l'ordre de 1 km) des espèces justifiant l'intérêt du site Natura 2000 (Lucane Cerf-volant, Pique-prune, Grand Capricorne) pour conclure à l'absence d'incidence du PLUi sur le site Natura 2000.

Cette conclusion n'appelle pas d'observation de la MRAe.

◆ Sites, paysages et patrimoine

Au titre de la valorisation du patrimoine naturel et paysager, le PADD affiche notamment les objectifs suivants :

- identifier les éléments majeurs de l'identité paysagère du territoire au travers d'un inventaire bocager adapté aux problématiques du territoire,
- favoriser la re-diversification des paysages agricoles,
- préserver et valoriser l'histoire de l'intercommunalité et son patrimoine bâti rural et industriel,
- apporter de la lisibilité aux entrées et traversées de bourg,
- identifier et intégrer dans le paysage le seuil des parties agglomérées des bourgs en utilisant les motifs paysagers.

Toutefois cette volonté ne semble pas trouver de traduction claire au niveau réglementaire, ni à travers les dispositions des OAP susceptibles de les porter.

De plus, l'état initial n'a pas établi un inventaire approfondi du patrimoine de nature à en explorer suffisamment les enjeux.

La MRAe recommande de mettre en cohérence les OAP avec les objectifs du PADD, concernant la valorisation du patrimoine naturel et paysager

◆ Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

assainissement des eaux pluviales et usées

Le règlement du projet de PLUi encadre le traitement des eaux pluviales en privilégiant l'infiltration dans le sol, la récupération à des fins domestiques ou industrielles, la recherche de méthodes alternatives de rétention (noues, tranchées, voies drainantes), sans exclure le raccordement au réseau de collecte.

Le document d'évaluation environnementale évoque également l'optimisation des modelés de surface des zones aménagées. Cette dimension mériterait d'être traitée dans certaines OAP, notamment lorsque la topographie prononcée des terrains justifie un enjeu particulier de gestion intégrée des eaux pluviales, comme par exemple sur les sites de l'Orée du Plessis à Le-Genest-Saint-Isle ou des Tilleuls à Loiron-Ruillé.

S'agissant des eaux usées, le document d'évaluation environnementale chiffre un flux supplémentaire de 2 377 équivalents-habitants à horizon de 10 ans pour la station d'épuration, sans préciser si elle sera en mesure de les accueillir. Il renvoie par ailleurs l'estimation des incidences de l'augmentation démographique à l'actualisation prochaine des plans de zonage d'assainissement des eaux usées de chaque commune.

Il convient que le PLUi justifie de l'adéquation des perspectives d'accueil de populations et activités nouvelles et de la programmation des moyens permettant d'assurer le traitement des effluents correspondants et leur rejet au milieu naturel dans le respect de ses objectifs de qualité.

La MRAe recommande de justifier de l'adéquation des perspectives d'urbanisation nouvelle avec celles des dispositifs de gestion des eaux usées sur le territoire de la communauté de communes pour le respect des objectifs de préservation du milieu naturel.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

◆ Risques naturels et technologiques

Risques naturels inondation

Le territoire communautaire est concerné à la fois par un document cadre à l'échelle du bassin dénommé plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin de Loire-Bretagne 2016-2021, adopté le 23 novembre 2015, par les atlas des zones inondables (AZI) de la Mayenne et de l'Oudon amont, et par le programme d'actions de prévention contre les inondations (PAPI) de la Vilaine.

L'article L.101-2 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels aux PLUi, qui ont un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édiction de mesures de réduction de vulnérabilité. D'une façon générale, les deux principes directeurs sont d'une part de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en préservant de toute urbanisation nouvelle les zones inondables non urbanisées et en préservant les zones d'expansion des crues, et d'autre part de réduire les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable.

Parallèlement, le PGRI a aussi une portée directe sur les documents d'urbanisme, conformément aux articles L.111-1-1, L.122-1-13 et L.123-1-10 du CU.

Si l'état initial de l'environnement rappelle les objectifs et la portée directe du PGRI sur les documents d'urbanisme et sur les plans de prévention des risques d'inondation, il recense de manière incomplète les communes exposées à ces risques.

Le projet de PLUi indique, dans son document de justification, que l'ensemble des zones inondables a été classé en zone naturelle (N), à l'exception de zones actuellement urbanisées conservant leur zonage U. Toutefois il ne précise pas quelles sont ces zones, ni à quel niveau d'aléa elles sont soumises, ni ne propose d'éléments d'analyse ayant conduit à ces conclusions.

De plus, le règlement (écrit et graphique) du PLUi ne présente aucune disposition relative aux risques inondations. L'absence d'identification est contraire aux dispositions de l'article R.151-34 du CU, qui exigent que les plans de zonage indiquent les zones à risques naturels qui justifient que soient règlementées les constructions et installations de toute nature.

La MRAe recommande de conduire un examen exhaustif des secteurs concernés par les risques inondations et de revoir les zonages, règlements et OAP des secteurs qui ne prendraient pas en compte ces risques et les dispositions du PGRI.

Risques liés à la présence d'activités minières passées

Le projet de PLUi signale l'existence de :

— deux types d'aléas mouvements de terrains liés à l'activité minière passée (l'aléa "tassement" et l'aléa

« effondrement localisé ») sur les communes de Bourgneuf-la-Forêt, Loiron-Ruillé, Olivet, Port-Brillet, Le-Genest-Saint-Isle et La Brûlatte,

— de zones de risque d'éboulements et d'affaissements sur les communes de Launay-Villiers, Saint-Pierre-la-Cour et Olivet,

— de zones de risque de cavités naturelles sur la commune de Saint-Pierre-la-Cour.

Il convient à ce titre que l'enveloppe des zones d'aléas soit reportée et clairement identifiée sur les plans de zonage réglementaires du projet de PLUi, et que le règlement écrit des zones concernées soit modifié en conséquence, conformément aux dispositions de l'article R 151-34 du code de l'urbanisme.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

L'état initial indique que 2,6 % des consommations d'énergie sur le territoire communautaire proviennent d'énergies renouvelables, au sein desquelles 71 % sont produites par la filière bois-bûche, et 15 % par le solaire photovoltaïque.

Au titre du PADD, le projet de PLUi évoque en particulier la promotion de production des énergies renouvelables locales, ainsi que les approches relatives à la mobilité en lien avec la consommation d'espace (affirmer les communes gares comme pôles multimodaux, réduire les distances et les obligations de déplacements en voiture, conforter les liaisons douces, les modes de déplacement alternatif à la voiture et les transports en commun).

Toutefois cette volonté se traduit dans le règlement écrit par l'encouragement de manière très générique et peu explicite des énergies renouvelables. Si les OAP sectorielles reprennent la dimension des liaisons douces, le PLUi ne permet pas d'en appréhender les circuits constitués à plus grande échelle. Parallèlement, de nombreux emplacements réservés sont destinés à la création de liaisons douces, cheminements piétons, chemins de randonnées. L'objectif de réduction des déplacements en voiture, notamment en lien avec des stratégies de rabattement vers les communes gares par exemple, sur un territoire où 3 actifs sur 4 travaillent hors de ses limites, aurait mérité davantage de développements.

Par ailleurs, le document de justification des choix évoque des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) zonés Ar destinés aux dispositifs de production d'énergies renouvelables pour l'implantation de panneaux photovoltaïques sur les communes de Loiron-Ruillé et de Saint-Pierre-la-Cour. Dans ce contexte, il est attendu du PLUi qu'il justifie mieux de l'opportunité des terrains retenus pour ce type d'installation, en particulier au regard des orientations retenues dans le cadre du schéma régional climat-air-énergie adopté le 18 avril 2014 devant guider les choix d'implantation des centrales photovoltaïques au sol.

Enfin, les OAP à destination habitat proposent plusieurs principes de composition et d'implantation au chapitre de la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère qui sont de nature à favoriser la recherche de bâti à performance énergétique.

Le président de la commission d'enquête,
Michel THOMAS



Nantes, le 19 avril 2019
pour la MRAe des Pays-de-la-Loire
la présidente



Fabienne ALLAG-DHUISME