



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale des Pays de la Loire
sur le projet d'élaboration
du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune nouvelle
d'Orée-d'Anjou (49)
(2^e arrêt de projet)**

n° : 2019-3859

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays de la Loire s'est réunie le mardi 28 mai 2019 par conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le sur le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune nouvelle d'Orée d'Anjou (49).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Fabienne Allag-Dhuisme, Bernard Abrial et en qualité de membre associé, Vincent Degrotte.

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

Était absent : Antoine Charlot

Membre présente sans voix délibérative : Thérèse Perrin

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire a été saisie par monsieur le Maire de la commune d'Orée-d'Anjou pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 28 février 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 11 mars 2019 l'agence régionale de santé de Maine-et-Loire.

En outre, la DREAL a consulté par mail du 11 mars 2019 le directeur départemental des territoires de Maine-et-Loire.

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

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

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

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

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

Synthèse de l'Avis

Il s'agit du second arrêt de projet du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune nouvelle d'Orée-d'Anjou, le premier du 27 juin 2017 ayant donné lieu à un avis de la MRAe des Pays de la Loire en date du 10 novembre 2017.

La commune nouvelle d'Orée-d'Anjou est née de la fusion en décembre 2015 des neuf communes de la communauté de communes du canton de Champtoceaux, à savoir Bouzillé, Champtoceaux, Drain, Landemont, Liré, Saint-Christophe-la-Couperie, Saint-Laurent-des-Autels, Saint-Sauveur-de-Landemont et La Varenne. Le territoire a connu une période de croissance importante au cours des années 2000, à raison de +2 % de croissance annuelle moyenne de la population à l'échelle de la commune nouvelle d'Orée-d'Anjou sur la période 1999-2010.

Au 1^{er} janvier 2015, la commune d'Orée d'Anjou comptait 16 244 habitants, pour une superficie totale de 15 634 ha. Le territoire est partiellement couvert par deux sites Natura 2000, témoignant de caractéristiques environnementales remarquables. Ce cadre de vie est générateur d'une importante attractivité, notamment vis-à-vis d'une agglomération nantaise au desserrement important dans les années 2000. De 2002 à 2012, la consommation d'espace enregistrée était de 10,2 ha/an.

Parmi les principales remarques émises par la MRAe dans son avis du 10 novembre 2017, figuraient notamment :

- la prise en compte satisfaisante de l'enjeu de réduction de la consommation d'espace via l'engagement de la collectivité en faveur d'une rationalisation des espaces dédiés à l'urbanisation. L'effort porté sur le parc d'activités structurant des Alliés est à ce titre significatif ;
- la permisivité du projet de PLU sur des espaces relevant de la vallée de la Loire, territoire à forts enjeux de biodiversité et paysager, garantis par différents régimes de protection, alors en contradiction avec le principe de préservation pourtant affirmé au PADD.
- l'insuffisance de l'évaluation environnementale en ce qui concerne des projets dont l'impact sur l'environnement est avéré, spécifiquement pour l'extension de 17 ha de la carrière de Liré en sites Natura 2000 et zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1, dans un « cœur de biodiversité majeur » présentant des richesses biologiques certaines.

Dans cette nouvelle version du rapport de présentation, le PLU maintient l'essentiel des orientations opérées, et ce malgré les impacts forts attendus, dans une approche qui met en perspective les enjeux environnementaux et économiques. Il est en particulier fait état d'un impact inéluctable du projet d'extension de la carrière de Liré sur l'environnement immédiat du site. Même si l'impact sur la biodiversité est analysé, l'analyse sur le paysage n'est pas traitée à la hauteur des enjeux.

Le rapport met en évidence la mobilisation de dispositions spécifiques pour rendre les mesures de compensation du projet d'extension de la carrière de Liré opérationnelles. Cependant, le règlement intègre insuffisamment ces dispositions. La MRAe recommande de traduire les mesures de compensation dans les règlements écrit et graphique.

Au regard des enjeux, la MRAe recommande de rendre plus opérationnel le dispositif de suivi du PLU en précisant les indicateurs de suivi et en définissant les objectifs attendus.

Seule une partie du périmètre de protection rapprochée du captage de Champtoceaux bénéficie du zonage spécifique Np de protection de captage d'eau potable. La MRAe recommande de zoner en Np l'ensemble des parcelles intégrées dans les périmètres de protection rapprochée des captages de Champtoceaux et d'Ancenis.

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

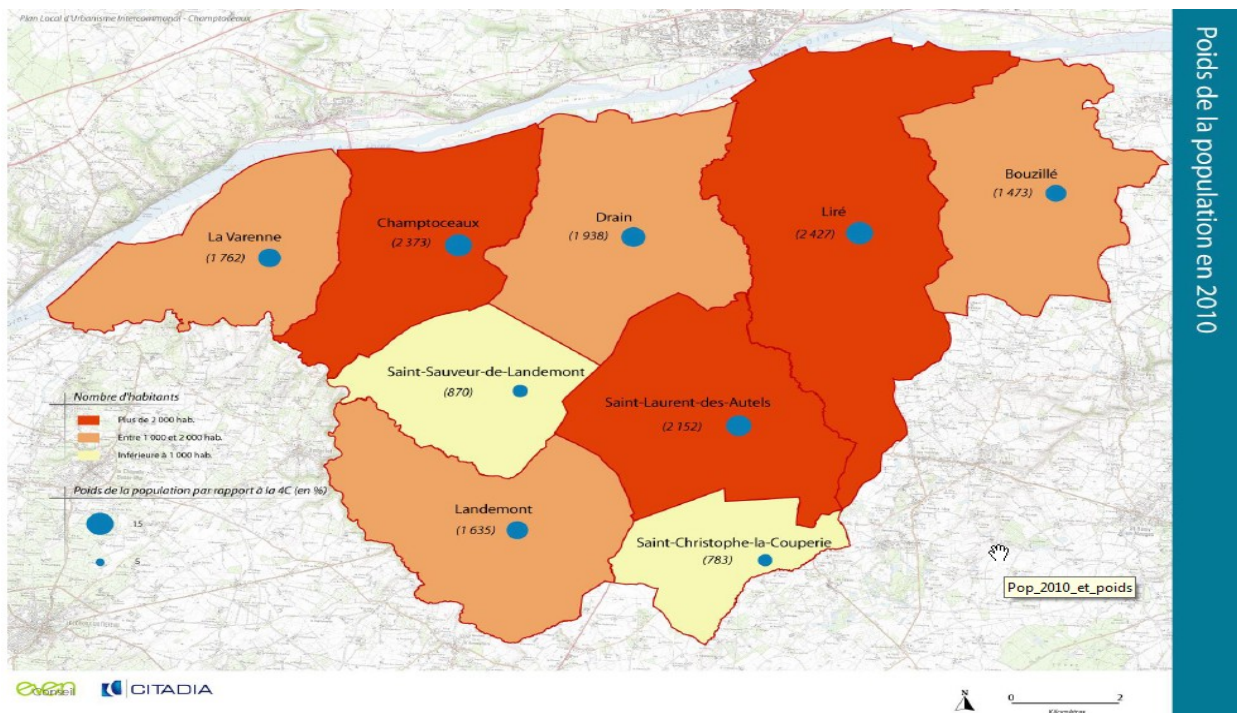
Avis détaillé

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. C'est le cas du PLU de la commune nouvelle d'Orée-d'Anjou qui comporte deux sites Natura 2000 sur son territoire.

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

1.1 Contexte et présentation du territoire



Extrait du PADD, PLU d'Orée-d'Anjou

La commune nouvelle d'Orée-d'Anjou, créée en décembre 2015, est constituée de neuf communes de la communauté de communes du canton de Champtoceaux, à savoir Bouzillé,

Champtoceaux, Drain, Landemont, Liré, Saint-Christophe-la-Couperie, Saint-Laurent-des-Autels, Saint-Sauveur-de-

Landemont et La Varenne. Son chef-lieu est fixé à Champtoceaux. Orée-d'Anjou se trouve au nord-ouest du Pays des Mauges, en limite départementale du Maine-et-Loire avec la Loire-Atlantique, à l'intérieur du triangle constitué des villes de Nantes, Angers et Cholet. L'organisation territoriale de la commune d'Orée d'Anjou se caractérise par ses bourgs de taille importante sans réelle polarisation à l'échelle communautaire.

Au 1^{er} janvier 2015, la population d'Orée-d'Anjou comptait 16 244 habitants répartis sur les neuf communes déléguées. La répartition de la population est relativement homogène entre les principaux pôles (16 % pour Liré, 15 % pour Champtoceaux, 14 % pour Saint-Laurent-des-Autels...). Seules deux communes déléguées comptent moins de 1 000 habitants (Saint-Christophe-la-Couperie et Saint-Sauveur-de-Landemont).

La vallée de la Loire, au nord du territoire du PLU, concentre un grand nombre de zonages et protections réglementaires qui témoignent de la richesse environnementale de ce territoire.

1.2 Présentation du projet de PLU

La commune nouvelle d'Orée-d'Anjou a connu une attractivité importante au cours des années 2000. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) veille à s'appuyer sur la diversité du territoire en promouvant une organisation multipolaire, tout en affichant l'intention d'utiliser le foncier de façon économe. L'enjeu est en effet de préserver une identité agri-viticole structurante, ainsi que paysagère et patrimoniale (« *préserver les espaces naturels remarquables et de nature ordinaire* »). L'amélioration de la performance énergétique du territoire, ainsi qu'une desserte globalement à développer (« *organiser les déplacements communaux et intercommunaux afin de limiter le recours à l'automobile* »), sont également identifiées au PADD.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLU 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 identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la maîtrise de la consommation d'espaces agricoles et naturels pour l'habitat et les activités ;
- la préservation des milieux naturels et du paysage, spécifiquement dans la vallée de la Loire ;
- la prise en compte des enjeux énergétiques et climatiques.

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

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

La commune nouvelle d'Orée-d'Anjou se présente comme un territoire rural multi-polarisé, bénéficiant d'un positionnement en bords de Loire, sous l'influence périurbaine de Nantes et du pôle urbain d'Ancenis. Sa population a cru de manière rapide entre 1999 et 2010 du fait d'un solde migratoire en hausse et d'un solde naturel positif avec une dynamique plus marquée à l'ouest du territoire. La dynamique observée s'apparente à celle d'autres EPCI les plus proches de la Loire-Atlantique. L'arrivée de jeunes ménages marque fortement la structure de la population avec une sur-représentation des 0-14 ans et des 30-44 ans. Le parc de logements est peu diversifié et le parc locatif social et privé peu représenté du fait du contexte rural.

1613 logements ont été produits entre 1999 et 2010, soit 134 logements par an en moyenne sur la commune nouvelle. La surface maximale de nouveaux espaces consommables pour l'habitat allouée par le SCoT du Pays des Mauges approuvé le 8 juillet 2013 pour la commune nouvelle d'Orée-d'Anjou est de 113 ha pour la période 2010/2030 soit 20 ans (y compris les surfaces nécessaires aux équipements, soit 5,65 ha/an). Or, une surface équivalente a été consommée en 10 ans sur la période 2002-2012 (10,2 ha par an), soit le double de l'objectif du SCoT.

Chaque commune déléguée de la commune nouvelle d'Orée d'Anjou dispose d'au moins une zone d'activités, pour un total de onze zones d'activités sur le territoire.

Un diagnostic agricole spécifique réalisé par la chambre d'agriculture de Maine-et-Loire est annexé au diagnostic dans le rapport de présentation du PLU (annexe n°2). En 2014, la commune nouvelle comptait 162 exploitations, représentant 3,5 % de la population active du territoire communautaire. Les productions emblématiques du territoire sont l'élevage et la viticulture.

Au regard de l'attractivité touristique croissante du territoire du fait notamment de l'atout que représente la façade sur la Loire et la montée en puissance significative du parcours « La Loire à Vélo », la commune nouvelle porte l'ambition d'une offre confortée et diversifiée.

L'état initial, dans cette nouvelle version du PLU, a notamment été enrichi d'un chapitre sur les ressources minérales dans lequel sont mises en exergue la rareté et la forte valeur ajoutée de la lentille calcaire (calcaire Dévonien) des Fourneaux, enclave localisée à Liré. La rareté des calcaires noirs en Anjou ~~ne~~ fait qu'aujourd'hui de nombreux gisements sont épuisés et seules restent en activité dans ce périmètre les carrières des Fourneaux (Liré) et de Châteaupanne (Montjean-sur-Loire). Il est également précisé que le projet de schéma des carrières des Pays de la Loire, en cours d'élaboration, a intégré ces carrières à un groupe de gisements dits « *d'intérêt régional, dont l'intérêt existe du fait de la faible disponibilité de la substance au niveau régional, et avec une forte dépendance d'une activité répondant à des besoins peu évitables des consommateurs* ».

Deux sites Natura 2000 sont localisés sur le territoire et concernent la vallée de la Loire : la zone de protection spéciale « Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts-de-Cé et zones adjacentes » et le site d'importance communautaire « Vallée de la Loire de Nantes aux Ponts-de-Cé et ses annexes »².

On note la présence d'une zone importante pour la conservation des oiseaux (ZICO) sur le territoire de la commune nouvelle, localisée en vallée de la Loire, sur les communes de Bouzillé, Champtoceaux, Drain et Liré. Le territoire est également concerné par cinq zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) de type 1 et six ZNIEFF de type 2, se situant principalement le long de la Loire et des principales vallées et forêts. Le territoire du PLU comprend la zone humide d'importance majeure « la Loire entre Maine et Nantes ».

Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT du Pays des Mauges a pris en compte l'ensemble de ces espaces à enjeux en les intégrant à la trame verte et bleue (TVB) en tant que cœurs de biodiversité majeurs et annexes. Dans le rapport de présentation d'Orée-d'Anjou, peu d'éléments d'état initial sont fournis au titre de la TVB. Il s'agit pour l'essentiel du rendu compte de sa prise en compte par le SCoT, sans le niveau de détail attendu quant à sa déclinaison à l'échelle du projet de PLU. Pour autant, une annexe 3 est dédiée à la méthodologie d'identification de la TVB communale.

Le territoire est concerné par deux SAGE, à savoir le SAGE Estuaire de la Loire pour majeure partie et le SAGE Evre, Thou et Saint-Denis pour la partie nord de la commune de Bouzillé.

2 041,9 ha de zones humides recensées ont été identifiées aux plans de zonage.

Toutefois, la méthodologie employée pour ce recensement n'est pas précisée, et ne sont pas jointes au rapport les fiches d'identification de ces zones humides qui auraient permis de mieux en apprécier leurs caractéristiques et fonctionnalités.

La MRAe recommande :

- **de présenter les résultats de la déclinaison locale de la trame verte et bleu en application de la méthode exposée à l'annexe 3 ;**
- **joindre au rapport les éléments méthodologiques et fiches d'identifications des zones humides.**
- **de confronter l'ensemble de ces éléments aux intentions urbaines du PLU.**

Le patrimoine bâti est très présent sur le territoire de la commune nouvelle d'Orée-d'Anjou. Les monuments historiques sont essentiellement localisés sur les communes de bords de Loire. Le recensement du patrimoine remarquable mériterait d'être complété par une identification des constructions sur tertre de la vallée inondable (ferme de la Rompure par exemple), ainsi que des ouvrages de régulation des eaux, tels que la porte-écluse de la Rompure. Le site classé « La Promenade de Champalud et les terrains voisins » sur la commune déléguée de Champtoceaux est recensé, son périmètre n'est en revanche pas bien reporté dans les annexes. La délimitation précise de cette servitude est à retranscrire.

Dernier promontoire aval du Val de Loire, le site d'Orée-d'Anjou présente l'aspect d'un verrou qui offre des vues et des vis-à-vis remarquables entre les deux rives.

Afin de préserver ce site exceptionnel inscrit sur la liste nationale des sites à classer³, la DREAL des Pays de la Loire a engagé depuis 2015, des études préalables à un projet de classement (article L 341-10 du code de l'environnement). Ce projet, auquel sont associés les acteurs du territoire, concerne cinq communes des deux rives de la Loire, dont trois communes déléguées d'Orée d'Anjou (La Varenne, Champtoceaux et Drain).

Il a ici été tenu compte de la recommandation de la MRAe qui demandait de faire mention du classement du site, notamment dans le rapport de présentation.

³ Circulaires du 7 juillet 2011 et du 31 juillet 2015

Cinq communes déléguées bordant la Loire sont concernées par le risque inondation : plan de prévention des risques inondation (PPRI) Marillais-Divatte approuvé le 22 mars 2004. L'essentiel du zonage sur le territoire correspond à la zone rouge dans laquelle l'aléa est le plus fort. La prise en compte de cet enjeu sera développée en partie 3.

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

Ce chapitre est construit selon l'architecture initiale, à savoir en opérant une distinction entre les documents cadres avec lesquels le PLU doit être compatible et ceux qu'il doit prendre en compte.

Pour les plans et programmes déjà traités dans le document initial, l'analyse n'a pas été renforcée. Elle est retranscrite en l'état, ne répondant pas à la remarque alors émise par la MRAe selon laquelle le peu d'éléments fournis quant au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne 2016-2021, au schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Estuaire de la Loire et au plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne rendent ce chapitre insuffisamment renseigné. En effet, le SCoT approuvé le 8 juillet 2013, étant antérieur à l'approbation du SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021 et du PGRI, ne joue pas de rôle intégrateur⁴ vis-à-vis de ces documents. Il était dès lors attendu du PLU qu'il conduise formellement l'exercice de démonstration de la compatibilité avec ces documents, à son échelle.

La MRAe note cependant que l'analyse de prise en compte par le PLU des documents de rang supérieur a été complétée par une mention du schéma régional des carrières en cours d'élaboration que le PLU « *devra prendre en compte lorsque celui-ci sera approuvé* » et du schéma départemental des carrières de Maine-et-Loire approuvé par arrêté préfectoral en date du 8 octobre 2015⁵). Il est ainsi précisé que la carrière de Liré est située dans un secteur de niveau 2 du schéma départemental des carrières, à très fort enjeu environnemental et où les prescriptions sont nombreuses en matière d'ouverture de carrière et d'extension. L'extension de la carrière de calcaire de Liré est ainsi conditionnée à son intégration paysagère et écologique. En réponse, il est précisé que le projet d'extension « *portera inévitablement atteinte à la zone Natura 2000 et aux paysages de la Vallée de la Loire (...) mais que cependant le PLU vise à cadrer l'activité et le projet d'extension en vue de réduire autant que possible les nuisances pour l'environnement* ». Il en résulte une conclusion paradoxale dans le rapport de présentation selon laquelle « *malgré la dénaturation des espaces naturels et paysagers, le projet urbain accompagne le développement de la carrière en vue de son intégration optimale dans son environnement* ».

L'analyse de la compatibilité du PLU avec les documents cadres a également été complétée par une analyse relative à la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'Estuaire de la Loire, au SCoT du Pays des Mauges et au SAGE Evre, Thou et Saint-Denis. Il y est notamment précisé que le PLU intègre les espaces naturels à intérêt exceptionnel de la vallée de la Loire, tels qu'identifiés dans la DTA, en tant que réservoir de biodiversité, qu'il propose une distinction graphique « Val de Loire » au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, un zonage N en grande majorité, qu'il prévoit des dispositions réglementaires protégeant les éléments de patrimoine local, cours d'eau,

4 La prise en compte de ces schémas au niveau du PLU s'effectue par transitivité dans le cadre de la compatibilité du PLU avec le SCoT, document intégrateur des politiques sectorielles. Elle a vocation à s'opérer au niveau du SCoT au plus tard dans les 3 ans qui ont suivi l'approbation dudit schéma.

5 Le schéma départemental des carrières de Maine-et-Loire approuvé par arrêté préfectoral en date du 8 octobre 2015 a été annulé par un jugement du tribunal administratif de Nantes en date du 23 mars 2018.

haies bocagères, boisements, zones humides qui constituent ces espaces remarquables et qu'il envisage toutefois des zonages spécifiques pouvant impacter ces espaces.

Aussi, l'analyse de compatibilité du projet de PLU avec le SCoT et la DTA notamment a été complétée, sans conduire toutefois à réinterroger l'implantation du projet d'extension de la carrière de Liré dans une zone présentant un intérêt environnemental reconnu à une échelle supérieure. Compte tenu de la rareté du gisement et de la demande locale d'une part, et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation prévues d'autre part, l'impact sur l'environnement et le paysage, bien que qualifié de « *dénaturation des espaces naturels et paysagers* » et comme portant inévitablement atteinte à la zone Natura 2000, est jugé acceptable par la collectivité.

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

La nouvelle version du projet de PLU arrêté complète le chapitre dédié à la justification des choix opérés au sein du PLU par des développements relatifs à la justification des besoins de développement de la carrière du Fourneau à Liré. Ces compléments faisaient d'autant plus défaut dans la première version du PLU que le projet d'extension de la carrière aura un impact fort sur l'environnement et le paysage. La mise en regard des enjeux économiques et sociaux (rareté du gisement, demande en approvisionnement local, emplois en jeu) d'une part, et des impacts environnementaux d'autre part, constitue un maillon essentiel de l'argumentaire attendu. Ce chapitre a ainsi dûment été complété dans cette nouvelle version du rapport de présentation.

2.4 Incidences notables probables du PLU

Le dossier propose successivement une analyse des incidences du PADD, puis des dispositions réglementaires, OAP et choix stratégiques d'aménagement, avant de cibler des sites de projets, le principal étant le projet d'extension de la carrière dite du Fourneau à Liré. Dans chacun des chapitres, sont listées les différentes composantes de l'environnement susceptibles d'être concernées par des incidences notables probables du fait de la mise en œuvre du projet de PLU. Pour chaque item sont rappelés de manière synthétique les effets positifs et négatifs du projet de PLU sur cette composante et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation envisagées. Le choix d'une analyse sous la forme de questionnements peut donner l'impression que les items sont abordés de manière inégale et non exhaustive.

Le détail de la prise en compte des impacts du projet de PLU sera traité dans la partie 3 du présent avis.

2.5 Dispositif de suivi

Ce chapitre n'a pas été complété par rapport à la première version du dossier.

Le rapport de présentation liste une série de 57 indicateurs. Aucun d'entre eux ne présente d'état de référence et de périodicité de suivi, pas plus que ne sont fixés d'objectifs chiffrés à l'échéance

du PLU. Il est seulement fait état du libellé des indicateurs de suivi – répartis par thématiques – et de leur source.

La MRAe recommande de rendre plus opérationnel le dispositif de suivi du PLU en précisant les indicateurs de suivi et en définissant les objectifs attendus.

2.6 Résumé non technique

Reproduit à l'identique par rapport à la première version du PLU – à l'exception de l'ajout d'un paragraphe dédié à l'analyse des incidences du projet d'extension de la carrière de Liré sur les sites Natura 2000 –, le résumé non technique n'a pas évolué, ni pour tenir compte de la recommandation de la MRAe ci-après mentionnée, ni pour retranscrire les évolutions apportées aux différents documents du PLU dans sa version faisant suite au deuxième arrêt de projet.

La MRAe recommande de présenter, via le résumé non technique, de manière claire et pédagogique le projet de PLU, notamment à l'aide de cartes.

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

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

La traduction opérationnelle de l'objectif de modération de la consommation d'espace, inscrit au PADD, constitue un enjeu fort de l'élaboration du PLU. Si le volet logements du PLU apporte un certain nombre de garanties, la rationalisation des espaces dédiés aux zones d'activités demeure une préoccupation majeure dont la collectivité semble avoir pris la mesure.

L'ouest du territoire du PLU connaît un étalement progressif de l'agglomération nantaise. Le plan départemental de l'habitat s'appuie sur une progression de population de +1,8 % de 2008 à 2018 sur le département et le SCoT poursuit la tendance récente observée entre 1999 et 2006, caractérisée par un solde migratoire important. Le scénario de développement retenu pour le PLU est construit à partir des ambitions définies par le SCoT du Pays des Mauges, avec notamment pour objectif la mise en place progressive de polarités urbaines hiérarchisées.

Les trois pôles identifiés (dits « pôles secondaires » au SCoT) sont Liré, Champtoceaux et Saint-Laurent-des-

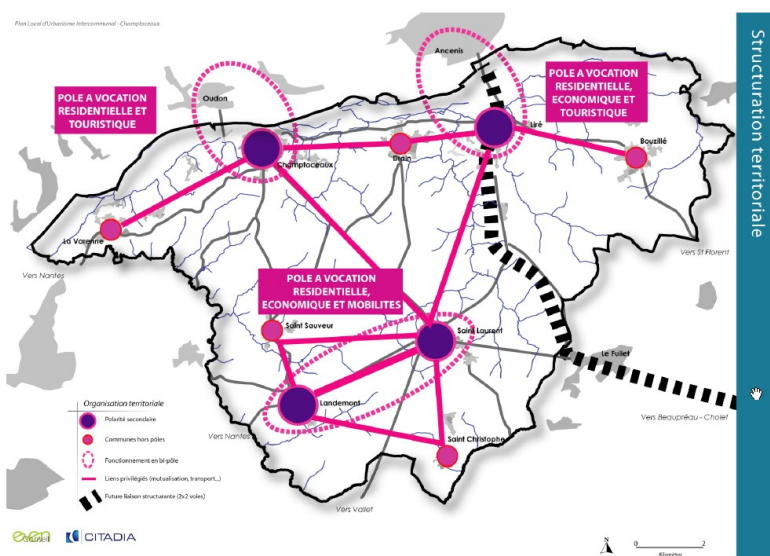


Figure 3 : carte de structuration et d'organisation générale du territoire

Autels/Landemont. Entre 2002 et 2011 ils ont accueilli 56 % des constructions neuves de la commune nouvelle.⁶

L'objectif du PLU d'Orée-d'Anjou de création de 130 logements annuels sur 10 ans vise à l'atteinte d'une population proche de 19 000 habitants à l'horizon 2027, soit un taux de croissance annuel moyen de 1,1 à 1,2 % par an (à comparer aux 2 % de croissance annuelle moyenne à l'échelle de la commune nouvelle d'Orée-d'Anjou sur la période 1999-2010). Le tableau de répartition de la production de logements entre les communes déléguées d'Orée d'Anjou (Document des OAP, bilan chiffré des OAP, page 15) traduit concrètement une volonté de mise en place progressive de polarités urbaines hiérarchisées. 75 % des logements seront ainsi créés dans les pôles et 25 % dans les autres communes.

Dans le respect des objectifs du SCoT également, 31 % des logements programmés à l'horizon 2026 sont identifiés au sein des enveloppes urbaines. Les densités constructives sont fixées à 18 logements par hectare en moyenne pour les polarités secondaires et 16 logements par hectare en moyenne pour les communes non pôles.

La MRAe recommande de décliner l'objectif de production de logements individuels groupés ou intermédiaires dans les OAP, en particulier sur les communes déléguées de Champtoceaux et Saint-Laurent-des-Autels, identifiées comme polarités au plan départemental de l'habitat.

Outre ces deux leviers que sont la poursuite de la priorisation des constructions nouvelles dans les enveloppes urbaines et le travail sur les densités, le projet de PLU comprend un travail sur des formes urbaines plus compactes.

Conformément aux dispositions du SCoT du Pays des Mauges, une orientation du PADD précise que, dans les neuf villages classés constructibles, seules les constructions neuves au sein des enveloppes bâties sont autorisées et que le PLU ne permettra pas l'extension des villages. Or, la délimitation de certains villages comporte des parcelles non construites situées au-delà de la limite des enveloppes bâties, dont l'urbanisation conduirait à leur extension.

La MRAe recommande la plus grande rigueur dans la délimitation des villages afin de respecter l'orientation du PADD selon laquelle, dans les villages constructibles, seules les constructions neuves au sein des enveloppes bâties sont autorisées.

Chaque commune déléguée de la commune nouvelle d'Orée-d'Anjou dispose d'au moins une zone d'activités (ZA). On en décompte onze sur le territoire. Afin d'encadrer le développement économique du territoire, d'identifier les zones à conforter, développer ou créer, un travail de hiérarchisation a été entrepris. Cette analyse du territoire prend appui sur les orientations du SCoT en matière d'encadrement du développement des zones d'activités. Le SCoT définit que 60 ha sont à destiner aux zones d'activités du canton de Champtoceaux (périmètre actuel de la commune nouvelle d'Orée-d'Anjou) sur la période 2010-2030, selon la répartition suivante : 23 ha pour les parcs structurants, 24 ha pour les parcs intermédiaires et 13 ha pour les zones artisanales. Le projet de PLU identifie quant à lui un parc structurant, 3 parcs intermédiaires et 4 parcs de proximité. L'exemple du parc structurant des Alliés, à cheval sur les communes déléguées de Liré et du Fuilet (en dehors de la commune nouvelle d'Orée-d'Anjou), est emblématique quant au sujet de la consommation d'espace et de la justification des besoins au regard de la superficie des terrains déjà disponibles en zone UY. Ce parc présente une superficie de 115,6 ha. Dans le projet de PLU, sur 65,9 ha en réserve foncière sur la commune de Liré, 34 ha de zone 2AU du PLU

⁶ Le SCoT du Pays des Mauges prévoit 75 % du développement dans ces 3 pôles dits « secondaires », soit 97 logements par an pour les pôles secondaires et 32 logements par an pour les pôles de proximité.

actuellement en vigueur sur cette commune sont rendus à la zone agricole. En outre, la surface restante, comportant une zone humide, est divisée entre une zone 1AU et une zone 2AU.

La MRAe souligne l'engagement de la collectivité en faveur d'une rationalisation nécessaire de la consommation d'espace.

L'objectif maximum affiché dans le PADD de la consommation d'espace à destination de l'activité économique est de 52,8 ha en extension des enveloppes urbaines existantes, auxquels s'ajoutent 23 ha en « dents creuses ». Au global, l'élaboration du PLU est vertueuse en cela qu'elle réduit les zones d'urbanisations futures, eu égard aux possibilités offertes par les documents d'urbanisme déjà en vigueur.

Toutefois les besoins en surfaces à urbaniser à court, moyen et long terme (1AU et 2AU) continuent de devoir être interrogés. En effet, quand bien même le PLU ne va pas au-delà des possibilités offertes par le SCoT pour son territoire, les projections en termes d'accueil d'activités peuvent être considérées comme excessives au regard des évolutions constatées les années précédentes. Entre 2002 et 2012, 18,14 ha ont été consommés pour les activités (soit 12 % de la consommation totale), avec une forte consommation concentrée sur Saint-Laurent-des-Autels (30 %) et Liré (20 %).

La MRAe rappelle que (la stratégie nationale bas carbone (2015) vise un arrêt à terme de la consommation des terres agricoles et naturelles, avec une forte réduction à l'horizon 2035). Le plan biodiversité publié en juillet 2018 vient conforter et renforcer cette ambition.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Biodiversité

Enjeu fort du PLU, la préservation du patrimoine naturel remarquable a fait l'objet de compléments dans le document d'évaluation environnementale et dans la justification des besoins de développement de la carrière du Fourneau.

La MRAe note que le nouveau projet de PLU classe l'ensemble des cœurs de biodiversité majeurs et annexes en zone naturelle N et les intègre à la trame Val de Loire sur les communes de Liré, Champtoceaux et La Varenne, répondant ainsi à l'objectif de préservation de la biodiversité affiché dans le PADD en inscrivant les cœurs de biodiversité majeurs et annexes au sein de zonages plus protecteurs.

Dans ce deuxième arrêt de PLU, la collectivité fait le choix du maintien de l'extension de la carrière dite « du Fourneau » sur la commune déléguée de Liré, identifié par un zonage Nc. Cette extension de 17 ha, soit le doublement du site existant, intervient dans le lit majeur de la Loire, en sites Natura 2000 et en ZNIEFF de type 1, dans un réservoir « cœur de biodiversité majeur » et présentant des richesses biologiques certaines. Cet espace est également identifié en tant qu'espace naturel protégé par la directive territoriale d'aménagement (DTA) Estuaire de la Loire.

Le document d'évaluation environnementale précise bien que le site d'extension présente un intérêt écologique majeur au niveau national, tant sur des aspects faunistiques et floristiques qu'en termes de fonctionnement écologique. Dans cette nouvelle version du rapport de présentation, l'analyse des impacts a été complétée d'un document de synthèse des expertises

faune-flore-habitats prises en compte dans le cadre de l'élaboration du PLU, réalisé par le CPIE⁷Loire Anjou. L'analyse des impacts est dès lors détaillée et précisée. Les éléments de l'étude sont intégrés dans le document d'évaluation environnementale.

Le compte-rendu du déroulé des mesures d'évitement, de réduction et de compensation a été renforcé dans cette nouvelle version du PLU. Au regard des habitats et espèces potentiellement impactés directement et indirectement par le projet d'extension initial, le périmètre d'extension initialement envisagé de 24 ha a été réduit à 15 ha, permettant ainsi d'éviter un certain nombre des impacts identifiés pour la faune, la flore et les habitats. Deux zones de l'aire d'étude initiale qui semblaient accueillir des stations de reproduction et de développement de la majorité des espèces patrimoniales ont été retirées. Le nouveau périmètre d'extension envisagé après la mise en place des mesures d'évitement ne contient plus que trois espèces patrimoniales : l'Orchis à fleurs lâches, le Lucane cerf-volant et le Criquet ensanglanté (p 87-88). À cette mesure d'évitement (réduction du périmètre de l'extension) s'ajoutent des mesures de réduction d'impact qui portent sur un phasage dans le temps des décapages et déboisements et le maintien d'arbres dépérissant et de souches à proximité.

Le dispositif est complété de mesures de compensation qui résident principalement dans la mise en protection des éléments biologiques localisés autour de la future carrière. Les impacts résiduels sur les espèces et les habitats sont décrits comme faibles du fait de la présence en nombre de milieux de substitution et de populations de mêmes espèces à proximité immédiate du périmètre d'extension envisagé. L'enjeu est de maintenir leur bon état de conservation. Aussi, l'accent est mis sur la prescription d'une protection forte et systématique des éléments naturels constituant la zone tampon de la carrière et son extension : haies, cours d'eau, zones humides et boisements. Sont ainsi décrites des mesures de compensation identifiées par le CPIE Loire-Anjou en accord avec le carrier que sont la mise en œuvre d'un plan de gestion écologique de 110 hectares constituant la zone tampon de la carrière en cours d'acquisition par le carrier, la création de prairies de fauche et de 4 km de haies bocagères et la restauration de zones humides par le remplacement de peupleraies en prairies humides. Pour autant, ces mesures de compensation ne sont pas mentionnées dans les documents graphiques. En outre, le règlement de la zone N n'est pas suffisamment protecteur pour garantir la bonne réalisation des mesures de compensation dans la mesure où le règlement de la zone N autorise certains types d'installations ou de constructions, notamment les affouillements et exhaussements pour les besoins de l'agriculture.

La MRAe recommande de localiser dans le rapport de présentation les 110 ha envisagés pour la mise en œuvre du plan de gestion écologique, sur le périmètre duquel portera la création des 4 km de haies bocagères et la restauration des peupleraies.

Si le rapport de présentation met en évidence la mobilisation de dispositions spécifiques (zonage N, identification d'une trame graphique Val de Loire et des haies à protéger) pour rendre les mesures de compensation opérationnelles, le règlement intègre insuffisamment ces dispositions.

La MRAe recommande de traduire les mesures de compensation liées notamment à l'extension de la carrière dans les règlements écrit et graphique, en particulier :

— de préciser dans le règlement de la zone N les niveaux de compensation en cas de destruction des haies identifiées comme étant à protéger ;

— d'inscrire dans l'article 4 du règlement relatif aux dispositions générales que les dispositions

⁷ Le Centre permanent d'initiatives pour l'environnement (CPIE) Loire-Anjou a réalisé depuis 2010 des études de suivi biologique de la carrière de Liré.

relatives à la trame Val de Loire s'appliquent également à la zone de protection spéciale (FR212002) et y intégrer les conditions d'instruction des demandes d'autorisations préalables telles que décrites dans le rapport de présentation de manière à les rendre exécutoires.

Aussi, s'il est clairement fait le constat d'une « *dénaturation* » des espaces naturels et paysagers du fait d'un impact inéluctable sur l'environnement immédiat du site de la carrière, le document d'évaluation environnementale conclut toutefois à l'intégration optimale du projet d'extension de la carrière dans son environnement du fait des mesures de compensation proposées.

Cette dénaturation aurait dû être davantage explicitée dans ses différentes composantes. Or, l'enjeu paysager n'est que trop peu abordé, l'évaluation environnementale l'évoque en une seule phrase page 79. L'inscription de la carrière dans la Vallée de la Loire où s'applique la DTA de l'Estuaire de la Loire (caractère paysager majeur) constitue un enjeu fort qui n'est nullement traduit en termes d'analyse des impacts dans les documents fournis. La prise en compte par des mesures précises est renvoyée au stade projet en page 81 du document d'évaluation environnementale.

Cette logique d'analyse d'incidences proportionnée que chacun doit pouvoir lire dans le rapport de présentation est également valable pour l'ensemble des projets d'urbanisation. Or, certains projets envisagés, y compris dans la vallée de la Loire, n'ont pas fait l'objet d'une évaluation d'incidence à la hauteur des enjeux et des impacts directs et indirects attendus. Il en est ainsi par exemple de la création de zones NI (zones à vocation d'activités récréatives, sportives, de détente et de loisirs) dans la vallée de la Loire (commune déléguée de Champtoceaux). Ces projets ne sont ni expliqués ni justifiés quant aux besoins auxquels ils répondent. La démonstration de leur compatibilité avec l'enjeu de préservation de la richesse et des fonctionnalités des sites d'implantation envisagés – en matière de biodiversité notamment – n'est de ce fait pas apportée.

Un certain nombre de haies a été identifié au titre de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme. Le réseau de petits boisements, qui caractérise également le paysage bocager, est classé en espace boisé classé. Situés en réservoir biologique du fait de la présence d'une zone Natura 2000, les espaces naturels qui composent la vallée de la Loire sont protégés par une inscription graphique couvrant la majeure partie de la zone Natura 2000, ainsi que par plusieurs autres dispositions protectrices du code de l'urbanisme. Toutefois, sur les coteaux, et comme évoqué précédemment, sont identifiés plusieurs projets présentant un risque pour les milieux naturels qui constituent leur site d'implantation : l'exploitation du sol et du sous-sol (Nc1), des activités touristiques et de loisirs (NL1 et Nt), des équipements collectifs de type unité de traitement des eaux usées (Ne).

La MRAe recommande de préciser l'analyse des incidences des projets rendus possibles sur des sites à enjeux et, le cas échéant, de prévoir des zonages plus protecteurs et de mieux démontrer les enjeux paysagers.

Sites, paysages et patrimoine

Au-delà de la remarque concernant l'extension de la carrière de Liré, les principaux cônes de vue sont recensés et reportés au plan de zonage. Ils sont accompagnés de prescriptions réglementaires dans le règlement. Des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) comportent également des principes de préservation de cônes de vue.

Certains secteurs patrimoniaux majeurs retenus dans le projet de périmètre du projet de classement de site (La Varenne, Champtoceaux et Drain) auraient dû faire l'objet d'une attention

particulière, tant dans la délimitation des zonages que dans l'écriture réglementaire, qu'il s'agisse des espaces à dominante naturelle ou des secteurs bâtis qui participent du caractère remarquable du projet de site classé.

Le hameau de la Patache, ancien village de rive au caractère pittoresque, a notamment fait l'objet d'un diagnostic paysager et architectural spécifique. Considérant les forts enjeux patrimoniaux et paysagers de ce secteur, il conviendrait de lui appliquer un zonage patrimonial propre (Uhp par exemple). Le périmètre du site classé du Champalud n'est pas bien reporté sur les documents graphiques. Une partie du site classé est comprise en zone Ue alors qu'il a vocation à être intégré en zone N (à l'exception de la piscine) afin de répondre aux exigences de préservation de la promenade du Champalud.

Sols et zones humides

En ce qui concerne les zones humides, et au-delà de l'observation en partie 2.2 relative à leur identification, on notera que les prescriptions réglementaires associées aux zones recensées indiquent que toute zone humide repérée doit être préservée. L'écriture retenue est sans ambiguïté et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) intègrent également cet objectif de préservation. Il est toutefois explicitement mentionné dans le règlement que l'inventaire des zones humides annexé au PLU ne présage pas de l'absence de zone humide sur les secteurs non identifiés. Or il est attendu du projet de PLU qu'il établisse, à son échelle et dès le stade de la planification, l'absence de zones humides sur les secteurs susceptibles d'être impactés parce que dotés d'un potentiel d'accueil de nouvelles constructions ou aménagements (zones U et AU mais aussi, par exemple, secteurs dédiés à des équipements de loisirs). En l'état, le projet de PLU ne permet pas d'apprécier pleinement la prise en compte des zones humides présentes sur le territoire et expose les projets à venir sur ces secteurs à une éventuelle opposition ou un refus d'autorisation au titre de la loi sur l'eau au moment de leur mise en œuvre. De plus, ce faisant il ne permet pas de mettre en œuvre de manière satisfaisante la recherche d'évitement ou de réduction d'impacts.

Ressource en eau

Le territoire communal est concerné par deux périmètres de protection de captage d'eau potable situés au « Cul du Moulin » à Champtoceaux (arrêté préfectoral de DUP du 28 février 2005) et à « l'ille Delage » à Ancenis (arrêté interpréfectoral de DUP du 17 octobre 2014). Des servitudes d'utilité publique ont été instituées pour assurer leur préservation. Les périmètres de protection rapprochée des captages de Champtoceaux et d'Ancenis nécessitent d'être clairement affichés sur les plans de zonages afin que chaque propriétaire et locataire puisse aisément repérer les servitudes impactant son terrain. Or, seule une partie du périmètre de protection rapprochée du captage de Champtoceaux bénéficie du zonage spécifique Np de protection de captage d'eau potable.

La MRAe recommande de zoner en Np l'ensemble des parcelles intégrées dans les périmètres de protection rapprochée des captages de Champtoceaux et d'Ancenis.

Le zonage d'assainissement des eaux usées prévoit le raccordement de zones à urbaniser à court terme sur des ouvrages d'épuration arrivés à saturation et qui ne peuvent plus recevoir de raccordement supplémentaire, à savoir :

— sur la commune déléguée de La Varenne, le raccordement de la zone 1AUe « La Belle Allée » et de la zone 1AU « La Barbellerie » sur la station de la Pierre blanche ;

— sur la commune déléguée de Saint-Laurent-des-Autels, le raccordement d'une zone 1AUy sur la station de la Vincendière.

La MRAe recommande de fermer à l'urbanisation les trois secteurs ci-dessus mentionnés sur les communes déléguées de La Varenne et Saint-Laurent-des-Autels par un classement en 2AU tant que la capacité de traitement des effluents générés par l'ouverture à l'urbanisation n'est pas garantie.

On relèvera par ailleurs qu'un schéma directeur d'assainissement eaux pluviales est en cours de réalisation.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels et technologiques

Les remarques initiales relatives à cette thématique ont effectivement été prises en compte. Il a notamment été tenu compte de la recommandation de reclasser les parcelles inondables des villages de La Patache à Champtoceaux et du Fossé Neuf à Bouzillé – précédemment classées en zone constructible Uh alors qu'elles relèvent de la zone rouge du plan de prévention du risque inondation (PPRi) – en zones A ou N.

Nuisances sonores

Si la protection de la santé des populations vis-à-vis des nuisances sonores est abordée de manière très satisfaisante dans le PADD, elle est prise en compte de manière incomplète dans les autres documents du dossier. A titre d'exemple, l'état initial ne cite que les RD 763 et 17 comme source de bruit routier, et les documents graphiques des communes déléguées de Landemont, Saint-Laurent-des-Autels, Liré, Saint-Christophe-la-Couperie, Champtoceaux ne reprennent pas le classement sonore en vigueur des infrastructures routières.

La MRAe recommande :

— de compléter le diagnostic des bruits routiers en mentionnant la RD 751 C sur la commune de Champtoceaux (catégorie 3) et la RD 23 sur la commune de Saint-Laurent-des-Autels (catégorie 3). Ces deux routes départementales classées sont également à prendre en compte dans l'état initial, la carte des voies bruyantes en annexe 5.3, le plan des servitudes pour indiquer les marges affectées par le bruit des infrastructures ;

— de mentionner, dans chaque secteur d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) susceptible d'être concerné par un risque de nuisance sonore, que cet enjeu devra être pris en compte par les projets à venir, le cas échéant par des aménagements spécifiques à mettre en place pour limiter l'impact sonore.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

La majeure partie du territoire ne dispose d'aucune desserte en transports en commun, hors transports scolaires. La partie ouest du territoire, davantage tournée vers l'agglomération nantaise ne dispose d'aucune connexion ferrée à la métropole régionale, à l'exception de La Varenne. Il en

résulte une dépendance importante vis-à-vis de la voiture individuelle. En réponse, le développement de l'intermodalité, en lien avec l'Autorité organisatrice des mobilités de Mauges Communauté, est mis en avant dans le PADD. Plusieurs pistes sont évoquées, le plus souvent au stade de la réflexion, comme la structuration du covoiturage en lien avec les réseaux de transports en commun, l'affirmation de Saint-Laurent-des-Autels comme pôle multi-modal au regard de son positionnement sur les axes stratégiques existants et/ou futurs, ou encore la création d'une liaison douce en direction du bassin de vie d'Ancenis depuis Liré.

Plus globalement, le projet de PLU favorise la mixité des espaces et la création de liaisons douces. Il contribue ainsi à diminuer les consommations et émissions liées aux transports. Le taux de renouvellement urbain important qui caractérise le territoire favorise indirectement l'amélioration thermique du territoire avec des formes urbaines plus compactes et plus performantes énergétiquement. Compte tenu de l'engagement du Pays des Mauges dans la démarche d'un plan climat énergie territorial, qui fait suite à un précédent plan climat-énergie territorial (PCET), cette thématique aurait pu être davantage développée.

La collectivité ne s'est pas pleinement saisie des dispositions offertes par le code de l'urbanisme, notamment celles qui permettent de fixer des objectifs de performance énergétique (articles L. 151-21 et R. 151-42 du code de l'urbanisme) pour les constructions nouvelles et les réhabilitations par exemple le label bâtiment basse consommation (BBC), le label bâtiment à énergie positive (BEPOS), ou encore en introduisant des exigences en termes d'équipements de production d'énergie renouvelables. Des dispositions en ce sens gagneraient à être introduites dans les OAP.

Nantes, le 28 mai 2019
pour la MRAe des Pays de la Loire, la
présidente de séance



Fabienne ALLAG-DHUISME