



PREFET DE LA REGION PAYS DE LA LOIRE

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire

Nantes, le 7 SEP. 2015

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
AU TITRE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE SAINT JOACHIM (44)

L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, a introduit la notion d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 a complété le code de l'urbanisme par les articles R. 121-14 et suivants, eux-mêmes révisés par le décret n° 2012-995 du 23 août 2012.

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des grandes orientations du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle vise aussi à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Les textes réglementaires qui s'appliquent à cette procédure prévoient que certains plans locaux d'urbanisme (PLU), considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas du PLU de Saint Joachim en tant que commune concernée par un site Natura 2000.

Le préfet est alors saisi avant l'enquête publique pour avis sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme. Cet avis est joint au dossier d'enquête publique. Il ne se substitue pas à l'avis requis au titre de l'article L.123-9 du même code.

Le présent avis porte plus spécifiquement sur l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme. Il se décline en trois parties :

- le rappel du contexte ;
- l'analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation ;
- l'analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU.

1 – Contexte et présentation du projet de PLU

Coeur du parc naturel régional (PNR) de Brière, la commune de Saint Joachim compte 8286 ha de marais sur les 8630 ha de sa superficie totale, et son urbanisation s'est naturellement organisée sur le pourtour de ses îles. Comptant 4046 habitants au recensement de 2010, la population s'est accrue selon un rythme relativement mesuré de +0,6 % par an en moyenne depuis 1999, et les dernières estimations de l'INSEE indiquent un ralentissement démographique.

La commune de Saint Joachim est membre de la Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) et à ce titre son PLU doit notamment être compatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la métropole Nantes – Saint Nazaire (et son schéma de secteur) et le programme local de l'habitat de la CARENE.

La révision du POS de 1997 a été prescrite en septembre 2009. Le projet examiné aujourd'hui a été arrêté par délibération municipale en date du 7 mai 2015. Ses orientations générales, telles qu'elles sont présentées dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), se déclinent selon les quatre principes suivants :

- permettre un développement répondant à la diversité des habitants et respectant la capacité d'accueil de la commune ;
- répondre aux besoins de la population, conforter le dynamisme communal ;
- préserver le patrimoine naturel et bâti de la commune, mettre en valeur le paysage ;
- développer un plan de déplacement multi-modal.

2 – Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

L'évaluation environnementale doit figurer dans le rapport de présentation du document d'urbanisme. Aux termes de l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme, « lorsque le plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux articles L.121-10 et suivants, le rapport de présentation :

1° Expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L.123-1-2 et décrit l'articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L.122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;

2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en oeuvre du plan ;

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L.414-4 du code de l'environnement ;

4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a) de l'article L.123-2 ;

5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;

2-3 – L'explication des choix retenus pour établir le PADD

Le scénario d'un développement « au fil de l'eau » bâti à partir des tendances actuelles met en évidence la forte consommation foncière du modèle à l'oeuvre et les pressions sur l'environnement qui en résulteraient (prélèvement d'espaces naturels sur les gageries, remise en cause de l'identité patrimoniale des îles...).

L'exercice conduit à identifier deux types de leviers pour le projet de PLU, le rythme de développement d'une part, le modèle d'urbanisation d'autre part. Le choix retenu consiste à escompter une croissance démographique légèrement supérieure (+0,9 % par an au lieu de +0,6%), compensée par une ambition en matière de forme urbaine, avec des objectifs de densité de 30 logements/ha à Pendille et 20 logements/ha dans les autres îles.

Ce chapitre, clair et pédagogique sur les orientations fondamentales du projet de PLU, aurait néanmoins pu être complété par l'examen d'alternatives à ses choix de mise en œuvre, notamment s'agissant des secteurs de développement de l'urbanisation. Il aurait été intéressant d'expliciter les alternatives étudiées, à l'exemple de celle évoquée p140 pour le secteur dit d'Occanza, un temps envisagé pour le développement communal puis écarté.

2-4 - L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement

L'analyse des incidences prévisibles du projet de PLU sur l'environnement est abordée sous trois angles successifs : une approche dite globale, sous forme de tableau de synthèse pour l'ensemble des thématiques environnementales, une approche spatiale pour les secteurs à enjeux d'aménagement, et un volet spécifique aux incidences sur le site Natura 2000.

S'agissant de l'approche globale, la méthode d'analyse adoptée (traitement successif par thématique des incidences notables prévisibles, des mesures d'évitement, réduction ou compensation et des incidences résiduelles) n'est pas toujours rigoureuse : les mesures semblent parfois sous-mobilisées et le traitement des incidences résiduelles relève pour certaines davantage d'actions à conduire, au-delà de l'existence d'un document de planification urbaine. Ceci est d'ailleurs souligné par le rapport. Ces remarques ne doivent cependant pas masquer le sérieux et la qualité de l'analyse réalisée. En revanche, la conclusion semble indiquer que les incidences résiduelles - par définition évaluées une fois prises en compte les orientations du PLU et les mesures d'évitement, réduction ou compensation - devront être traitées par des outils mobilisés dans le cadre du PLU. Il ne s'agirait donc plus d'incidences résiduelles, et ces outils (qui deviendraient des mesures) devront être analysés pour une nouvelle évaluation des incidences in fine. Ce point devra être clarifié.

L'approche spatiale témoigne d'une analyse plus fine, bien proportionnée à l'analyse de secteurs de projet sans descendre au niveau d'une étude d'impact opérationnelle. Elle intègre de surcroît les principaux emplacements réservés (ER), même s'il faut relever que l'argument écartant certains d'entre eux de l'analyse, au motif de l'absence de toute alternative, doit être renversé : la certitude de réalisation renforce le besoin d'en connaître les potentielles incidences environnementales pour les réduire ou les compenser. Il peut être souligné l'oubli du secteur UI / NI situé immédiatement au sud des équipements sportifs. L'analyse présentée sera commentée au fond au paragraphe trois de cet avis. Les liens entre les préconisations présentées et les orientations d'aménagement et de programmation finalement rédigées mériteraient d'être explicités.

L'analyse des incidences sur le site Natura 2000, valable dans sa conclusion d'absence d'incidences notables, serait mieux assise par l'inclusion d'une carte rappelant le périmètre du site et figurant à la fois les secteurs d'urbanisation et d'aménagement de liaisons douces entre les îles.

2-5 – Les mesures de suivi

Le dispositif de suivi proposé distingue des indicateurs relatifs à la satisfaction des besoins en logements d'une part et des indicateurs relatifs à la prise en compte de l'environnement et à la maîtrise de la consommation d'espace d'autre part. S'appuyant sur les éléments du SCOT et du schéma de secteur, il

6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan prévue par l'article L.123-12-2. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport de présentation est globalement clair et proportionné aux enjeux. On ne relève aucun manquement majeur à l'évaluation environnementale, mais parfois un déficit de lisibilité quant à la portée de certaines de ses conclusions.

2-1 – L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

L'évaluation environnementale donne une analyse relativement détaillée de ce chapitre en ne se limitant pas au rappel des objectifs des documents supra-communaux mais en mettant en regard les orientations du PLU qui y répondent ou y contribuent, s'agissant notamment du SCOT de la métropole Nantes-Saint Nazaire, de la charte du PNR, du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Estuaire de la Loire ou du Plan Climat Energie Territorial.

Il faut cependant relever que le Plan de Déplacement Urbain (PDU) et le Programme Local de l'Habitat (PLH) imposent une relation de compatibilité au PLU, et non une simple prise en compte comme indiqué. Par ailleurs, l'objectif du SCOT d'une réduction de 10 % de la consommation d'espace pour l'urbanisation ne trouve pas de réponse précise. Il faut se reporter au socle du scénario de développement « au fil de l'eau » (page 124) pour trouver un bilan chiffré, indiquant 4 ha consommés de 1999 à 2012. Le projet prévoyant au plus 2,6 ha en extension de l'urbanisation, l'objectif du SCOT est bien respecté.

2-2 – Etat initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement est articulé autour de quatre grandes thématiques (le milieu physique, les milieux naturels, les paysages et le patrimoine, les problématiques de santé publique) et fait l'objet d'une synthèse pondérant les différents enjeux étudiés.

Ce travail de recensement, de compilation et de production est de qualité et permet une bonne compréhension des caractéristiques de la commune de Saint-Joachim et de son environnement, mais est souvent desservi par des lacunes cartographiques. Alors que la carte de l'analyse paysagère (page 105) est particulièrement éclairante, les cartes de l'inventaire des zones humides sont illisibles et celles relatives aux différents zonages environnementaux incomplètes et trop schématiques. Il aurait également dû figurer une carte du réseau hydrographique permettant de localiser le Brivet et les principaux canaux du marais de Brière et surtout une représentation graphique de la trame verte et bleue au sein de la commune, qui constitue l'aboutissement logique et réglementaire attendu de l'analyse.

Si elle relève formellement du diagnostic socio-économique (et non de l'état initial de l'environnement), il faut souligner ici l'analyse du potentiel de densification et de requalification urbaine au sein de la commune par l'inventaire précis des dents creuses et des bâtiments vacants ou vétustes a priori mutables (page 24). Un potentiel brut de 15 ha de dents creuses est ainsi décompté.

La synthèse de l'état initial de l'environnement dégage logiquement en enjeu prioritaire la préservation et la mise en valeur du marais, à la fois dans ses dimensions écologiques et patrimoniales. Elle aurait pu dès cette étape en tirer explicitement la conclusion faisant d'un développement communal très économe en foncier un impératif majeur.

Cet état initial est complété (dans le chapitre consacré aux incidences du projet de PLU) par des zooms spécifiques sur les secteurs de développement urbain afin d'en identifier et qualifier les enjeux à prendre en compte, sur la base de prospections naturalistes conduites en mai 2013 et octobre 2014. Ce travail de terrain a parfois permis d'identifier des zones humides non détectées lors de l'inventaire communal général.

apparaît solide et immédiatement opérationnel puisqu'il identifie les sources des données à mobiliser et présente un état zéro. Nombre d'indicateurs relèvent cependant de ce qu'on pourrait qualifier « de contexte » (par exemple nombre d'exploitations agricoles sur la commune ou nombre d'arrêtés de catastrophe naturelle) plutôt que de véritable suivi de la mise en oeuvre du PLU.

2-6 – Le résumé non technique et la description de la méthode employée pour l'évaluation environnementale

A défaut de résumé, le dossier compile sous ce chapitre des extraits judicieusement choisis de l'évaluation environnementale qui donnent une bonne synthèse de l'exercice.

Le chapitre méthodologique livre une description pédagogique de la démarche d'évaluation, explicitant les trois approches globale, spécifique aux secteurs à enjeux d'aménagement et spécifique à Natura 2000. Les auteurs de l'évaluation sont identifiés en introduction du chapitre.

3 – Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

3.1 – Rythme de croissance, organisation et consommation de l'espace

Le projet de PLU est bâti sur une hypothèse de croissance démographique supérieure à celle mesurée sur le cycle précédent (+0,9 % annuellement au lieu de +0,6 %), alors que les dernières estimations de l'INSEE, a priori trop récentes pour être commentées par le rapport de présentation, indiquent plutôt une tendance au ralentissement. Le rythme de construction de logements retenu (de 20 à 25 logements par an) est cependant en phase avec les orientations du PLH 2010-2016 dont les objectifs ramenés à une moyenne annuelle donnaient 24 logements neufs à produire.

Le rapport de présentation expose clairement (notamment page 158) les modalités de ce développement. Les dents creuses recensées offrent un potentiel estimé à 165 logements, tandis que les secteurs dits de projet, systématiquement soumis à un objectif de densité de 20 à 30 logements à l'hectare par les OAP (à l'exception de l'ancienne école de Fédrun), présentent un potentiel de 133 logements. Ce potentiel total de 298 logements répond au besoin estimé de 200 à 250 logements d'ici 2025, dès lors que l'on considère à juste titre que le potentiel des dents creuses ne sera pas pleinement réalisé à l'échelle de temps du PLU. Il aurait pu être affiché une estimation d'un taux de rétention foncière pour rabattre ce potentiel brut de 165 logements, bien que ces estimations restent difficiles. Cette difficulté est par ailleurs renforcée par le parcellaire en lanières très spécifique à Saint-Joachim.

Il ressort donc que le développement de l'habitat est intégralement organisé en densification ou renouvellement urbain, à l'exception du secteur 2AU dit d'Aignac 2 qui constitue une modeste extension d'urbanisation de 2,6 ha. La zone d'activités artisanales d'Aignac étant quant à elle confortée dans son périmètre existant, ce sont finalement les justifications des secteurs de loisirs UI et NI entre le bourg et l'île de Brecun qui pourraient être renforcées. Il faut par ailleurs signaler que si le secteur NI est destiné selon le rapport de présentation (page 183) à des équipements « légers » pour les activités sportives et de loisirs de plein air, cette précision ne figure pas dans le règlement (page 54) qui autorise sans discrimination « les installations sportives et les installations liées au tourisme et aux loisirs de plein air (y compris sanitaire, local technique, d'information) ».

3.2 – Protection du patrimoine naturel

Le choix de secteurs d'urbanisation très majoritairement en densification et renouvellement urbain, effectué en pleine cohérence avec la charte du parc, est la première garantie de protection du patrimoine naturel exceptionnel des marais de Brière. Les investigations naturalistes conduites sur ces secteurs montrent des enjeux modestes à l'échelle de la commune même s'il faut signaler la présence de zones humides sur le site d'Aignac.

Un inventaire diligenté par la CARENE sur 9 communes de son territoire a recensé les zones humides en 2011. Celles-ci sont reportées sur le plan de zonage à l'aide d'une trame graphique à laquelle est associée une disposition spécifique à l'article IV des dispositions générales du règlement. Son esprit protecteur est un peu desservi par l'ambiguïté de la rédaction permettant d'associer la notion de « nécessité technique impérative » à tout type de constructions et installations. Toutefois, l'enjeu est finalement relativement

mineur dans la mesure où peu de zones constructibles sont concernées par cette protection (angle de la zone NI au sud du collège principalement).

La difficulté tient plutôt à l'identification de zones humides supplémentaires lors des investigations plus poussées conduites sur les secteurs d'urbanisation, particulièrement sur Aignac. Cette difficulté tient moins au fond qu'au traitement affiché par le projet de PLU. Sur le fond, compte-tenu à la fois de la spécificité de la commune de Saint-Joachim au regard des zones humides et des choix retenus dans le projet de PLU, la destruction d'un hectare de zone humide, en l'absence d'alternative et dans le cadre d'une approche compensatoire, peut se justifier. Néanmoins, des contradictions apparaissent dans le dossier et il conviendra de les clarifier. En effet, ces zones ne font pas l'objet de la protection par le plan de zonage et le règlement décrite précédemment et l'évaluation environnementale conclut à la nécessité d'en organiser la compensation en phase opérationnelle, selon les prescriptions des OAP. En revanche, le tableau de synthèse du potentiel urbanisable page 158 retire la surface de zone humide du secteur Aignac 2, et son OAP (page 18) prescrit une valorisation de la zone humide comme espace vert. Ces éléments demandent à être mis en cohérence. Le PLU doit mieux afficher sa stratégie en matière de zones humides dans le cadre de la doctrine « éviter, réduire, compenser ».

Les emplacements réservés ont également fait l'objet de l'évaluation. Certains d'entre eux sont concernés par des zones humides. Même cumulés, ces impacts restent relativement modestes à l'échelle de la commune. Toutefois, l'absence d'alternatives aurait dû être davantage explicitée. Par ailleurs, l'objet de l'emplacement n°6 jouxtant l'ancienne école de l'île Fédrun : intitulé « préservation, gestion, ouverture au public » ne semble pas en phase avec le projet affiché pour l'école consistant à la réalisation de logements sociaux (p180).

Le site Natura 2000 n'est pas matérialisé par un zonage explicitement spécifique mais il correspond en pratique au secteur de marais Na à la protection stricte. La qualité des eaux rejetées vers les marais étant un enjeu fort pour le site, il faut signaler que le zonage d'assainissement des eaux pluviales de Saint-Joachim a lui-même été soumis à évaluation environnementale par arrêté préfectoral en date du 14 avril 2014. D'ores et déjà et dans cette attente, le projet de PLU favorise l'infiltration des eaux pluviales par l'institution de règles limitant les emprises au sol et fixant des pourcentages minimum de surfaces végétalisées pour les zones U et AU et en instaurant des emplacements réservés pour la réalisation des bassins de rétention.

Les gageries bénéficient d'un zonage protecteur Anb ou Ng. L'implantation de bâtiments agricoles est exclue sur ces secteurs à enjeux paysagers. Saint-Joachim n'est pas une commune de boisements ou bocages, mais limiter la protection des éléments végétaux à un unique individu (au sein du secteur Aignac 2) relève d'une approche minimaliste. Quand bien même les enjeux de continuités écologiques n'auraient pas rendu nécessaire un investissement supplémentaire, l'analyse paysagère (carte page 105) pouvait sans doute dégager des enjeux de préservation à ce second titre.

4 – Conclusion

L'évaluation environnementale du projet de PLU montre une démarche sérieuse mais ses conclusions gagneraient parfois à être clarifiées, notamment quant à leur prise en compte par les orientations d'aménagement et de programmation. Sur le fond, le projet de PLU est porteur d'ambitions sachant composer avec un environnement exceptionnel. Si ce dernier a en grande partie dicté la morphologie communale, le PLU en prend son parti et réussit à dérouler un projet de développement passant par une faible consommation d'espace naturel supplémentaire. La maximalisation de ce potentiel constructible sera un enjeu fort dans la mise en œuvre du document.

Le PREFET,

Pour le préfet et par délégation,
le secrétaire général


Emmanuel AUBRY