



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Le Perrier (85)**

n°MRAe 2016-2160

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays-de-la-Loire, s'est réunie le 20 décembre 2016, dans le cadre d'une conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du PLU de Le Perrier, commune du département de Vendée (85).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, présidente, Aude Dufourmantelle, et en qualité de membres associés Christian Pitié et Antoine Charlot.

Était présente sans voix délibérative : Thérèse Perrin

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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie pour avis par la commune de Le Perrier, le dossier ayant été reçu le 23 septembre 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement 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 le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, a été consultée par courriel en date du 29 septembre 2016 :

- le délégué territorial de l'agence régionale de santé de Vendée

En outre a été consulté par courriel en date du 29 septembre 2016 :

- le directeur départemental des territoires et de la mer du département de Vendée.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Le Perrier (1 869 habitants). Le conseil municipal a arrêté le projet de PLU pour son territoire le 28 juillet 2016. Ce PLU est soumis à évaluation environnementale du fait de la présence du site Natura 2000 "Marais breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts". Le principal enjeu identifié par la MRAe est la préservation des zones humides et des milieux naturels du marais, portée par une nécessaire gestion économe de l'espace.

Avis sur la qualité des informations fournies

Le dossier de PLU est complet dans sa constitution. Il propose un rapport de présentation abordant l'ensemble des thématiques qu'il convient de traiter.

L'état initial souffre d'une insuffisance en ce qui concerne la définition de la trame verte et bleue. L'analyse proposée, très succincte, repose sur des éléments produits dans le cadre du projet de SCoT nord-ouest Vendée qu'il convient d'affiner à l'échelle communale. La MRAe recommande de préciser les enjeux écologiques de la TVB à l'échelle du territoire de Le Perrier.

En dehors de l'enveloppe urbaine et de ses abords, le territoire de la commune est intégralement concerné par la zone humide d'importance majeure du marais breton vendéen. Aussi, il a été fait le choix de ne pas procéder à des inventaires particuliers sur ces secteurs mais d'identifier et de caractériser les espaces de zones humides au sein de l'espace potentiellement urbanisable. Cela a conduit la collectivité à reconsidérer certains secteurs qui étaient destinés à être urbanisés dans le PLU aujourd'hui en vigueur, à la fois pour répondre à une exigence de limitation de la consommation de l'espace et pour prendre en compte la nécessité de préservation des zones humides et milieux naturels associés.

Bien que désormais contenues dans l'enveloppe urbaine, certaines possibilités d'urbanisation du présent projet de PLU interféreront avec des zones humides. Or la préservation des zones humides est un des enjeux du SDAGE Loire-Bretagne, qui prévoit qu'il ne peut être porté atteinte à leur intégrité que sous certaines conditions, et notamment après avoir expertisé l'absence d'alternative de moindre impact. La MRAe recommande de compléter l'argumentation quant au choix des secteurs susceptibles d'accueillir une urbanisation future et toutefois concernés par des zones humides inventoriées, en apportant les éléments de démonstration d'un premier niveau d'acceptabilité environnementale des évolutions permises par le PLU, ainsi que de faisabilité de mesures compensatoires adaptées aux enjeux et respectant les orientations et objectifs du SAGE et du SDAGE.

Au regard de la justification des choix opérés le rapport gagnerait à détailler davantage les bases qui ont servi à établir son scénario visant à envisager 230 logements en dix ans, dans la mesure où cela a une répercussion directe sur l'estimation du besoin en foncier. La MRAe recommande de produire les éléments détaillés ayant abouti à l'évaluation du nombre de logements à produire à échéance du PLU.

Avis sur la prise en compte de l'environnement

Le projet de PLU prévoit la poursuite d'un développement démographique sur la base d'une progression annuelle de 1,4 % qui nécessiterait, d'après les évaluations et les choix communaux notamment en matière de densité et de mobilisation de dents creuses, la production de 230 logements et par voie de conséquence la consommation d'environ 12 hectares. Les marges importantes dont disposait le PLU de 2005 en matière d'espaces à urbaniser (47 ha) ont vraisemblablement pesé sur le taux d'effort à consentir par la collectivité. En optant pour une densité moyenne de 19 logements à l'hectare, proche de celle actuellement observée pour le cœur de bourg, la commune définit alors des besoins en surfaces à urbaniser qui nécessitent de mobiliser les derniers espaces ... Se faisant, et compte tenu des contraintes qui ceinturent le contour de l'enveloppe urbaine, la collectivité limite fortement les perspectives de développement de la commune à une échéance ultérieure d'évolution du PLU. La MRAe invite la collectivité à réfléchir à son développement, dans une perspective à plus long terme, en lien avec le projet de SCoT.

Le positionnement du bourg de la commune de Le Perrier au centre d'un territoire de marais avec de forts enjeux liés à la qualité de l'eau et soumis par ailleurs à une forte pression urbaine par la position rétro littorale de la commune, renforce les exigences en matière d'analyse des effets du document d'urbanisme. Or, le rapport conclut à tort à la non nécessité de mesures compensatoires pour des espaces à urbaniser situés en zones humides, quand bien même ces dernières sont classées de moindre intérêt - niveau 2 d'après l'inventaire mené par l'ADBVBB¹). Par ailleurs, la formulation des dispositions réglementaires en secteur N et A est ambiguë et insuffisamment précise, et ne peut en l'état garantir la préservation des zones humides concernées par ces zonages. La MRAe recommande d'apporter les éléments de justification nécessaires quant à la prise en compte satisfaisante de la préservation des zones humides sur son territoire et d'opter pour des formulations du règlement claires, très restrictives et prescriptives en matière de protection des zones humides au sein des zones N et A du PLU.

Enfin, le risque de submersion marine n'est évoqué que de façon succincte. Même si Le Perrier est situé dans un secteur d'aléa faible, la MRAe recommande néanmoins d'introduire dans le PLU des dispositions prévenant la vulnérabilité des biens.

1 : L'ADBVBB est l'association pour le développement du bassin versant de la Baie de Bourgneuf

Avis détaillé

Le présent avis de la MRAE porte sur l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme de la commune de Le Perrier. Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport de présentation, tout particulièrement la manière dont il rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PLU.

1 Contexte, présentation du PLU et principaux enjeux environnementaux

La commune de Le Perrier est une commune rétro littorale située entre Saint-Jean-de-Monts sur la côte vendéenne et Challans, principal pôle du territoire du projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) nord-ouest Vendée. Le territoire communal est traversé par la RD 205 qui assure un trafic routier de transit important d'est en ouest, depuis Challans vers Saint-Jean-de-Monts, cette liaison mise en service en septembre 2013 constituant un axe de délestage de la RD 753 notamment en période de pointe de trafic touristique en direction de la côte. Un autre axe routier départemental (RD 59) de moindre envergure traverse le territoire et le bourg du nord au sud. La commune appartient à la communauté de communes d'Océan Marais de Monts qui compte un peu plus de 18 000 habitants, répartis sur 5 communes. La commune comptait 1 897 habitants (population légale INSEE 2013), pour une superficie de 3 322 hectares.

La commune de Le Perrier est dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) adopté en 2005. Ce dernier a connu plusieurs procédures de modifications et de révisions simplifiées entre 2007 et 2010 et la dernière modification simplifiée est intervenue en 2016.

La révision du PLU de Le Perrier a été prescrite par délibération du conseil municipal en date du 28 avril 2009. Le conseil municipal a arrêté le projet de PLU pour son territoire le 28 juillet 2016.

La commune située au cœur du marais breton vendéen est concernée par la présence d'espaces naturels d'intérêt liés aux secteurs de marais, qui font l'objet d'inventaires et de protections réglementaires : des zones d'intérêts écologiques floristiques et faunistiques (ZNIEFF) de type 1 et 2 et le site Natura 2000 "Marais breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts".

Les huit orientations principales du projet de PLU, telles qu'elles sont présentées dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), sont les suivantes :

- assurer la croissance démographique ;
- assurer un développement urbain maîtrisé et cohérent ;
- consommer le foncier en fonction des projets ;
- aménager et améliorer les déplacements ;
- conforter la dynamique économique de la commune ;
- mettre en valeur et conserver l'identité de la commune ;
- favoriser le développement des communications numériques ;
- protéger la population vis-à-vis des risques et nuisances.

Le principal enjeu identifié par la MRAe est la préservation des zones humides et des milieux naturels du marais, portée par une nécessaire gestion économe de l'espace.

2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

Le rapport de présentation clair et lisible, est constitué de trois parties :

- diagnostic et état initial de l'environnement ;
- explication et justification du projet ;
- évaluation environnementale et évaluation des incidences Natura 2000.

Sur le plan formel, le rapport de présentation intègre l'ensemble des exigences des textes réglementaires qui s'appliquent et aborde l'ensemble des éléments prévus à l'article R 123-2-1 du code de l'urbanisme, relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement des documents d'urbanisme.

Le dossier est également constitué du PADD, des orientations d'aménagement et de programmation et du règlement (écrit, graphique) ainsi que d'annexes.

2.1 État initial de l'environnement

L'état initial aborde l'ensemble des thématiques attendues et présente en particulier les richesses patrimoniales naturelles du territoire.

Milieux naturels

Le dossier présente la situation de la commune du Perrier, au cœur du marais breton vendéen.

Au travers du simple rappel des cartographies et fiches descriptives, le rapport montre que le territoire est concerné par de grands ensembles écologiques, à savoir le site Natura 2000 "Marais breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts" et des zones d'intérêts écologiques floristiques et faunistiques (ZNIEFF) de type 1 et 2.

Le rapport aurait gagné à développer et à illustrer le contexte de Le Perrier en proposant une description des divers espaces caractéristiques de ces ensembles, au-delà des seuls secteurs plus particulièrement concernés par des projets de développement et qui sont abordés dans la partie relative à l'évaluation environnementale.

Le dossier aborde le sujet de la trame verte et bleue (TVB) en faisant référence au schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays-de-la-Loire approuvé en octobre 2015. Il présente (page 69) une carte de la TVB sur le territoire communal dont il aurait été utile de rappeler qu'elle a été élaborée à une échelle plus large, dans le cadre du projet de SCoT nord-ouest Vendée et qu'elle ne résulte pas d'un travail mené à l'échelle du PLU. Par ailleurs, il ne précise pas les éléments de méthode ayant abouti à ce résultat ni ne justifie les éventuels écarts avec les réservoirs de biodiversité et continuité écologiques du SRCE.

L'état initial rappelle la définition des éléments génériques constituant les noyaux de biodiversité et les corridors écologiques mais sans en proposer une lecture déclinée à l'échelle plus fine de la commune. L'identification et la différenciation des différents milieux présents – par rapport à leur intérêt écologique ou paysager, à leur fonctionnalité – est pourtant nécessaire pour comprendre les dispositions visant à leur protection. Il identifie les deux principaux axes routiers – RD 753 et RD 205 – comme éléments de fragmentation du territoire qui entravent le déplacement et contribuent à l'isolement de la faune du marais. Il aurait dû également justifier le choix de ne pas reprendre la RD 59, pourtant identifiée comme élément de fragmentation de niveau 2 au SRCE. Le PLU qualifie la fragmentation de risque majeur pour la biodiversité.

La MRAe recommande de compléter l'état des lieux par l'ensemble des milieux naturels à enjeux écologiques et de préciser l'identification de la TVB à l'échelle communale.

Eau – Zones humides

Le rapport décrit le contexte hydrographique essentiellement constitué par un réseau de canaux artificiels qui maillent le territoire. Les faibles pentes de ce réseau s'expliquent par une topographie elle-même peu mouvementée puisque les altimétries de la commune varient entre +1 et +4 M côte NGF. Le dossier indique que le réseau de canaux et étiers qui sillonne le territoire est partagé en deux catégories, primaire et secondaire. Leur présentation cartographique à une échelle plus fine, et surtout le report des noms sur les plans, permettant notamment de repérer les canaux de la Grande Taillée et de Pré

Colas, et l'étier de la Chapellenie aux Ponts des Mattes, aurait été utile pour faire le lien de façon plus aisée avec les dispositions particulières visant à leur protection.

Le dossier expose clairement la situation du territoire communal du point de vue de la question des zones humides. Ainsi, il rappelle que l'intégralité du territoire communal est concernée par des secteurs de marais, à l'exception du bourg où se trouve néanmoins quelques zones humides.

Le marais breton vendéen est une zone humide d'importance majeure suivie par l'observatoire national des zones humides. A ce sujet le dossier indique que la vaste étendue du marais est constituée à plus de 98 % de prairies humides, ce qui lui suffit pour justifier le fait de ne pas avoir réalisé d'investigations de terrains spécifiques pour ce secteur de marais.

L'association pour le développement du bassin versant de la Baie de Bourgneuf (ADBVBB) s'est attachée en 2011 à réaliser un inventaire des zones humides de la commune du Perrier, centré sur le secteur hors marais (principalement aux abords du bourg). Le résultat de ce travail est présenté au rapport et est annexé au PLU (cartographie des zones hiérarchisées en 4 classes, fiches descriptives et rappel de la méthodologie).

Le dossier met en avant la forte sensibilité du marais breton vendéen et l'intérêt également de disposer d'eaux de qualité, notamment pour les activités conchylicoles en aval dans la Baie de Bourgneuf. Le dossier retient comme enjeux essentiels la préservation, la restauration des zones humides et la préservation des zones de marais.

Contexte paysager et urbain

Faisant le lien avec les thématiques précédentes, l'analyse paysagère rappelle les fonctions biologiques essentielles du marais breton. Le dossier indique que le marais constitue la composante essentielle du territoire, au sein duquel le bourg occupe une situation centrale.

C'est un paysage très plat, très ouvert, où la végétation arborée est très limitée. Il est essentiellement constitué de prairies naturelles bordées de canaux, les principaux éléments qui se détachent étant les constructions du bourg, les hameaux ainsi que les bâtiments d'exploitations agricoles et l'habitat diffus qui mite le territoire.

Si le rapport illustre bien les perceptions offertes sur l'urbanisation du bourg et la zone d'activité, il aurait été utile d'accorder aussi une place à l'illustration des diverses perceptions du marais proprement dit, et de distinguer les différentes typologies de composition de la trame de prairies naturelles (parcelles en lanières ou davantage arborées dans le sud du territoire par exemple). De même, le dossier ne présente pas de vue depuis les principaux axes routiers structurants qui traversent le territoire. De ce fait,

il ne permet pas d'en appréhender les perceptions pour les usagers ainsi que la perception que les habitants peuvent avoir de ces infrastructures, et notamment la plus récente (RD 205), dans un paysage de marais ouvert .

Le patrimoine architectural bâti fait en revanche l'objet d'un développement plus conséquent au sein d'une partie consacrée à l'organisation urbaine. Le dossier s'attache à mettre en lumière les divers éléments caractéristiques du bâti qu'il soit ancien (habitat traditionnel du bourg, l'église, fermes, bourrines, moulin) ou plus récent (constructions pavillonnaires, zones d'activités). Il présente l'évolution de l'urbanisation de 1968 à 2015. Il met ainsi en évidence les différences de densités de constructions entre le bourg ancien (20 logements/ha) et des extensions urbaines plus récentes (entre 5 et 16 logements/ha). Pour ce faire, il illustre le propos en associant des clichés photographiques de quartiers à différentes vues cadastrales.

Risques et nuisances

Compte tenu de la particularité de ce territoire de marais rétro littoral dont le réseau de canaux et la gestion des niveaux d'eau s'articule avec les phénomènes de marées, la principale préoccupation du territoire en matière de risque concerne l'inondation. Le territoire n'est pas concerné à ce jour par des plans de prévention du risque inondation (PPRI). Il est cependant concerné par deux atlas des zones inondables (AZI). Ces atlas constituent un premier niveau de connaissance du risque inondation dont la collectivité doit tenir compte dans son projet de territoire. Aussi, dans le cadre de l'établissement de l'état initial, le rapport rappelle l'existence d'une part de l'atlas des zones inondables de l'Etier de Salertaine, qui concerne le nord du territoire communal pour un risque de débordement lent, et d'autre part, de l'atlas de submersion marine du littoral vendéen, sans enjeux humains pour cette commune. Les cartographies des deux atlas sont annexées au dossier.

La MRAe estime que l'évocation ainsi faite du risque de submersion marine est insuffisante : l'expérience de l'événement Xyntia a montré qu'une tempête capable de submerger les digues littorales inonde les marais sur une grande profondeur, l'eau montant à la cote 2,50 NGF, parfois plus. L'urbanisation dispersée présente dans les marais du Perrier constitue un facteur particulier de vulnérabilité.

La MRAe recommande que le rapport de présentation soit plus explicite sur le risque de submersion marine et, au minimum, précise l'altitude à partir de laquelle les sols sont réellement hors d'eau et identifie les repères à partir des quels cette altitude peut être mesurée.

2.2 La justification des choix

Un seul scénario de développement du territoire est présenté, du point de vue de l'évolution démographique retenue et du besoin en logements. Ce scénario est basé sur une hypothèse de croissance de la population de 1,4 % par an pour accueillir 280 habitants en 10 ans. La collectivité estime le besoin correspondant à cette évolution à 230 logements nouveaux à l'horizon 2026, sans expliquer sur quelles bases il a été déterminé. La seule donnée présentée concerne le desserrement des ménages dont la composition passerait de 2,3 (chiffre 2015) à 2,1 personnes par foyer en 2026. Cette évolution n'est pas expliquée alors qu'à elle seule elle induit un besoin à hauteur de 80 logements. Par ailleurs, aucun élément d'analyse prospective quant à l'évolution du taux de vacance du parc de logements et du taux de résidences secondaires n'est proposé. Or, compte tenu des contraintes inhérentes à la situation géographique de la commune – bourg en situation d'île au milieu du marais – l'évaluation du besoin en surfaces à urbaniser doit se faire au plus juste.

La MRAe recommande de produire les éléments détaillés ayant abouti à l'évaluation du nombre de logements à produire à échéance du PLU.

Le dossier justifie ses choix de développement urbain par une volonté de limiter la consommation de l'espace en délimitant l'enveloppe urbaine, en identifiant les espaces résiduels et de dents creuses à mobiliser (6,5 ha) et les espaces disponibles en continuité des secteurs construits (5,7 ha). Pour évaluer le nombre de logements à produire, le rapport fixe pour ces deux catégories des niveaux de densités de 18 logements à l'hectare pour les secteurs enclavés dans le tissu urbain (117 logts) et de 20 logements à l'hectare pour les extensions urbaines (111 logts). Le rapport n'argumente pas réellement ces densités. Elles pourraient être envisagées comme des densités minimales quand bien même elles présentent une nette avancée par rapport aux pratiques antérieures.

La densité moyenne globale du projet de PLU de 19 logements par hectare est inférieure à la densité moyenne prévue dans le projet de SCoT qui avait fait l'objet de remarques de la part de l'État et de l'autorité environnementale dans leurs avis rendus le 24 novembre 2015 : la densité moyenne de 22 logts/ha visée était alors jugée insuffisante et la densité minimale de 15 logts/ha très en retrait au regard de l'attractivité du territoire et de ses enjeux. En l'absence de SCoT approuvé, il conviendrait de renforcer l'argumentaire des choix des densités retenues (quand bien même ils se rapprochent de la densité observée dans le bourg ancien) tant pour les opérations nouvelles en extension que pour les opérations dans le tissu urbain existant, compte tenu du contexte particulier de la commune du Perrier. De même, la dynamique démographique retenue et l'identification des besoins qui en découlent seraient à mettre en perspective par rapport à la place que la commune est appelée à prendre dans le cadre du projet de territoire de SCoT (Le Perrier n'étant pas identifiée comme une polarité principale, un pôle relais ou encore un

pôle relais de proximité à conforter). Il convient toutefois de souligner la forte diminution des espaces destinés à l'urbanisation par rapport au PLU de 2005, qui prévoyait 47 hectares de zones 1AU et 2AU. Ce dernier avait manifestement sur évalué le besoin, rendant l'exercice de la maîtrise de consommation d'espace d'autant plus ardu pour cette révision.

Ces choix pertinents d'une organisation recentrée exclusivement autour et au sein du bourg s'accompagnent de dispositions visant également à développer les modes de déplacements doux, alternatifs à la voiture, qui participent à la justification du projet urbain au regard des considérations liées aux nuisances et à la limitation des émissions de gaz à effets de serre.

La MRAe recommande de revoir l'ouverture à l'urbanisation des terrains disponibles de façon à mieux tenir compte des perspectives de développement dans le reste de l'aire du SCoT.

2. 3 L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Cet aspect est traité dans le volet 2 de la partie 2 du rapport.

En l'absence d'un SCoT approuvé qui intègre et décline les politiques sectorielles portées par des documents supra-communaux tels que les risques, la biodiversité, la gestion de l'eau, le PLU se doit de faire la démonstration de leur prise en compte ou de sa compatibilité avec ces documents.

Bien que pour la détermination de sa trame verte et bleue le rapport fasse référence au Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) des Pays-de-la-Loire, et compte tenu des observations formulées sur l'état initial, le dossier ne procède pas formellement, au sein de cette partie du dossier, à argumenter comment, en l'absence de SCoT approuvé, l'exercice de prise en compte a été conduit.

Pour ce qui concerne le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne 2016-2021 et le SAGE Marais breton et bassin versant de la baie de Bourgneuf, le dossier rappelle certaines orientations ou les objectifs de ces schémas qui le concernent et indique en regard les orientations et dispositions de son projet de territoire qui s'inscrivent en cohérence. Certaines, comme celles relevant des questions d'assainissement répondent favorablement aux objectifs de qualités des eaux poursuivis par ces documents supra. En revanche le dossier n'apporte pas pleinement la démonstration de sa compatibilité en ce qui concerne l'objectif de préservation et de reconquête des zones humides. En effet, il n'intègre pas la totalité des zones humides présentes sur la commune mais se limite au report de la vaste zone humide du marais breton vendéen au plan de zonage, en occultant celles ayant été identifiées dans le cadre

de l'inventaire mené par l'ADBVB et annexé au PLU. Si la hiérarchisation des zones humides en 4 classes a le mérite d'apprécier les différents niveaux d'enjeu au regard des diverses fonctionnalités offertes par les secteurs pris en considération, en revanche elle ne peut conduire sans autre forme d'analyse du type démarche ERC² à ce que les zones humides de "moindre fonctionnalités" puissent être urbanisées ou aménagées sans mesures compensatoires (cf p143). Ce point sera développé en partie 3 de l'avis.

La MRAe invite la collectivité à produire les éléments d'analyse visant à justifier la compatibilité du PLU avec les documents de planification du domaine de l'eau.

Le dossier rappelle bien que le territoire est concerné par deux atlas de zones inondables, en revanche le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2016 - 2021 approuvé le 23 novembre 2015 n'est pas évoqué.

2.4 L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU

L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU a été réalisée sur la base des orientations du PADD. Elle propose une expertise des parcelles destinées à être urbanisées dans l'enveloppe urbaine, toutefois limitée aux enjeux floristiques et faunistiques. Ces espaces ne sont pas analysés en tant que secteurs humides qui entretiennent un lien avec des espaces, au-delà de la ceinture urbaine. Par ailleurs s'agissant d'un territoire situé au cœur du marais breton vendéen couvert par un site Natura 2000, il est regrettable que l'expertise écologique n'ait porté que sur une seule journée, qui plus est en septembre, ce qui ne permet pas d'appréhender l'ensemble des sensibilités des habitats naturels et de leurs fonctionnalités.

L'évaluation environnementale n'explique pas les raisons des choix qui ont présidé au renoncement de tel ou tel espace antérieurement destinés à l'urbanisation, ce qui aurait sans doute permis de valoriser davantage les avancées du document révisé en matière d'environnement. A titre d'illustration l'évaluation ne présente que les expertises et analyses des enjeux pour les sites retenus, sous forme de tableau.

L'évaluation environnementale aborde les diverses thématiques classiquement traitées – eau, milieux naturels, air, paysage, santé, risques et nuisances – mais ne met pas particulièrement en avant la question de la consommation de l'espace, alors que c'est l'un des leviers principaux par lequel le PLU entend peser sur différentes composantes de l'environnement.

2 La démarche « Eviter-Réduire-Compenser » (ERC) constitue la base des réflexions en matière d'analyse et de justification de choix

En matière d'assainissement des eaux usées, le dossier indique que désormais le réseau communal est raccordé à la station d'épuration (STEP) des 60 Bornes de Saint-Jean-de-Monts, et précise que cette dernière dispose d'une capacité nominale de 98 300 équivalents habitants (EH) suffisante, le poids de population actuelle et future de Le Perrier à raccorder restant relatif en comparaison des capacités de cet équipement. Toutefois, l'évaluation aurait dû rappeler quelles étaient les capacités résiduelles de la station d'épuration communale existante, en tenant compte des apports en période estivale ainsi que des projets d'urbanisation de Saint-Jean-de-Monts.

La MRAe recommande d'apporter les éléments d'information complémentaires visant à préciser les capacités résiduelles suffisantes de la station d'épuration de Saint-Jean-de-Monts et ainsi démontrer leur suffisance au regard du projet de développement envisagé

Sur la thématique eau, l'évaluation environnementale tend à indiquer que le classement en zone N et les dispositions réglementaires associées aux zones humides suffisent à garantir la bonne prise en compte de cet enjeu. En complément de ce qui a été mentionné en partie 2-3 du présent avis, et au vu de l'absence de report de certaines zones humides, de mesures de réduction ou de compensation sur des zones de classe 1, 2 et 3, cette argumentation apparaît incomplète. Lorsque le rapport mentionne au titre des espaces terrestres protégés que "*toutes les zones humides issues de l'inventaire communal sauf une parcelle en classe 3 (nord de Bel Air) sont préservées par une classification en zone protectrice*", il omet d'indiquer que plusieurs de ces zones humides sont concernées par un zonage 1 AU ou 2 AU.

La préservation des zones humides relève de l'intérêt général, y porter atteinte par destruction totale, partielle ou en altérer les fonctionnalités ne peut être envisagé que pour des projets répondant à un besoin avéré, dotés d'intérêts suffisamment importants pour être mis en balance avec l'intérêt lié à la préservation des zones humides. Ce n'est qu'à ces conditions, en ayant recherché l'évitement, puis la réduction de ces effets que le PLU doit proposer in fine les bases des mesures de compensation. Sans prétendre procéder à une analyse des incidences, telle qu'elle pourrait être menée avec le niveau de précision ad hoc au stade opérationnel, l'évaluation du PLU aurait dû s'interroger sur les effets de l'urbanisation de ces secteurs de zones humides (de classe 2 selon la méthodologie du SAGE), quand bien même ils ne comptent pas parmi secteurs de classe 4 les plus fonctionnels et d'intérêt biologique fort.

La MRAe recommande de compléter l'argumentation quant au choix des secteurs susceptibles d'accueillir une urbanisation future et toutefois concernés par des zones humides inventoriées, en apportant les éléments de démonstration d'un premier niveau d'acceptabilité environnementale des évolutions permises par le PLU, ainsi que de faisabilité de mesures compensatoires adaptées aux enjeux et respectant les orientations et objectifs du SAGE et du SDAGE.

2.5 Les mesures de suivi

Les mesures de suivies sont abordées au travers d'un tableau qui propose une série d'indicateurs, pour chacune des sept thématiques retenues, recouvrant l'ensemble des champs de l'environnement concernées par le PLU.

Pour chaque thématique, le tableau rappelle sous forme synthétique les enjeux de l'état initial, les orientations du PADD, les dispositions réglementaires et OAP du PLU, en regard desquels il propose plusieurs indicateurs qui apparaissent adaptés pour suivre les effets du PLU. La présentation retenue permet ainsi de bien comprendre le choix de chaque indicateur.

2.6 Le résumé non technique

Le résumé proposé est trop synthétique et ne permet pas de présenter l'ensemble des enjeux du dossier. Il ne revient pas sur l'ensemble des différentes phases de l'évaluation environnementale et ne permet pas de comprendre comment l'évaluation environnementale a pesé sur les choix opérés, ni d'apprécier les incidences de ceux-ci .

La MRAe recommande d'étoffer la rédaction du résumé non technique afin qu'il réponde davantage aux attentes d'un document destiné à l'appropriation et la compréhension de la démarche par le public.

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

Consommation d'espace, choix de développement

Bien que cela ne soit pas clairement retranscrit au rapport de présentation, il faut saluer les choix drastiques opérés par la collectivité en matière de réduction de la consommation d'espace, qui s'inscrivent dans la suite des réflexions engagées à l'échelle du SCoT. Malgré les efforts ainsi consentis par rapport au PLU de 2005 par réduction des espaces à urbaniser et arrêt du mitage du marais via l'habitat diffus, la question de la limite de capacité d'accueil de ce territoire très contraint se posera à court terme et devra être examinée à une échelle de territoire élargie (intercommunalité, périmètre du SCoT).

Eau – Zones humides

Le projet reconduit le principe de bandes non aedificandi (instauré dans le PLU de 2005) le long des étiers qui traversent le bourg, afin notamment d'en préserver la qualité des eaux et milieux. Les OAP auraient mérité de préciser les attentes en termes de traitement de ces espaces, à maintenir naturels, par rapport à l'objectif poursuivi.

Les dispositions réglementaires du PLU ont évolué pour rendre plus facile la mise aux normes des assainissements individuels pour l'habitat diffus en secteur de marais. L'objectif poursuivi est celui de l'amélioration de la qualité de l'eau – enjeu fort dans le marais – par la résorption des nombreux rejets non conformes.

Le traitement des effluents eaux usées de la commune de Le Perrier sont pris en charge depuis 2013 par la station des 60 Bornes sur la commune littorale de Saint-Jean-de-Monts. Cet équipement est situé au sein d'un espace remarquable au sens de la loi littoral³. Toutefois, il convient de rester vigilant par rapport à la mutualisation d'un équipement qui pourrait nécessiter des extensions dans un secteur à fort enjeu environnemental, résultant d'un cumul de raccordements successifs en provenance de communes non littorales.

Compte tenu des observations formulées en ce qui concerne l'évaluation environnementale, la prise en compte de la préservation des zones humides reste partielle. Même si le projet de PLU a conduit la collectivité à renoncer notamment à l'urbanisation de certains secteurs en zone humide, il n'en demeure pas moins que pour d'autres des questions subsistent. Elles doivent nécessairement trouver des réponses au travers d'une démarche ERC correctement retranscrite et qui devrait, en l'absence d'alternative avérée, conduire à envisager un volet consacré aux mesures compensatoires. Le rappel des dispositions et principes de protection édictés par le SDAGE n'ont pas à figurer au règlement mais au sein du rapport de présentation dans le cadre de l'analyse de l'articulation des dispositions du PLU avec des documents de rang supérieur. Il revient au PLU d'être autoportant et d'édicter ses propres règles, sans renvoyer à une analyse ultérieure au stade du projet. Le PLU n'a pas vocation à régir l'exploitation des sols, toutefois dans la mesure où le règlement autorise sous conditions certains exhaussement ou affouillements (dispositions et principes édictés à l'article 13 des dispositions générales et au sein des dispositions particulières), la MRAe s'interroge sur le niveau effectif de protection des zones humides et des milieux naturels (point développé ci-après).

La MRAe recommande à la collectivité d'apporter les éléments de justification nécessaires à la démonstration d'une prise en compte satisfaisante de la préservation des zones

3 L121-5 du code de l'urbanisme : les stations d'épurations font partie des exceptions pour lesquelles les implantations sont autorisées

humides sur son territoire, et le cas échéant, à revoir la formulation de certains points du règlement.

Biodiversité et milieux naturels

Par rapport aux orientations affichées au PADD, il n'est pas aisé d'identifier quelles sont les dispositions du PLU qui visent à *"développer la biodiversité par des aménagements spécifiques en milieu urbain et naturel"*. Le traitement des franges urbaines à traiter comme des écotones⁴ paraît pour le moins insuffisamment retranscrit – voire absent – selon les secteurs d'OAP et aux cas particuliers, les écosystèmes à relier devraient alors être précisés. Cela renvoie également à la bonne définition des éléments de la TVB à l'état initial et aux enjeux de continuité écologiques. Par ailleurs, en dehors des espaces destinés à une urbanisation future, le PLU ne prévoit aucune disposition particulière pour les espaces déjà urbanisés au contact du marais.

Concernant le traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis, le dossier ne précise pas comment les dispositions réglementaires écrites s'articulent avec le principe de bandes *non aedificandi* en bordures d'étiers, qui traversent pourtant des espaces à urbaniser. Le rapport devrait préciser ce qui reste autorisé au sein de ces bandes de 5 à 15 m de large, en garantissant la cohérence avec les enjeux de continuité écologique. Par ailleurs le fondement juridique de l'instauration d'une telle "servitude" paraît fragile si elle n'est pas adossée à un article particulier du code de l'urbanisme ou de l'environnement⁵.

L'ensemble du secteur de marais en Natura 2000 et hors enveloppe urbaine fait l'objet majoritairement d'un zonage N et dans une moindre proportion d'un zonage A. Il était attendu de l'évaluation environnementale et de l'étude d'incidence Natura 2000 qu'elles procèdent à une analyse des effets des exceptions permises au principe de non constructibilité ou d'interdiction d'aménagements dans ces zonages. Le dossier s'étant focalisé principalement sur les effets des nouvelles zones à urbaniser, la prise en compte de l'environnement sur la composante milieux naturels reste partielle.

À ce stade, il ne peut être conclu que la réalisation *"d'équipements d'infrastructures, d'équipements nécessaires à l'exploitation et à la gestion de voiries et réseaux, d'extension d'habitations, de constructions ou d'aménagements en lien avec l'activité agricole"* ne soit pas sans conséquences notables, tant elles pourraient concerner de vastes secteurs au plan de zonage.

4 Ecotone : zone de transition écologique entre deux écosystèmes

5 Il pourrait s'agir des dispositions de l'article L 151-23 au code de l'urbanisme visant à prendre en compte et protéger des éléments de la trame verte et bleue et qui apparaissent plus adaptées par rapport à l'objectif poursuivi.

De la même manière on ne comprend pas vraiment ce que le rédacteur entend, en zone A et en zone N, par *"les périmètres des zones humides [...] pourront être réinterrogés en phase opérationnelle..."* Si au stade opérationnel, les projets rendus possibles par le PLU pourront affiner les mesures conduisant à réduire les impacts sur les ZH et les mesures visant à compenser les effets résiduels, il est bien du rôle du PLU de déterminer dès à présent la délimitation précise des ZH. En l'état, les dispositions générales (article 13) et les dispositions particulières du règlement de PLU encadrant le champ du possible vis-à-vis des zones humides apparaissent équivoques dans leur formulation et pourraient laisser croire au final à une certaine automaticité des exceptions. Or il incombe au document d'urbanisme de poser un cadre clair pour l'instruction et la délivrance des actes d'urbanisme. En l'état du document, on ne sait pas dans quel cadre et à quelles conditions l'examen de l'acceptabilité des dérogations envisageables pourrait intervenir.

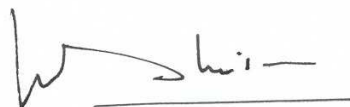
Au regard des enjeux essentiels de préservation, de restauration des zones humides et de préservation des zones de marais, la MRAe recommande d'opter pour des formulations du règlement claires, très restrictives et prescriptives en matière de protection des zones humides au sein des zones N et A du PLU.

Énergie – climat – mobilité

La MRAe note que ces sujets, qui relèvent des thématiques attendues pour une évaluation environnementale ne sont pratiquement pas abordées, en dehors de l'interdiction de l'implantation d'éoliennes. Cette approche mériterait d'être développée, notamment en matière de performance énergétique des bâtiments.

Nantes, le 20 décembre 2016

La présidente de la Mission régionale d'autorité
environnementale
présidente de séance



Fabienne Allag-Dhuisme