



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale des Pays-de-la-Loire
Élaboration du
plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la CARENE – Saint-Nazaire agglomération (44)**

n° :2019-3997

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire s'est réunie le 8 août 2019, par conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLUi) de la CARENE – Saint-Nazaire agglomération (44).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Bernard Abrial, Thérèse Perrin 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.

Étaient absents : Fabienne Allag-Dhuisme et Antoine Charlot.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par le président de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 10 mai 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 17 mai 2019, le délégué territorial de la Loire-Atlantique de l'agence régionale de santé des Pays-de-la-Loire, qui a transmis une contribution en date du 28 juin 2019.

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

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

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

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

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

Synthèse de l'Avis

La communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) comprend 10 communes, 124 000 habitants (INSEE 2016) et près de 60 000 emplois. Le territoire connaît une croissance annuelle moyenne de la population de 1,1 % et de l'emploi de 1 %.

La CARENE est bordée au sud par l'estuaire de la Loire et l'océan Atlantique. Les zones humides de marais occupent près de la moitié du territoire intercommunal avec principalement le marais de Brière. L'industrie, en lien avec les implantations du grand port maritime, y est particulièrement présente.

La collectivité élabore pour la première fois un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Celui-ci projette de porter la population à 140 000 habitants à l'horizon 2030.

Le volumineux rapport de présentation du projet de PLUi réalise un travail important de pédagogie mais souffre de lacunes et d'incohérences, liées à un défaut d'articulation des différentes études ou documents portés par des intervenants différents et à une difficulté d'appropriation par la collectivité de la démarche d'évaluation, qui de ce fait n'est pas totalement aboutie en ce qu'elle maintient certains choix préétablis en matière de développements urbains qui méritent d'être re-questionnés eu égard aux enjeux environnementaux. Aussi, la MRAe recommande d'harmoniser et de clarifier les données chiffrées en matière de limitation de la consommation de l'espace et de réduire les possibilités de développements urbains linéaires.

Le dossier affiche une volonté d'exemplarité environnementale et fait preuve d'un souci d'articulation avec les projets de PCAET et de PDU élaborés conjointement. En revanche la cohérence entre les orientations du PADD et leur traduction dans les documents opérationnels du PLUi nécessite d'être améliorée. Ainsi, il importe tout particulièrement d'assurer une meilleure protection des zones humides, de renforcer la prise en compte du risque d'inondation, de garantir une prise en compte des grands enjeux d'assainissement à la hauteur des besoins liés aux projets urbains, d'apporter les ajustements nécessaires pour se conformer aux modalités d'application de la loi Littoral, de retravailler la définition de l'enveloppe urbaine. Ainsi, la MRAe recommande d'intégrer les risques dans la conception des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), de compléter l'information sur les zones humides, les cours d'eau et têtes de bassins versants et de renforcer les mesures de protection envisagées, de réexaminer le projet de PLUi au regard des espaces remarquables de la loi littoral et des coupures d'urbanisation, et d'adapter le rythme des ouvertures à l'urbanisation à la capacité effective du système de traitement.

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 de l'élaboration du PLUi de la CARENE, en tant qu'il couvre le territoire de plusieurs communes littorales et comprend des sites Natura 2000 (articles R.104-9 et R. 104-10 du code de l'urbanisme).

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

1.1 Contexte et présentation du territoire

La communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) comprend 10 communes, 124 000 habitants (INSEE 2016) et près de 60 000 emplois. Le territoire connaît une croissance annuelle moyenne de la population de 1,1 % et de l'emploi de 1 %.

La CARENE est bordée au sud par l'estuaire de la Loire et l'océan Atlantique. Les zones humides de marais occupent près de la moitié du territoire intercommunal avec principalement le marais de Brière. L'industrie, en lien avec les implantations du grand port maritime, y est particulièrement présente avec des entreprises de rayonnement national et international : raffinerie pétrolière, construction navale et aéronautique, etc.

Ces caractéristiques valent au territoire du PLUi d'être concerné par des risques naturels et technologiques et de devoir prendre en compte dans ses modalités de développement un patrimoine naturel de premier plan reconnu par divers inventaires et mesures de protection, notamment six sites Natura 2000² et par son appartenance au parc naturel régional de Brière.

La CARENE constitue la partie ouest du territoire du SCoT métropolitain Nantes-Saint-Nazaire approuvé le 19 décembre 2016. Quatre de ses dix communes sont soumises à la loi Littoral (Pornichet, Saint-Nazaire, Donges et Montoir-de-Bretagne).

Le projet de PLUi, dont l'élaboration a été prescrite en 2015, a été arrêté par une délibération du

2 Zone spéciale de conservation (ZSC) FR5200621 et zone de protection spéciale (ZPS) 5210103 Estuaire de la Loire, ZSC FR52 02011 et ZPS 5212014 Estuaire nord de la Loire, ZSC FR5200623 et ZPS 5212008 Grande Brière, marais de Donges et du Brivet

conseil communautaire du 30 avril 2019.



1.2 Présentation du projet de PLUi et principaux enjeux environnementaux du projet de PLU identifiés par la MRAe

Le projet de PLUi tel que présenté dans le PADD vise à répondre à trois grands défis :

- le défi du rayonnement et des coopérations,
- le défi de l’attractivité par le cadre de vie,
- le défi de l’équilibre et de la solidarité.

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 principaux enjeux environnementaux du projet de PLUi de la CARENE identifiés par la MRAe sont :

- la maîtrise des pressions sur les milieux naturels d’intérêt exceptionnel,
- la prise en compte des risques naturels et technologiques,
- la lutte contre les effets du changement climatique et l’adaptation du territoire à ce dernier.

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

Sur le plan formel, le rapport de présentation est construit en s'appuyant sur les articles L.151-4 et R.151-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Réparti en plusieurs volumes, il est clairement structuré et utilement assorti de paragraphes de synthèse. Toutefois, en dépit de la masse d'informations fournies, il présente des faiblesses et un manque de cohérence, qui semblent pour partie s'expliquer par le parti pris de confier la réalisation des différents volumes à des acteurs différents, sans assurer pleinement l'articulation nécessaire entre leurs productions respectives.

La MRAe recommande d'articuler les différents volumes du rapport de présentation, afin d'améliorer sa cohérence et sa lisibilité.

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

L'état initial de l'environnement et le diagnostic présentent, dans l'ensemble, le territoire et ses tendances d'évolution de façon claire et adaptée. Il est intéressant que l'approche thématique situe systématiquement les éléments présentés dans leur contexte réglementaire et par référence aux plans et programmes existants, identifie le rôle du PLUi et synthétise les principaux enjeux. Le fait de ne pas systématiquement renseigner la rubrique « objectifs de référence » mériterait toutefois d'être brièvement expliqué, de façon à dissocier une absence d'objectifs s'imposant au PLUi d'oublis éventuels. Quelques imprécisions sont également relevées, détaillées dans l'analyse thématique figurant en partie 3 du présent avis.

La présentation des perspectives d'évolution en l'absence de PLUi (sous la forme d'un scénario au fil de l'eau) devrait expliciter si le scénario repose sur le maintien des plans locaux d'urbanisme en vigueur.

2.2 Articulation du projet de PLUi avec les autres plans et programmes

Cette partie du rapport de présentation a vocation à présenter en quoi le futur PLUi s'articule avec les différents documents de rang supérieur, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte. Si la façon dont le PLUi traduit les orientations des documents qui s'imposent à lui est largement développée, la présentation de ces orientations est effectuée en termes parfois trop généraux pour rendre l'exercice pleinement auto-portant et démonstratif (pas de rappel systématique des objectifs chiffrés, par exemple).

Une faiblesse réside également dans le fait que des éléments d'analyse ayant vocation à figurer dans ce volume figurent dans d'autres volumes du rapport, notamment dans le volume d'évaluation des incidences, parce que réalisés par un prestataire différent sans avoir été agrégés dans ce volume dédié.

Le rapport n'est pas suffisamment précis pour garantir l'entier respect de chacune des dispositions de la loi Littoral applicables et, le cas échéant, de leur déclinaison dans le SCoT (ce point est

développé sur le fond en partie 3.3 du présent avis).

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

Le rapport fait état d'une variante du PADD abandonnée car moins performante d'un point de vue environnemental, sans toutefois détailler la teneur de cette dernière.

Il localise également un ensemble de zones de développement de l'urbanisation non retenues au fil de l'avancée du document, suivant des critères environnementaux et les choix des élus. Pour être démonstratif, le rapport devrait présenter les fiches d'analyse des enjeux, de manière synthétique sur la phase 1 et de manière exhaustive sur la phase 2, des 52 sites étudiés, avec un zoom cartographique et légendé des secteurs de projets conservés et abandonnés.

2.4 Incidences notables probables du projet de PLUi et mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du projet de PLUi

L'analyse des incidences a pour objet d'identifier les effets bénéfiques et ceux dommageables du projet de PLU, afin de pouvoir les corriger par la recherche, prioritairement, de mesures d'évitement, de réduction et, à défaut de solution satisfaisante, de compensation.

L'étude des incidences a été conduite suivant une analyse matricielle multi-critères, assortie d'une pondération, modulée par l'intégration d'une série de facteurs jugés rédhibitoires. Ce procédé met en évidence les arbitrages intervenant entre enjeux environnementaux parfois opposés.

L'analyse est axée sur le PADD puis sur la notion de « secteurs susceptibles d'être impactés » (SSEI). Les thématiques environnementales sont regroupées en 10 catégories³, sous l'angle desquelles sont par exemple examinées les dispositions du PADD, qui se voient attribuer pour chacune une note de - 3 à + 3 suivant la nature de leurs incidences respectives. Le cumul des notes a pour objectif de mesurer la plus-value environnementale du PADD et de pouvoir établir des comparaisons.

La notion de « secteurs susceptibles d'être impactés » (SSEI) est importante puisque le rapport de présentation se doit de zoomer sur les secteurs dits « *susceptibles d'être touchés de façon notable par la mise en œuvre du PLU* », mais non suffisante pour apprécier l'ensemble des impacts du projet de PLU. Le rapport explique comment ont été déterminés les SSEI (zones AU, U non bâties, certains emplacements réservés, certaines zones N et AQ...), sans démontrer l'entière pertinence du tri effectué.

De plus, cette partie explicite avec un niveau de qualité inégal les incidences du projet de PLUi. A titre d'illustrations, on relèvera la faiblesse du développement sur « SSEI et zones humides » (approche purement surfacique et qui renvoie l'analyse au stade des projets), « SSEI, sites et sols pollués » ou encore la faible prise en compte des incidences en matière d'assainissement.

Le chapitre d'évaluation d'incidences Natura 2000 souffre également de faiblesses. Si les enjeux de préservations associés aux sites Natura 2000 sont rappelés, en revanche, la structuration de

³Energie et gaz à effet de serre, consommation d'espace, paysages, risques, biodiversité, eau et assainissement, nuisances sonores, sites et sols pollués, déchets, ressources minérales

l'analyse (plusieurs entrées pour aborder le sujet, induisant une difficulté à comprendre la logique mise en œuvre) nuit à la clarté du raisonnement. Dès lors que le projet de PLUI permet la réalisation de différents projets, il doit apporter un premier niveau d'appréciation de leurs incidences et démontrer leur acceptabilité, y compris par exemple l'adéquation du règlement des zones naturelles et agricoles et les effets potentiels des aménagements envisagés en matière de plaisance. En l'état, l'absence d'incidences significatives sur les espèces et habitats ayant justifié la désignation des sites est affirmée sans être totalement démontrée.

La MRAe recommande

- ***de reconsidérer l'évaluation des incidences du projet de PLUI, en précisant les modalités de mise en œuvre de la démarche « éviter, réduire, compenser »***
- ***de démontrer l'absence d'incidences significatives, après mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction, sur l'état de conservation des espèces et des habitats ayant justifié la désignation des sites Natura 2000.***

2.5 Dispositif de suivi

La collectivité prévoit une quarantaine d'indicateurs de suivi. L'état initial des indicateurs (à l'approbation du PLUi) et l'objectif fixé sont à ajouter, en veillant à la cohérence des formes. Exemple : ne pas se limiter à des données brutes – du type puissance installée – lorsque l'objectif revêt la forme d'un pourcentage – part des énergies renouvelables dans le mix énergétique local. L'origine de certaines données serait aussi à clarifier : les autorisations d'urbanisme étant décentralisées, la faculté de s'en remettre à l'État pour le suivi des constructions nouvelles en zones exposées à des aléas semble *a priori* peu pertinente. La pertinence des indicateurs mettant en jeu les continuités écologiques serait également à vérifier, au regard du choix de la collectivité de ne pas tenir compte de certaines données existantes (zones humides en zones U et AU).

La MRAe recommande d'apporter des précisions sur certains indicateurs de suivi du PLUi, de mentionner la valeur initiale de chacun d'eux ainsi que l'objectif fixé à l'horizon 2030.

2.6 Méthodes

L'élaboration du projet de PLUi et l'évaluation environnementale sont conduites sous la responsabilité de la collectivité. Elles l'ont été avec l'accompagnement de l'agence d'urbanisme de l'agglomération nazairienne et d'un bureau d'études. La méthode d'élaboration de l'évaluation environnementale est expliquée au fil des différents volumes composant le rapport de présentation. Cependant, l'intervention de ces différents acteurs devrait être mieux articulée, de façon à garantir une démarche plus intégrée et à éviter les doublons. A titre d'exemple, il est écrit que certains développements du rapport de présentation ne correspondent peut-être plus au projet de PLU arrêté du fait des évolutions successives intervenues, alors qu'il est de la responsabilité de la collectivité de s'assurer que le rapport de présentation du projet de PLUi reflète fidèlement la réalité du projet de PLU.

La MRAe recommande de mieux assurer la cohérence entre les pièces constitutives du projet de PLUi, et en particulier, de mettre à jour le rapport de présentation en fonction des arbitrages effectués.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique doit permettre de rendre accessible au public les éléments constitutifs du projet de PLU. Il synthétise les parties du rapport environnemental en expliquant la méthode d'évaluation mise en œuvre.

Sa situation au sein du volume « *Analyse des incidences environnementales* » ne facilite pas son repérage par le lecteur. Par ailleurs, il s'attache plus à rendre compte des éléments méthodologiques mis en œuvre qu'à restituer les enjeux majeurs du territoire et la manière dont le projet de PLU s'en est emparé (peu disert sur l'état initial de l'environnement par exemple).

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

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

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

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.

Au cas présent, le rythme de développement et la consommation d'espace sont encadrés par le SCoT métropolitain Nantes-Saint-Nazaire en vigueur.

Le projet de PLU prévoit de porter la population à 140 000 habitants à l'échéance 2030 (soit un taux de variation annuel de 0,88 %). Il identifie pour ce faire un besoin de constructions de 9 400 à 10 900 logements (chiffre variable au gré des paragraphes cf. p. 20 du volume justifications), répartis à hauteur de 1 087 au sein de gisements fonciers, 5 070 en secteurs de projet intra urbanisation et 3 651 en extension d'urbanisation. Il prévoit des densités différenciées (40 logt/ha pour les projets en renouvellement urbain ainsi que pour les extensions à Saint Nazaire, 20 logt/ha pour les autres centralités, ces chiffres n'étant toutefois pas en cohérence avec d'autres données, notamment celles figurant dans les OAP). Le volume justificatif du dossier indique que « *Au total les secteurs de projet à vocation d'habitat classé en zones 1AUa et 2AUa représentent 223 ha pour un potentiel de logements estimé à 3 765. Toutefois [...] un peu moins de 200 ha sont situés en extension d'urbanisation* ». Ces valeurs seraient à confirmer au regard de la définition de l'enveloppe urbaine (cf. ci-dessous).

Si les choix d'organisation spatiale apparaissent globalement cohérents, le confortement de structures linéaires plus ou moins lâches (par exemple à Besné, de la Criaudais à la Morandais) et de groupes d'habitations diffus (tel que Québrite à la Chapelle des Marais) apparaît dommageable sur le plan paysager et incohérent avec le SCoT (écart linéaire) et la charte du PNR de Brière (absence de projet de village).

Concernant la consommation foncière à vocation économique, le projet de PLU identifie des disponibilités à l'horizon de 5 ans en suivant le scénario au fil de l'eau de l'ordre de 13 ha par an. Les extensions projetées dans le PLU permettent, selon le dossier, de porter les disponibilités à 9

années de réserves (117 ha, non comprise l'extension de la zone industrielle de Montoir).

Le SCOT en vigueur demande une baisse de la consommation foncière de 35 % par rapport aux 49,3 ha consommés annuellement de 2004 à 2016. La démonstration du respect de cet objectif (32 ha par an annoncés au dossier entre 2020 et 2030) suppose de déterminer l'enveloppe urbaine conformément à la méthodologie adoptée par le SCOT et suivant des pas de temps permettant des comparaisons fiables, y compris pour justifier de l'effort de modération de la consommation d'espace par rapport aux dix années précédant l'arrêt du projet de PLU, tel qu'exigé par le code de l'urbanisme indépendamment de l'existence d'un SCOT. La méthodologie et les pas de temps retenus dans le projet de PLUi ne satisfont pas à ces exigences et devront donc être ajustés. Pour autant, l'effort de modération de la consommation d'espace apparaît en première approche conséquent.

La MRAe recommande d'harmoniser et de clarifier les données chiffrées en matière de limitation de la consommation de l'espace et de réduire les possibilités de développements urbains linéaires.

3.2 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels

L'article L.101-2 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels aux PLU, qui ont un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édiction de mesures de réduction de vulnérabilité.

D'une façon générale, les deux principes directeurs à l'échelle du bassin Loire-Bretagne sont :

— d'une part, de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en préservant de toute urbanisation nouvelle les zones inondables non urbanisées, en préservant les capacités d'expansion des crues et de ralentissement des submersions marines ainsi que les zones de dissipation de l'énergie en cas de rupture des digues,

— et, d'autre part, de réduire les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable.

Le projet de PLUi assure une prise en compte des risques naturels globalement satisfaisante, mais appelant quelques corrections et ajustements rédactionnels.

La CARENE a choisi de ne pas faire apparaître les divers périmètres de risques au sein des plans de zonage réglementaires mais sur une carte spécifique dédiée aux risques. Celle-ci opère un report fidèle des divers périmètres de risques identifiés par le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) « presqu'île Guérandaise – Saint-Nazaire » et par l'atlas des zones inondables (AZI) de l'estuaire. Toutefois, l'atlas des zones inondables du Brivet actualisé devra être reporté sur cette carte en lieu et place de l'AZI ancienne version.

Le dossier rappelle que le règlement du PPRL prévaut sur le règlement du PLUi. A noter toutefois, qu'un travail plus fin de mise en cohérence des dispositions du règlement du PLUi avec le règlement du PPRL, les AZI et les dispositions du PGRI mériterait d'être effectué.

Il serait en outre utile de mettre en œuvre une approche plus intégratrice au sein des orientations

d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles concernées par le PPRL ou par les AZI du Brivet et de l'Estuaire. Même si ceux-ci ne sont pas de nature à remettre en cause la réalisation de projets urbains au sein de ces OAP, elles devraient être dotées d'un volet relatif aux risques susceptibles de les affecter et intégrer ces contraintes dans leur conception même et non se limiter à signaler l'existence de risques par un R.

L'argumentaire visant à justifier, pour des raisons fonctionnelles, économiques et de rareté du foncier disponible, le développement de la zone portuaire et rétro-portuaire avec ses acteurs économiques majeurs et ses industries étroitement liés apparaît recevable. Ce n'est néanmoins pas au titre de la disposition 1-2 du PGRI dérogatoire en cas de PPR que le secteur bénéficie d'une dérogation aux remblais en zone inondable. La justification semblerait toutefois pouvoir s'appuyer sur des éléments plus globaux, conjuguant différents cadres dérogatoires du PGRI (points 5 et 6 des dispositions 1-1, 1-2 et point 3 des dispositions 2-1).

Une zone 2AUI a été créée en substitution de la zone UG située au Sud de l'aérodrome de Montoir-de-Bretagne. La prise en compte du PGRI devra s'opérer dans le cadre de son ouverture à l'urbanisation. Il convient de noter que, dans l'attente de données ultérieures fiabilisées par un modèle numérique dynamique, cette zone est submersible par des hauteurs d'eau conséquentes comprises entre 1 et 2 mètres.

La MRAe recommande d'actualiser l'information sur l'AZI du Brivet, d'ajuster la rédaction du règlement du projet de PLUi et d'intégrer les risques dans la conception des orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Risques technologiques

Les servitudes d'utilité publique (SUP) constituées par les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) de Montoir-de-Bretagne et le PPRT de Donges TOTAL/ANTARGAZ/SFDM sont globalement bien traitées par le PLUi. Ainsi, les périmètres sont reportés correctement sur le plan des servitudes, le règlement précise que les dispositions de ces 2 PPRT s'appliquent en sus de celles du PLUi, les zonages opérés sont cohérents avec les zonages correspondants de ces 2 PPRT.

Il convient de noter toutefois que le PPRT dit de Donges B, approuvé le 25 février 2019, n'est pas évoqué. Le PLUi devra être amendé pour en intégrer les diverses composantes. De même les éléments du Porter-à-connaissance risques de janvier 2019 concernant les sociétés Centrale Biogaz et Air Liquide n'ont pas été intégrés aux dispositions du PLUi.

Nuisances, sites et sols pollués, santé publique

Les choix d'aménagement des territoires constituent des leviers importants pour promouvoir la santé des populations. Un aménagement favorable à la santé vise à encourager des mesures d'aménagement qui permettent le développement d'un environnement « sain », favorable au bien-être et réduisant dans le même temps des inégalités territoriales de santé.

Le projet de PLUi affiche plusieurs objectifs qui concernent la santé dans une approche globale et positive (bien-être et qualité de vie) avec la prise en compte des facteurs de risques et des mesures de protection : limitation de l'exposition de la population aux nuisances, préservation des ressources en eau, développement des mobilités actives, de la nature en ville, lutte contre les îlots de chaleur urbain, proximité des services et accessibilité à pied et à vélo (ville du 1/4 d'heure) ,

développement de l'offre de logements intermédiaires pour les personnes âgées, etc. sans toutefois que l'influence du projet sur la « santé », au regard de l'évolution des pratiques des habitants de la CARENE qu'il sous-tend, ne soit mise en avant.

Au-delà de cette approche globalement positive, l'attention doit être portée à l'aménagement des zones susceptibles d'être concernées par des nuisances ou par une pollution des sols.

Le rapport de présentation du PLUi aborde les nuisances uniquement sous l'angle des nuisances sonores. Le choix de ne pas aborder l'éventualité d'autres formes de nuisances (olfactives, par exemple) à l'échelle de la CARENE mériterait d'être argumenté.

L'état initial s'attache à dissocier la notion de nuisance, associée à une gêne particulière, à celle de bruit ambiant. Le terme nuisance semble utilisé de façon plus extensive dans l'énoncé des mesures ERC sur les secteurs concernés par des orientations d'aménagement et de programmation, au risque d'induire une confusion sur le niveau réel d'exposition aux nuisances et l'utilité des recommandations types formulées. Le dossier évoque par ailleurs une limite de 75 dB pour définir les zones à prescriptions renforcées, limite dont l'origine serait à justifier.

Le rapport se réfère à des cartes des zones de calme, indiquée comme étant jointes en annexe, sans préciser s'il faut déduire la localisation de ces dernières des cartes des zones de bruit, seules annexées. Il est ainsi difficile de vérifier si le projet de PLUi préserve bien les zones calmes existantes.

Pour ce qui concerne l'optimisation de la gestion des sites et sols susceptibles d'être affectés par une pollution, la manière dont le projet de PLUi entend assurer la maîtrise de leurs impacts sur la santé humaine devrait être mieux explicitée.

3.3Préservation des espaces d'intérêt biologique et paysager

Trame verte et bleue

Le projet de PLUi réalise un travail important d'identification de la trame verte et bleue (TVB) à l'échelle de l'intercommunalité. Il prévoit – en complément de l'inscription des zones majeures dans des zonages N et A et de l'édiction de dispositions réglementaires contribuant à assurer la préservation de certaines de ses composantes (haies, zones humides, etc.) – une orientation d'aménagement et de programmation thématique dédiée à la TVB, incluant, outre des éléments de connaissance et des préconisations en vue de sa préservation, des propositions d'aménagements sur le territoire à des fins de restauration de continuité écologiques, sur des secteurs identifiés, localisés pour certains au sein d'OAP sectorielles.

Cette OAP thématique présente l'intérêt d'offrir une vision globale à l'échelle du territoire. Cependant, certaines données seraient à rectifier ou à compléter (des espèces invasives étant par exemple visées pour la restauration de la continuité écologique alors que des espèces emblématiques du marais doux comme le brochet ne le sont pas). De plus, un suivi de la mise en œuvre effective des actions positives envisagées serait intéressant, du fait du caractère peu prescriptif de l'OAP et de l'absence de maîtrise d'ouvrage, de cadre d'intervention et de calendrier clairement identifiés (des possibilités de partenariats communaux avec la CARENE étant simplement évoquées). Par ailleurs, la pleine cohérence du projet de PLUi et de ses OAP sectorielles vis-à-vis de cette OAP thématique aurait mérité d'être mieux vérifiée, de façon à éviter

des contradictions tenant entre autres à l'absence d'inventaire zone humide et biodiversité précis sur ces secteurs. Par exemple, la zone de 39 ha concernée par l'OAP de Brais Nord à St-Nazaire est située dans un milieu « bocager très fonctionnel ». Pourtant, les réservoirs de biodiversité identifiés dedans et à proximité immédiate ne sont pas considérés comme des enjeux de l'OAP sectorielle et leur préservation n'est pas prise en compte dans l'aménagement de la zone incluant la coupe des espaces boisés, de haie, et la replantation d'un alignement d'arbre sur voirie.

Des marges d'améliorations thématiques sont également exposées ci-après.

Zones humides et cours d'eau

La préservation des zones humides constitue un enjeu particulièrement important sur ce territoire et les documents d'urbanisme doivent respecter les dispositions du SDAGE du bassin Loire-Bretagne 2016-2021. A ce titre, les PLU doivent définir des zonages protecteurs, assortis le cas échéant de dispositions spécifiques dans le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation, tenant compte des fonctionnalités des zones humides identifiées.

Le projet de PLUi s'appuie sur les inventaires existants, menés entre 2009 et 2011 suivant la méthodologie issue du SAGE de l'estuaire de la Loire, non exhaustifs mais identifiant des zones humides fonctionnelles et avérées. Le projet de PLUi édicte dans les dispositions générales du règlement écrit une disposition restreignant – sous réserve des dispositions applicables dans les zones du PLU concernées – les occupations et utilisations du sol admises en zone humide aux constructions, ouvrages et travaux (dont les abreuvoirs pour animaux) sous réserve qu'ils soient liés à une activité agricole présente sur les parcelles concernées et à condition qu'ils ne portent pas atteinte aux milieux et au fonctionnement hydraulique de la zone humide. L'ajout d'une exigence d'absence d'alternative contribuerait à rendre la protection plus efficace et plus respectueuse de la démarche ERC et du SDAGE.

Surtout, il est relevé que cette protection s'applique aux seules zones humides repérées sur les plans de zonage, se limitant au cas présent à celles figurant en zones A et N, hors secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL). La collectivité indique ne pas pouvoir procéder de façon analogue pour les zones U et AU au motif d'une obsolescence des inventaires réalisés il y a une dizaine d'années, liée, d'une part, au fait que les zones humides existantes dans ces zones y auraient depuis subi des modifications et, d'autre part, au fait qu'un arrêt du Conseil d'État du 22 février 2017 rendrait la méthodologie employée pour la réalisation des inventaires inadaptée. Sur ces secteurs urbanisables U et AU – par définition susceptibles de porter atteinte aux zones humides – le PLUi fait le choix de s'en remettre aux procédures au titre de la loi sur l'eau, applicables aux porteurs de projets au stade opérationnel.

Ce faisant, le PLUi ne joue pas son rôle. Il ne permet pas de faire des choix éclairés de localisation du développement futur respectueux des zones humides ni n'assure un niveau de protection suffisant. Il ne respecte pas pleinement les orientations et dispositions du SDAGE du bassin Loire-Bretagne 2016-2021 portées par le SCoT et n'assure pas à son niveau une protection satisfaisante des zones humides situées dans les zones U et AU, en particulier des zones humides de surfaces inférieures aux seuils de la loi sur l'eau.

Il convient de rappeler que l'arrêt du conseil d'État susmentionné ne fait pas obstacle à l'utilisation des inventaires communaux menés en application des SAGE, ni à leur poursuite, en ce que l'arrêté de 2008 ne fixe pas la méthodologie de ces inventaires mais les critères de délimitation des zones humides dans le cadre de l'exercice de la police de l'eau.

Il apparaît également délicat pour la collectivité de se prévaloir d'un défaut d'actualisation de l'inventaire sur les secteurs ayant subi des modifications, sans expliciter les causes (légales ou non) de ces évolutions ni justifier de l'impossibilité pour elle de procéder à une actualisation de l'inventaire. La collectivité aurait dû – dans le cadre des études d'élaboration du PLUi – s'appuyer par exemple sur les procédures au titre de la loi sur l'eau intervenues durant la décennie écoulée et compléter et préciser elle-même l'inventaire au niveau des autres zones susceptibles de recevoir des aménagements, afin de clarifier en connaissance de cause et au terme d'une analyse de type « éviter réduire compenser » si le PLUi admet à son niveau en la justifiant (et sous réserve des procédures loi sur l'eau à intervenir) la destruction éventuelle de certaines des zones humides situées dans les zones U et AU.

La trame des milieux aquatiques présentée dans l'état initial de l'environnement présente des incohérences (tramage dans le lit mineur de la Loire, nombreuses portions de cours d'eau identifiées sans continuité hydraulique). Des données plus complètes issues de la cartographie des services de l'État sont disponibles sur le site de la préfecture.

Le règlement prévoit par ailleurs un recul des constructions de 5 mètres par rapport aux cours d'eau et canaux, toutefois inférieur à la servitude de 6 mètres édictée à l'article L.215-18 du code de l'environnement et insuffisant pour assurer une protection efficace de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. Un croisement avec le travail d'identification de la trame verte et bleue réalisé aurait pu conduire à une hiérarchisation des axes.

De même, la protection des têtes de bassin versant apparaît insuffisante. Même si une grande partie du territoire est occupée par les marais et le bassin aval du Brivet, plusieurs petits cours d'eau prennent leur source sur le territoire de la CARENE, notamment sur les communes de Pornichet, Saint-André des eaux et Saint-Nazaire. Ces petits cours d'eau, dont le bassin versant est potentiellement soumis à de fortes pressions liées à l'artificialisation des terrains, auraient mérité un travail de diagnostic et de définition de mesures adaptées.

La MRAe recommande de compléter l'information sur les zones humides, les cours d'eau et têtes de bassins versants et de renforcer les mesures de protection envisagées.

Espaces remarquables au titre de la loi Littoral

Le PLUi délimite les espaces remarquables au titre de la loi Littoral préalablement identifiés par le SCoT et la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire, en omettant toutefois celui à l'est des Grand et Petit Marsac. Celui du Pré de la Belle Fille semble également moins étendu que sur les cartes du document d'orientations et d'objectifs du SCoT. Il n'est pas précisé au dossier si l'absence de chapitre maritime du SCoT valant schéma de mise en valeur de la mer a donné lieu, au stade de l'élaboration du PLUi, à une réflexion visant à identifier d'éventuels espaces remarquables complémentaires sur le domaine public maritime, suivant les critères définis à l'article R.121-4 du code de l'urbanisme.

Le PLUi fait le choix de n'inclure l'ensemble des espaces remarquables ni dans une trame ni dans des zonages dédiés, mais de cartographier ces espaces sur un plan spécifique à superposer aux plans de zonages et de prévoir un paragraphe dédié dans les dispositions générales du règlement. Les espaces remarquables identifiés sont ainsi zonés essentiellement en NA1, AA1a, AB, NM, NA2 et NQa qui autorisent d'autres occupations et utilisations du sol que celles prévues par la loi Littoral, nécessitant d'être croisées avec le paragraphe du règlement dédié aux espaces remarquables, au risque de perdre en lisibilité pour le public et les instructeurs d'autorisations

d'urbanisme et donc de nuire à la préservation obligatoire de ces espaces.

Ce choix conduit également à définir les catégories d'aménagements légers autorisés sur l'ensemble de ces espaces, de natures pourtant disparates, en reproduisant l'article R.121-5 du code de l'urbanisme sans sélectionner les occupations du sol qui répondent à un besoin local et apparaissent compatibles avec les usages et la sensibilité des milieux. S'y ajoutent des occupations du sol pour certaines non prévues par la loi Littoral.

La MRAe recommande de réexaminer le projet de PLUi au regard des dispositions de la loi Littoral relatives aux espaces remarquables afin de garantir leur respect.

Coupures d'urbanisation

Le PLUi ménage, sans justification claire, des coupures d'urbanisation de superficie sensiblement plus réduite que dans le SCoT et la DTA. Certaines des occupations admises en leur sein par le règlement du PLUi apparaissant susceptibles de réduire l'intérêt paysager de ces dernières, une analyse plus poussée des enjeux liés aux différentes coupures mériterait d'être menée.

La MRAe rappelle la nécessité de respecter l'étendue des coupures d'urbanisation définies dans le SCoT de la métropole Nantes Saint Nazaire et la DTA de l'Estuaire de la Loire et recommande de réexaminer la pertinence des occupations du sol admises au sein de ces dernières.

Bande des 100 mètres

La bande des 100 mètres à compter des plus hautes eaux constitue un espace de très forte sensibilité, assujéti pour ce motif par le code de l'urbanisme à des règles issues de la loi Littoral très protectrices en dehors des espaces déjà urbanisés.

Les dispositions générales du règlement écrit rappellent les interdictions liées à la bande des 100 mètres. Cependant, les plans de zonage ne localisent pas cette bande à titre indicatif, ce qui risque de conduire à une absence de prise en compte.

La MRAe recommande d'identifier les secteurs de la commune où s'appliquent les limitations liées à la bande des 100 mètres hors espaces urbanisés.

Boisements et plantations

Le projet de PLUi assure la protection de boisements et plantations en exploitant les différents outils existants (protection forte au titre d'espace boisé classé sur 539 ha, protection plus souple issue de la loi "Paysages" sur 5454 ha, orientations d'aménagement et de programmation thématiques et sectorielles).

La commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) a préconisé des ajustements des périmètres des espaces boisés significatifs n° 24, 25, 27, 30, 34, 37 et 40, dont il conviendra de tenir compte, en vue d'une meilleure cohérence de la protection des boisements avec le SCoT en vigueur.

Patrimoine bâti, vernaculaire et paysager

Un recensement des éléments de patrimoine à protéger a été effectué et donne lieu à des mesures de protection dans le règlement.

Une analyse paysagère s'appuyant sur l'atlas départemental des paysages figure au dossier. Les objectifs de protection des sites inscrits existants sur le territoire sont correctement pris en compte.

De manière plus ponctuelle, l'insertion paysagère du projet de centrale photovoltaïque envisagée sur le Centre d'Enfouissement Technique (CET) de Cuneix à Saint-Nazaire ou sur un ancien crassier dont les déchets proviennent des anciennes forges à Trignac mériterait d'être étudiée avec un niveau de précision en adéquation avec les enjeux des sites concernés, afin le cas échéant, de définir un encadrement pertinent des futurs projets.

3.4Eaux pluviales et usées

La qualité de l'eau constitue un enjeu important sur l'intercommunalité du fait de la sensibilité des milieux estuariens, maraîchins et littoraux et des usages qui en dépendent.

L'élaboration, concomitante à celle du PLUi, des zonages d'assainissement des eaux usées et pluviales a fait l'objet le 13 mars 2019 de deux décisions de dispense d'évaluation environnementale après examen au cas par cas par la MRAe, fondées sur les indications apportées par la CARENE à un stade précoce de leur élaboration. Les projets finalisés de ces derniers seront mis à l'enquête publique parallèlement au projet de PLUi. Pour cette raison, la collectivité n'a annexé au projet de PLUi ni les zonages communaux existants, ni les projets de zonages d'assainissement des eaux usées et pluviales, ce qui ne permet donc pas à la MRAe de s'assurer de la cohérence de leurs dispositions respectives avec celles du projet de PLUi. La persistance de rejets directs vers le milieu naturel appelle la mise en œuvre de mesures d'encadrement des rejets.

La MRAe insiste sur l'importance de supprimer ou de régulariser rapidement les rejets directs existants vers le milieu naturel et d'adopter un règlement pluvial ayant valeur de servitude.

Au vu des impacts environnementaux induits, de la particularité des apports industriels et du blocage potentiel des projets urbains, un volet plus conséquent consacré à l'assainissement collectif serait à intégrer dans le rapport de présentation, précisant notamment le bassin de collecte, la capacité organique restante de chaque station d'épuration, les opérations urbaines ou d'activités qui y seront raccordées. Une attention particulière est à apporter concernant les stations d'épuration de La-Chapelle-des-Marais, en limite de capacité, St-Nazaire-Est « zone portuaire » qui assure l'assainissement spécifique de la zone industrielle et St-Nazaire Ouest « Les Ecosières » qui doit absorber la majeure partie de l'augmentation démographique. Pour rappel, il sera indispensable de démontrer la capacité de la station à traiter et absorber les effluents des zones AU dans le cadre d'une ouverture à l'urbanisation.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation concernant la capacité des stations d'épuration à traiter les eaux usées et, le cas échéant, d'adapter le rythme des ouvertures à l'urbanisation à la requalification du système de traitement.

3.5 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

L'élaboration d'un Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et d'un Plan de déplacements urbains (PDU) à l'échelle de la communauté de communes a également été menée conjointement à celle du PLUi, en vue d'une mise à l'enquête publique de ces derniers en même temps que le projet de PLUi.

Le territoire se caractérise en effet par des enjeux importants en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'adaptation du territoire au changement climatique et de réduction de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires associés.

Les dispositions du projet de PLU apparaissent cohérentes avec les orientations de ces documents, en permettant par exemple le développement de sites de production d'énergies renouvelables et en prenant en compte la proximité des équipements dans le choix des zones d'urbanisation future.

Nantes, le 8 août 2019

Pour la présidente de la MRAe des Pays-de-la-Loire,
par délégation

A blue ink signature, appearing to be 'Thérèse PERRIN', written in a cursive style.

Thérèse PERRIN