

LE PREFET DE LA VENDEE

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

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE AU TITRE DE L'EVALUATION
ENVIRONNEMENTALE DU PLAN LOCAL D'URBANISME DES HERBIERS**

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, 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, et à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Les textes réglementaires prévoient que certains plans locaux d'urbanisme (PLU), considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. En ce qui concerne la commune des HERBIERS, cette décision de soumettre à évaluation environnementale la révision de son plan local d'urbanisme est intervenue le 21 août 2013 suite à l'examen au cas par cas en application de l'article R.212-14-1 du code de l'urbanisme.

De manière obligatoire, avant l'enquête publique sur le projet de PLU, le Préfet est saisi 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 (article L.121-12, 1^{er} alinéa et R.121-15 du code de l'urbanisme). Cet avis est joint au dossier soumis à l'enquête publique.

Le présent avis porte plus spécifiquement sur :

- l'évaluation environnementale (autrement dit, les informations contenues dans le rapport de présentation),
- la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme.

Il se décline en trois parties :

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

A) Le contexte

La commune des Herbiers compte 15 916 habitants (chiffre INSEE 2011) pour une surface de 8 877 hectares. Il s'agit de la ville centre de la communauté de communes du pays des Herbiers qui regroupe les 8 communes de ce canton totalisant une population de 28 771 habitants. Plus largement, elle s'inscrit au sein du territoire du Scot du Pays du bocage Vendéen.

La ville se caractérise par un développement urbain central par rapport à son territoire, et s'est organisée au carrefour de plusieurs axes routiers départementaux structurants .

La commune a su tirer parti de l'arrivée de l'autoroute A 87 avec un développement ces dernières décennies des activités économiques au nord-ouest du territoire, à la sortie du diffuseur autoroutier (12 593 emplois en 2010).

C'est une commune dynamique qui connaît un taux de croissance régulier annuel de sa population de l'ordre de 1% .

La ville des Herbiers se situe en quelque sorte au sein d'une "cuvette" dominée par le Mont des Alouettes, site emblématique de la Vendée, en position de promontoire.

Le territoire communal se caractérise par la présence d'un bocage encore très présent. On note la présence de deux vastes entités qui figurent à l'inventaire des zones naturelle d'intérêt faunistique et floristique à savoir la ZNIEFF de type 2 "Forêt et étangs du bas bocage entre Sainte-Florence et Les Herbiers", qui concerne la partie est du territoire communal et la ZNIEFF de type 2 "Collines vendéennes, vallée de la Sèvre nantaise" qui couvre le tiers nord-est du territoire. A relever également un réseau hydrographique très présent, avec notamment parmi les cours d'eau les plus significatifs, La Grande Maine qui traverse la ville, et le Petit Lay en limite sud-est de la commune.

**B) 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. Selon 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 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 œuvre du plan ;

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R.214-18 à R.214-22 du code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 ;

4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, 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 par rapport aux autres solutions envisagées. Il expose les motifs des délimitations 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 et rappelle que le plan fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation ;

6° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

En cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.

Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans et documents. »

Sur le plan formel, le rapport de présentation du PLU des Herbiers comprend l'ensemble des éléments prévus par l'article R123-2-1 du code de l'urbanisme .

a) Diagnostic et articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Le diagnostic s'appuie sur une présentation des évolutions démographiques, du parc de logement existant, des activités (industrielles, artisanales, commerciales, touristique et agricoles), des équipements publics, des réseaux.

La situation de l'actuelle station d'épuration est évoquée. Le dossier fait état de dysfonctionnement liés à une surcharge hydraulique occasionnée par la venue d'eau résiduaires importantes dans le réseau, alors même que du point de vue de son dimensionnement initial, la station est normalement à même de traiter la charge organique et dispose de marges suffisantes.

L'articulation avec les autres documents d'ordre supérieur est abordée page 224 à 227

Le SCoT du Pays du Bocage Vendéen est en cours d'élaboration. Les éléments du PLH, notamment les objectifs assignés à la ville des Herbiers en termes de production de logements pour la période 2013-2018 sont rappelés. Le dossier expose les orientations du SDAGE Loire Bretagne et enjeux des deux SAGE de la Sèvre Nantaise et celui du Lay, mais sans être démonstratif quant à la compatibilité du PLU avec ces documents.

b) L'état initial de l'environnement et les perspectives d'évolution

Du point de vue du paysage et du patrimoine

Le rapport expose les éléments de patrimoine bâti et paysager. Il présente un état des lieux complet en associant à la cartographie des illustrations photographiques. Il permet de bien appréhender le contexte communal particulier, en ce qui concerne les paysages agricoles et les espaces naturels entre la plaine du bas bocage à l'ouest et le haut bocage au nord est plus vallonné avec les coteaux qui offrent de larges vues depuis le site du Mont des Alouettes. Il permet également une bonne perception du patrimoine urbain du centre ancien et de ses extensions récentes à vocation d'habitat et d'activité.

Du point de vue des espaces naturels et de la biodiversité

Sont abordés les principaux espaces existants tels qu'ils ressortent des inventaires et zonages de protection déjà connus, à savoir notamment les périmètres des zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique .

Le rapport rappelle les principaux éléments de répartition de surfaces des zones humides par typologie (432 hectares du territoire communal concernés au total). Pour être complet, l'état initial aurait mérité sur ce point d'intégrer les éléments du diagnostic environnemental réalisé par Dervenn Agriculture et territoires et le CRPF. En effet, en son absence le lecteur ne peut totalement comprendre la hiérarchisation qui a pu s'opérer entre zones humides primordiales et les autres d'enjeux plus relatifs.

La remarque précédente est également valable en ce qui concerne l'inventaire des haies qui a été mené conjointement à celui des zones humides. Ils constituent des éléments à part entière de l'état initial de l'environnement.

Le travail d'identification de la trame verte et bleue est retranscrit et fait l'objet d'une cartographie page 32. Elle repose largement sur les deux ZNIEFF de type 2 et le réseau hydrographique.

Du point de vue des risques naturels

Le document reprend à son compte les éléments relatifs au plan de prévention du risque inondation du Petit Lay ainsi que les zones inondables de la Grande Maine.

c) La justification des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable

Le rapport de présentation justifie le choix du scénario retenu - avec un taux de croissance annuel de la population de 1,2% - par la dynamique observée sur ce territoire. Il s'appuie également sur les objectifs de production de logements tels que définis dans le cadre du PLH intercommunal approuvé pour la période 2013-2018.

La perspective d'accroissement de la population à échéance du PLU serait ainsi de 2 400 nouveaux habitants.

Il présente l'analyse comparatives "avantages / inconvénients" de chacun des scénarios étudiés (A,B,C,D) en termes d'organisation du développement sur le territoire et de surface nouvelles pour l'urbanisation, en tenant compte à la fois des secteurs d'habitat et d'activité existants, des infrastructures de desserte et des secteurs de sensibilité environnementale à prendre en compte.

Le rapport retranscrit clairement les choix opérés au cours de l'élaboration du projet communal en procédant à l'analyse des divers sites potentiels identifiés pour l'urbanisation. Il indique quels secteurs dédiés initialement à l'urbanisation au PLU de 2005 ont finalement été réduits ou abandonnés.

Les enjeux environnementaux du territoire communal sont rappelés au projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et au rapport de présentation. Les enjeux de maintien de la biodiversité et des continuités écologiques, de protection du patrimoine naturel, du patrimoine hydraulique, sont abordés au même titre que l'objectif visant à favoriser l'accueil de nouveaux habitants et de nouvelles entreprises.

d) 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, puis le projet de PLU a fait l'objet d'une analyse sur toutes les thématiques environnementales susceptibles d'être concernées. Cette analyse est retranscrite en grande partie sous forme de tableaux qui permettent, en regard de chaque thème, d'identifier les enjeux environnementaux, les effets positifs ou négatifs du PLU et les mesures correctives prévues lorsqu'elles s'avèrent nécessaires. La caractérisation du niveau d'enjeu - fort, modéré ou plus modeste - associée à un code couleur permet de mieux rendre compte du travail de hiérarchisation effectué. Pour chaque zone destinée à l'urbanisation future à vocation d'habitat, le dossier propose une fiche descriptive très illustrative. Il est à regretter que le dossier ne propose pas le même niveau de restitution en ce qui concerne les secteurs à vocation d'activités.

e) Les mesures de suppression, de réduction et de compensation

Ces mesures sont décrites au sein de la colonne dédiée dans le tableau d'ensemble qui constitue le cœur de la partie évaluation des incidences. Pour chaque thème, en fonction des enjeux environnementaux et des effets potentiels du PLU, le tableau comporte des mesures de limitation ou d'encadrement du développement au travers de dispositions réglementaires du PLU ou de compensation qui seront à prévoir dans le cadre de la conduite opérationnelle des projets d'aménagement dont le rapport édicte les principes.

f) Les mesures de suivi

Les indicateurs de suivi sont identifiés au tableau figurant page 269, avec un état zéro de référence.

Le suivi du pourcentage de haies protégées n'a pas de sens que mis en perspective avec le suivi du linéaire global sur la commune et n'est donc pas pertinent à lui seul. En effet, tel que défini cet indicateur pourrait conduire au résultat paradoxal d'une protection de 100% des haies par simple disparition de toutes les haies non protégées. Le PLU encadre et assure par ses dispositions réglementaires la pérennité des éléments identifiés au titre de l'article L123-1-5-7°, mais au regard de la proportion de haies non protégées, il paraît pertinent de pouvoir suivre la pression qui s'exerce sur ces éléments paysagers et de patrimoine naturel de moindre enjeu.

En matière d'assainissement, un suivi portant à la fois sur la capacité de traitement organique et la capacité hydraulique serait pertinent dans la mesure où une surcharge hydraulique par des apports d'eau résiduaire dans le réseau peut avoir des effets sur la qualité des rejets. Il serait également judicieux de s'appuyer sur un suivi qualitatif des rejets en sortie de station d'épuration. Il aurait été intéressant de suivre le taux d'habitations raccordées au réseau d'assainissement collectif et de s'appuyer sur les éléments de suivi qualitatif et quantitatif des rejets de la station d'épuration, assuré par le SATESE.

A la rubrique risque et nuisance, certains indicateurs mériteraient d'être explicités. En l'état, le lecteur n'est pas en mesure de savoir en quoi consiste le suivi du PPRi, ou encore des risques identifiés au titre du dossier communal des risques majeurs, quelle état zéro et que veut-on suivre ?

g) Le résumé non technique

Le résumé non technique présenté page 273, très succinct ne répond pas aux attendus de cette partie. La page consacrée à cette partie rappelle simplement en des termes génériques en quoi consiste une évaluation environnementale. Cette présentation pourrait être formulée quel que soit la commune concernée. Aucun élément contextualisé de l'évaluation propre au PLU des Herbiers n'est rappelé, alors que le résumé doit permettre au public de disposer d'une vision synthétique mais complète du contexte, des enjeux et de la façon dont ils ont été pris en compte dans l'élaboration du projet de PLU.

C) Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

Les thématiques méritant un commentaire particulier font l'objet d'un examen ci-après :

1 / Consommation et organisation de l'espace

Le rapport de présentation dresse le bilan de la consommation d'espaces depuis la mise en œuvre du PLU sur la période comprise entre 2005 et 2011. Ce sont 41 hectares environ qui ont été destinés au développement de l'habitat (5,8 ha/an) et 118 hectares aux activités économiques (22,7 ha/an).

Le projet de PLU révisé, prévoit de consacrer sur les 12 prochaines années, 53 hectares pour l'habitat, 7 ha pour des équipements sportifs et de loisirs et 80 hectares pour les activités économiques.

Si en termes de rythme de consommation d'espaces naturels et/ou agricole, les évolutions sont favorables, il n'en demeure pas moins que les objectifs du PADD et l'évaluation du besoin correspondant en terme de surfaces auraient du être appréciés pour une période de 10 ans. La prise en compte d'un pourcentage de rétention foncière de 50% au sein des secteurs en "dents creuses" ayant vocation à être construits, conduit à surévaluer le besoin en extension urbaine. Par ailleurs, le projet n'utilise pas les outils permettant de phaser et maîtriser la gestion des ouvertures à l'urbanisation puisque toutes les zones sont d'ores et déjà ouvertes à l'urbanisation (zonage 1AUe).

2/ Protection des espaces d'intérêt biologique

Le projet de PLU prévoit la mise en œuvre de diverses mesures de protection.

a) Eau / Zones humides

La préservation des zones humides constitue l'un des objectifs majeurs du SDAGE Loire Bretagne. L'inventaire des zones humides sur le territoire communal a été mené, mais l'absence de son intégration dans l'état initial de l'environnement ne permet pas une comparaison avec les surfaces finalement retenues au plan de zonage réglementaire. Le dossier mérite donc de mieux établir ce lien pour rendre compte de la pertinence des choix finalement adoptés et ainsi de mieux asseoir les conclusions de l'évaluation environnementale sur cet item.

Les dispositions réglementaires du PLU associées à la trame des zones humides reportées aux plans apparaissent quant à elles satisfaisantes .

En matière d'assainissement des eaux usées, compte tenu du nombre de nouveaux habitants à terme (+ 2400) et de l'arrivée de nouvelles activités potentiellement à raccorder, l'évaluation aurait mérité de mettre davantage l'accent sur l'importance de traiter la question de surcharge hydraulique. A ce stade, le dossier considère ce niveau d'enjeu comme modéré alors même que la station du point de vue hydraulique est en limite de capacité. Aussi, il était attendu des actions volontaristes à la hauteur du

développement envisagé afin de résorber les venues d'eau résiduaire qui auront des incidences sur la qualité des rejets et le milieu récepteur de la Grande Maine. De ce point de vue, l'analyse du PLU par rapport aux documents supra en termes de planification dans le domaine de l'eau n'est pas complètement aboutie.

b) Haies - Boisements - Corridors écologiques

Le travail d'identification de la trame verte et bleue a été bien mené. Toutefois, les éléments manquants du diagnostic communal de 2011, ne permettent pas d'appréhender quelle est la proportion de haies et boisements finalement protégés, même si on peut reconnaître qu'un effort conséquent a été accordé, qui témoigne d'une réelle volonté de prise en compte de ces enjeux de préservation. Les principaux secteurs de sensibilité particulière que représentent les vallées associées au réseau hydrographique bénéficient d'une prise en compte et d'une préservation satisfaisante dans leur ensemble, via des dispositions réglementaires des zonages et des mesures spécifiques complémentaires au titre des espaces boisés classés ou des éléments inventoriés adaptées (articles L.130-1 et L.123-1-5-7° du code de l'urbanisme). Toutefois, on constate que la partie la plus à l'ouest de la ZNIEFF de type 2 "Collines vendéennes, vallée de la Sèvre nantaise", en bordure de la route départementale RD 2755a bien que reprise à la carte des enjeux écologiques fait encore l'objet d'un développement urbain. Cette vocation interroge d'autant plus que cet espace de 18 hectares à vocation d'activité (EKHO) inscrit au précédent PLU, en continuité d'une zone d'habitat du secteur des Peux, n'a pas connu de concrétisation.

3/ Protection des sites et du paysage

Pour ce chapitre, l'évaluation environnementale du PLU conclut selon les secteurs à une prise en compte satisfaisante, à des atteintes limitées mais aussi à des risques d'incidences fortes liées à divers projets de contournements routiers. A ce stade, les fuseaux représentés ne sont qu'indicatifs, les projets n'étant à notre connaissance pas encore programmés. Toutefois, le fait de les inscrire non seulement au PADD, mais aussi dans le règlement graphique induit l'obligation d'en démontrer l'acceptabilité. Or certains impliqueraient indéniablement des impacts environnementaux tels que des ruptures de corridors écologiques et des perceptions visuelles fortes dans le paysage. Le PLU ne peut se contenter de renvoyer la démarche consistant à éviter, réduire et le cas échéant compenser les impacts au stade du projet opérationnel. Il se doit, à son échelle et en fonction de la sensibilité des milieux concernés, de mener une évaluation proportionnée ce qui n'est pas fait dans le présent document.

Concernant le Mont des Alouettes, le dossier considère le niveau de prise en compte comme satisfaisant. Il convient cependant de moduler cette appréciation. Les motifs de classement des sites inscrit et classé du Mont des Alouettes reposent à la fois sur un critère paysager - le paysage du haut bocage et des collines vendéenne et la situation en balcon sur le bas bocage - et sur un critère historique - valeur commémorative, les moulins jouèrent un rôle dans les guerres de Vendée, l'orientation de leurs ailes était un signal pour l'armée royale qui se basait sur leurs indications -. Les objectifs de gestion pour les sites inscrit et classé portent sur la réouverture complète ou partielle du paysage (cônes visuels) qui est altéré par des boisements spontanés (probablement à partir d'une trame bocagère préexistante ou d'une réserve forestière initiale) qui se sont fortement développés depuis le classement des sites en 1933.

Le rapport de présentation, précise que le massif boisé est doté d'un plan d'un plan de gestion forestier durable et le centre régional de la propriété forestière recommande d'éviter une zone de type espaces boisés classés afin de pouvoir effectuer des coupes. Mais le principe de ces plans consiste à replanter à superficie constante ce qui renforce la pérennité du bois, en contradiction avec les objectifs de gestion des sites classé et inscrit.

Au-delà des incompatibilités du classement du bois de Maha au titre de l'article L 130-1 du CU espaces boisés avec les modalités de gestion propres à l'office national des forêts, il conviendrait d'engager une réelle réflexion visant à assurer la cohérence entre les divers enjeux de gestion du boisement, de prise en compte de la biodiversité et les objectifs visant à retrouver et maintenir les caractéristiques du site à l'origine de son classement. Par ailleurs, il est à relever que le règlement de la zone N offre la possibilité de créer des installations et équipements techniques et diverses infrastructures, usages qui vont à l'encontre de l'objectif de réouverture du paysage.

Dans cet esprit, il est souhaitable de faire valoir les enjeux paysagers et patrimoniaux en prévoyant des cônes de vues sur l'ensemble du pourtour des sites classé et inscrit du Mont des Alouettes.

D'autre part, l'axe routier actuel qui passe entre le site classé et la chapelle commémorative vient rompre une unité paysagère et historique dont il est souhaitable de rétablir la cohérence, la déviation potentielle à l'occasion le cas échéant d'une déviation de cette route vers le sud dans le cadre du raccordement du contournement nord-ouest sur cette route départementale n°160, pouvant en ce sens représenter une opportunité.

Conclusion

Avis sur les informations fournies

Le contenu du rapport de présentation présente une analyse de l'état initial de l'environnement globalement satisfaisante. Les éléments relatifs au diagnostic communal mené pour les inventaires zones humides et des haies auraient vocation à enrichir le rapport de présentation pour améliorer l'appropriation et la connaissance des enjeux sur ces aspects.

Certains indicateurs méritent d'être mieux expliqués pour être plus facilement suivis.

Le résumé non technique serait quant à lui à réécrire pour être adapté spécifiquement au rapport et à l'évaluation environnementale du PLU des Herbiers.

Avis sur la prise en compte de l'environnement

L'analyse du projet de PLU arrêté par la commune des Herbiers m'amène à considérer qu'elle envisage un développement cohérent au regard du dynamisme de son territoire et de la pression foncière qui peut s'y exercer.

La prise en compte de l'environnement par le projet est globalement satisfaisante. Même s'il convient de souligner l'évolution favorable en termes de maîtrise de consommation d'espace, l'effort consenti mérite d'être davantage justifié. Face à un développement qui reste soutenu, il est nécessaire de prendre toute la mesure de l'enjeu de la résorption de la surcharge hydraulique que connaît la station d'épuration, ou tout au moins d'en faire état plus précisément compte tenu des risques de rejets non conformes que fait peser dès à présent cette situation sur l'environnement.

Conformément à l'article L.121-14 du code de l'urbanisme, il appartiendra à la commune de préciser postérieurement à l'enquête publique, dans le rapport de présentation du PLU qui sera finalement approuvé, la manière dont il aura été tenu compte du présent avis.

09 AVR. 2014

Le Préfet,
Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général
de la Préfecture de la Vendée



Jean-Michel JUMEZ