



PREFET DE LA REGION PAYS DE LA LOIRE

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

Nantes, le 24 OCT. 2014

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

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

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

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

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

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

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

1 – Contexte et présentation du projet de PLU

A mi-distance de Nantes et Saint-Nazaire, sur le sillon de Bretagne, Malville voisine son chef-lieu de canton, Savenay, pôle d'équilibre d'après la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire et pour le schéma de cohérence territoriale (SCoT) métropolitain Nantes-St Nazaire. La commune se caractérise par la rupture marquée par la RN 165, le nord étant occupé par le bourg entouré d'un paysage bocager tandis que le secteur sud est un espace agricole qui s'ouvre vers les marais. Comptant 3161 habitants au recensement de 2010, la population s'est accrue selon un rythme relativement mesuré de +0,6 % par an en moyenne, rythme quasi stable depuis 1990, alors que Savenay accélérât sa croissance sur la période.

La révision du PLU de 2006 a été prescrite en février 2012. Le projet examiné aujourd'hui a été arrêté par délibération municipale en date du 10 juillet 2014. Ses orientations générales, telles qu'elles sont présentées dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), se déclinent selon les trois principes suivants :

- une commune à l'identité rurale et agricole possédant une richesse patrimoniale diversifiée ;
- une commune voulant maîtriser son développement au sein de son bourg et de quelques hameaux afin de préserver ses espaces naturels et agricoles ;
- une commune voulant maintenir sa dynamique économique en poursuivant l'accueil d'activités tournées vers le commerce, l'artisanat, l'industrie et l'agriculture.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le rapport de présentation, globalement clair et proportionné aux enjeux, reste cependant trop succinct sur quelques points commentés ci-après. En outre, en l'absence de sommaire général (il est divisé en trois parties dont les deux dernières sont reléguées en milieu de dossier), il est très difficile pour le lecteur de naviguer dans le rapport de présentation et de localiser une information spécifiquement recherchée.

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

L'évaluation environnementale n'explicite pas spécifiquement les relations juridiques entre le PLU et les documents mentionnés à l'article L.122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte. Le diagnostic du territoire comporte un chapitre intitulé « paramètres supra-communaux », mais il se limite à rappeler les objectifs de plusieurs documents supérieurs dans le domaine de l'urbanisme (directive territoriale d'aménagement, SCoT métropolitain et schéma de secteur, programme local de l'habitat), sans démontrer comment le PLU assure son obligation de compatibilité. Le SDAGE Loire-Bretagne et les SAGE Estuaire de la Loire et Vilaine sont quant à eux présentés dans l'état initial de l'environnement, avec les mêmes limites.

2-2 – Etat initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement est articulé autour de cinq thématiques (préservation et gestion durable des ressources - contexte physique - analyse paysagère, urbaine et agricole - les risques, nuisances et pollution - la biodiversité et le patrimoine naturel). S'il permet une compréhension globale des caractéristiques de la commune de Malville et de son environnement, on doit relever deux lacunes.

L'inventaire des zones humides est issu du travail diligenté par la communauté de communes en 2011, dont le détail figure en annexe. La carte détaillée par typologies d'habitat aurait mérité d'être reprise au rapport de présentation. On signalera que pendant la phase de concertation de ce document, 11 réclamations ont été produites, sans qu'on ne connaisse leur teneur et leur portée, si ce n'est « qu'un accord a été trouvé sur chaque parcelle visitée ». Par contre, le zonage tel qu'issu de l'inventaire a fait l'objet pour le PLU d'une réduction justifiée sur le secteur de Piou, sur la base de 10 sondages pédologiques. La carte de synthèse du patrimoine naturel (page 100) résulte de la combinaison des différents espaces sous protection ou inventaires environnementaux, mais la trame verte et bleue n'est pas réellement étudiée en tant que telle : on ne trouve pas d'analyse en termes de réservoirs de biodiversité, de connexions et de ruptures écologiques associés à des espèces représentatives.

L'état initial comporte un zoom spécifique sur les secteurs de développement urbain afin d'en identifier et qualifier les enjeux à prendre en compte, mais il est inabouti à double titre. Tout d'abord, parce que plusieurs secteurs sont oubliés : les extensions ouest (Croix Blanche) et est (Les Epinettes) de la zone d'activités, le secteur 2AU au sud du bourg, soit au total plus de 15 ha. Ensuite, parce que sur les secteurs étudiés, la qualification écologique reste très générale (« prairie cultivée », « écran boisé »), sans inventaire spécifique qui aurait permis d'identifier d'éventuelles espèces patrimoniales, ce qui ne peut être exclu a priori, notamment pour les secteurs d'extension du bourg au sein de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (type II, « bocage relictuel et landes du secteur de Malville »).

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

Le chapitre consacré à l'explication des choix retenus pour établir le PADD met en relation logique les enjeux et objectifs que devaient relever le projet de PLU et les choix et mesures mis en oeuvre. Il présente en outre les justifications d'une série de dispositions techniques, par exemple les critères pris en compte pour la constructibilité des hameaux retenus. On ne trouve cependant pas les autres hypothèses qui auraient été étudiées ou envisagées pour l'atteinte de ces objectifs, qui auraient permis de mettre en perspective le projet retenu.

Le scénario « fil de l'eau » bâti à partir des tendances actuelles et des pressions sur l'environnement qui en résulteraient n'est pas explicitement formulé, mais on relève une comparaison cartographique entre les projections à terme du PLU actuel et du présent projet en matière de consommation d'espace (page 212).

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

Le rapport de présentation étudie, par grandes thématiques, les impacts d'une première version du projet de PLU sur l'environnement, puis expose les éventuelles recommandations issues de l'évaluation et les modifications in fine intégrées au projet de PLU.

Cette approche permet de retranscrire la logique itérative de la démarche d'évaluation environnementale et met en évidence les corrections ou ajustements apportés au projet suite à l'évaluation, par exemple l'extension de la protection des zones humides à celles classées en zone A. Cette entrée thématique de l'analyse des incidences aurait cependant dû être complétée d'une lecture spatiale portant spécifiquement sur les sites susceptibles d'être touchés de manière notable par la mise en œuvre du PLU, soit particulièrement les secteurs ouverts à l'urbanisation, comme discuté au paragraphe 2-2. Cet exercice, amorcé dans l'état initial (malgré les limites relevées), n'est pas poursuivi dans le volet évaluation des incidences du PLU. L'analyse plus fine porte uniquement sur le site Natura 2000 « Estuaire de la Loire », qui par définition combine les deux approches thématique et spatiale.

L'évaluation a par ailleurs identifié comme un sujet à traiter les incidences des emplacements réservés interceptant des zones humides (page 234), mais aurait dû livrer des éléments de fond permettant une première appréciation de ces impacts. S'agissant de l'emplacement réservé n° 14 au profit de l'Etat (RN165), il convient d'abord d'indiquer que les emprises ont été revues à la baisse par rapport à celles figurant au plan de zonage, réduisant d'autant l'impact sur les zones humides au niveau du futur échangeur de la Gazette. L'étude d'impact du projet de desserte de l'aéroport du Grand Ouest et son dossier loi sur l'eau, documents publics et disponibles, pourront utilement alimenter le PLU pour une restitution synthétique de la démarche éviter, réduire, compenser conduite par le maître d'ouvrage. Le même exercice de synthèse est attendu pour l'emplacement réservé n°16 au profit de la communauté de communes, pour lequel une démarche de compensation est annoncée sans connaissance préalable des possibilités d'évitement ou de réduction de l'impact.

Il faut enfin signaler que l'examen par l'autorité environnementale, dans le cadre de la procédure dite au cas par cas, du projet de zonage d'assainissement des eaux usées de la commune a montré que la station d'épuration du bourg ne dispose en réalité d'aucune capacité résiduelle de traitement (capacité nominale atteinte ou dépassée 7 mois sur 12 en 2013), contrairement à ce qu'annonce l'évaluation du PLU. Ce projet de zonage fera donc lui-même l'objet d'une évaluation environnementale qui permettra à la fois d'affiner le diagnostic et de dégager des actions de remédiation. Dans l'hypothèse la plus défavorable, on ne peut totalement exclure la nécessité d'une fermeture à l'urbanisation des zones 1AU du bourg dans l'attente de la réalisation de la nouvelle station d'épuration. En tout état de cause, les informations relatives aux eaux usées de l'évaluation du PLU (pages 244-246) devront être actualisées.

2-5 – Les mesures de suivi

Le dispositif de suivi proposé est solide et immédiatement opérationnel puisqu'il identifie les sources des données à mobiliser et présente un état zéro. Toutefois, au moins deux des sept indicateurs retenus ont un lien très indirect avec l'application du PLU (nombre d'arrêtés de catastrophes naturelles et tonnage collecté d'ordures ménagères / de tri sélectif), tandis que les enjeux biologiques (zones humides, haies et boisements) ne sont pas pris en compte dans le suivi.

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

Le résumé non technique est intégré au rapport de présentation et, en l'absence de sommaire, est difficilement accessible au lecteur et compromet ainsi sa raison-d'être. Il offre néanmoins une synthèse lisible de l'évaluation environnementale, particulièrement dans sa partie relative aux impacts du plan, présentée sous forme de tableau. Il faut toutefois signaler que la thématique « paysage / patrimoine bâti » a été oubliée. Le résumé devrait également être complété d'une cartographie localisant les secteurs ouverts à l'urbanisation.

Le chapitre méthodologique donne une description pédagogique de la démarche. Il permet de comprendre la logique « éviter, réduire » adoptée pour la présentation des recommandations formulées dans la section consacrée à l'évaluation des impacts du projet.

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

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

Depuis les années 1990, Malville connaît un rythme de croissance démographique constant mais modéré, entre +0,4 et +0,6 % annuellement. On doit souligner le solde migratoire négatif depuis 1990, que le rapport de présentation attribue à une faiblesse de l'offre de logements, sans envisager la question sous l'angle de la demande. L'évolution du nombre de constructions neuves (page 136) montre un rythme très haché, totalement dépendant des pics créés par les opérations d'ensemble. Le projet s'appuie sur un accroissement démographique annuel calculé à +1 % de 2008 à 2012, plus récent mais peut être moins représentatif que les chiffres précédents, pour retenir une hypothèse socle de 1,25 % jusqu'à 2024-2027 (environ 3800 habitants), qui le place dans la tranche ambitieuse du réalisme.

Cet objectif se traduit par un besoin de constructions de 26 à 28 logements par an, soit une très nette augmentation par rapport au rythme de 14 logements par an en moyenne entre 2000 et 2013 (élément de comparaison absent du dossier mais recalculé par l'autorité environnementale, avec le bémol pointé plus haut des très fortes fluctuations sur la période considérée). Ce sont au total entre 345 et 370 logements que le PLU envisage. La déclinaison en surfaces ouvertes à l'urbanisation de ces besoins de construction est justifiée sur la base d'objectifs de densité augmentés à 21 logements à l'hectare pour les secteurs d'extension du bourg, d'une superficie de 11 ha. Les capacités d'accueil des hameaux, réduites par rapport au document actuel sur la base de critères objectifs et justifiés, sont recensées en distinguant possibilités de réhabilitation et de constructions neuves. On aboutit à un potentiel estimé à 345 logements, dont 85 % dans ou en extension du bourg. On précisera que ces calculs intègrent à juste titre les zones non immédiatement urbanisables mais qui ont vocation à le devenir dans l'échéance du PLU (zones 2AU).

La commune de Malville se signale par ailleurs par ses zones d'activités, et l'ambition de la communauté de communes reste forte : le projet de PLU prévoit à la fois des extensions à l'ouest (Croix Blanche) et à l'est (Epinettes) de la zone d'entrée de bourg, ainsi qu'une extension de la zone de la Croix Rouge. Ce sont ainsi 33 hectares de zones à urbaniser qui sont affectés aux activités artisanales et industrielles. Il faut préciser d'une part qu'environ 18 ha (en entrée de bourg) ne sont pas immédiatement mobilisables (zones 2AU), et d'autre part que le projet d'une zone d'activités à la Gazette liée au projet d'aéroport du Grand Ouest reste, en l'absence de maturité, au stade de projection à très long terme (zone agricole Ax). Néanmoins, le PLU ne présentant pas d'éléments de justification étayés des besoins pour ces zones d'activités comme il l'a fait pour les zones d'habitats, les affectations foncières apparaissent surdimensionnées pour une commune voisine du pôle d'équilibre de Savenay.

Au final, par rapport à l'actuel PLU, le projet prévoit une régression des zones AU, des zones U mais aussi des zones N, au profit de la zone agricole qui gagne plus de 90 ha.

3.2 – Protection du patrimoine naturel

Le dossier comporte une évaluation fouillée des incidences tant directes qu'indirectes du PLU sur le site Natura 2000 « Estuaire de la Loire » (site d'importance communautaire et zone de protection spéciale). En l'absence de projet d'aménagement sur le secteur, elle peut démontrer que le zonage spécifique Nn offre un niveau de protection adapté et n'identifie pas d'incidences indirectes sur les habitats ou espèces générées par les secteurs agricoles et hameaux voisins.

Les zones humides ont été inventoriées et sont identifiées par une trame sur le plan de zonage. Elles sont très majoritairement classées en zone Ns, et ponctuellement en zone A. Si l'évaluation environnementale a comme indiqué précédemment permis de renforcer la protection des zones humides en zone A, la lecture du dispositif reste complexe, au risque d'une solution incertaine. Ainsi l'article 1 interdit toute atteinte aux zones humides, sauf pour les occupations et utilisations du sol spécifiquement prévues à l'article 2. Or cet article 2 soumettant lesdites occupations et utilisations à la condition préalable de ne pas compromettre l'existence, la qualité et l'équilibre biologique des zones humides, on aboutit dans la rédaction actuelle à ce que tout projet, même prévu à l'article 2, qui impacterait une zone humide serait interdit. Le recours à une articulation entre les articles 1 et 2 montrant que telle n'était pas l'intention des auteurs du PLU, il conviendra de clarifier le dispositif, dans un esprit de protection en adéquation avec les enjeux, assortie au besoin de quelques exceptions justifiées et évaluées.

Les limites relevées plus haut quant à l'analyse des secteurs ouverts à l'urbanisation se traduisent par des orientations d'aménagement relativement minimalistes, même si elles relaient tout de même des principes de maintien ou de recréation de haies et espaces boisés, ou d'espace de transition vers les milieux

naturels. En dehors de ces secteurs de projet, le PLU organise une protection générale des haies et boisements d'intérêt. Outre le statut d'espace boisé classé appliqué notamment à l'écrin enserrant le bourg, de nombreuses haies bocagères et les boisements restants sont identifiés sur le plan de zonage pour bénéficier du régime de l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme. Les dispositions réglementaires associées (article 3, page 5 du règlement) prévoient qu'en cas d'abattage justifié, des mesures compensatoires devront être prévues par le pétitionnaire, sur la même parcelle.

4 - Conclusion

On attendait une analyse plus approfondie sur la qualification et l'évaluation des secteurs ouverts à l'urbanisation. Néanmoins, le projet de PLU organise un développement de l'habitat moins consommateur d'espace, malgré des hypothèses démographiques à la hausse, et dans l'ensemble met en place ou conforte la protection des espaces environnementaux sensibles ou patrimoniaux. La consommation d'espace induite par un développement économique sous forme de zones d'activités artisanales et industrielles, dépendant d'un consensus local qui ferait de Malville le principal relais à ce titre de la ville-centre Savenay, apparaît néanmoins dépasser les besoins à l'échelle du PLU.

Pour le préfet
le sous-préfet chargé de mission

Mikael DORE