



PREFET DE LA VENDEE

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

Nantes, le **24 SEP. 2015**

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
SUR LE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE
DU SCoT DU PAYS DE SAINT-GILLES-CROIX-DE-VIE**

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, déclinée dans le code de l'urbanisme par les articles R. 121-14 et suivants. Le décret n°2012-290 du 29 février 2012, pour satisfaire à l'objectif d'utilisation économe de l'espace, a fixé de nouvelles obligations quant au contenu du rapport de présentation.

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. 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.

Pour mémoire, un SCoT est constitué :

- d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui fixe les grandes orientations pour le territoire ;
- d'un document d'orientations et d'objectifs (DOO), prescriptif, qui a pour objet de décliner concrètement les principes énoncés dans le PADD et intégrant un document d'aménagement commercial ;
- et d'un rapport de présentation, qui doit présenter les enjeux en présence, justifier le projet de SCoT et les choix retenus, et en apprécier les incidences.

Le présent avis, émis conformément à l'article R. 121-15 du code de l'urbanisme, concerne l'évaluation environnementale (l'analyse porte sur sa complétude, sa qualité et l'efficacité pour choisir un scénario au moindre coût environnemental), ainsi que la prise en compte de l'environnement dans le SCoT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie.

Cet avis de l'autorité environnementale (préfet de département au cas présent) est joint au dossier d'enquête publique, aux côtés de l'avis de synthèse des services de l'État. Ainsi, il ne se substitue pas à l'avis requis au titre de l'article L. 122-8 du code de l'urbanisme.

L'avis de l'autorité environnementale 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 SCoT.

1 – Le contexte

Le périmètre d'étude du SCoT, défini en 2005, est celui de la communauté de communes du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie. Un premier projet de SCoT a fait l'objet d'un avis défavorable de l'Etat en 2008. Ce nouveau projet de SCoT a été arrêté par une délibération du conseil de communauté en date du 28 mai 2015.

Situé sur la façade littorale, son territoire englobe 14 communes accueillant un peu plus de 45000 habitants en 2011. La ville centre, Saint-Gilles-Croix-de-Vie, compte environ 7500 habitants.

Le territoire présente une forte attractivité résidentielle et un mode de développement très consommateur d'espace, s'accompagnant d'un usage prépondérant de la voiture individuelle. Ils engendrent une forte pression sur les ressources et espaces naturels, de fort intérêt patrimonial mais aussi plus ordinaires.

Il est à noter que l'intercommunalité a choisi de ne pas prévoir de chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer.

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 SCoT, dont le contenu est fixé par le code de l'urbanisme (art R. 122-2).

Sur le plan formel, le rapport de présentation comprend l'ensemble des éléments prévus par le code de l'urbanisme. Ceux-ci sont clairement identifiés mais de lecture malaisée pour les cartes, reproduites pour la plupart dans un format A5 (demi-page), trop réduit pour que le lecteur puisse repérer et croiser les informations présentées.

Sur le fond, compte tenu du délai important de maturation du projet de SCoT, il était particulièrement attendu du rapport de présentation une analyse objective et actualisée, tenant compte des évolutions de la réglementation, du contexte et de la connaissance (création de sites Natura en mer, actualisation des ZNIEFF, abandon du projet de barrage sur l'Auzance etc.) ainsi que du précédent avis de l'autorité environnementale sur le SCoT de 2008 et, si utile, des avis de l'autorité environnementale rendus depuis sur des documents (PLU notamment) et projets susceptibles de nourrir le SCoT.

Sur ce point, le rapport présente de nombreuses lacunes et un niveau d'analyse insuffisant au regard des enjeux importants attachés au territoire. Ces manques sont d'autant plus surprenants qu'ils portent pour la plupart sur des informations librement et aisément accessibles au public.

2-1 – État initial de l'environnement

L'état initial aborde l'ensemble des thématiques environnementales et dresse d'utiles fiches de synthèse. Il manque néanmoins des informations importantes, en termes par exemple de consommation énergétique et d'émissions de gaz à effets de serre, une analyse dynamique des pressions déjà subies par les milieux, sur le bocage par exemple, une actualisation des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et des sites Natura 2000 (les sites marins ne sont même pas mentionnés).

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

Cette partie du rapport de présentation a vocation à présenter en quoi le futur SCoT sera compatible avec les différents documents de rang supérieur, qui s'imposent à lui. Elle est cependant traitée de façon trop partielle pour être réellement démonstrative.

On y retrouve le défaut d'actualisation déjà relevé. Le rapport se réfère par exemple à des dispositions du SDAGE de 1996, non reconduites dans le SDAGE 2010-2015 encore en vigueur et ne dit pas mot des dispositions applicables aux documents d'urbanisme du projet de SDAGE 2015-2021 en voie d'approbation, avec lequel le SCoT aura à être compatible ou rendu compatible, immédiatement ou dans un délai de 3 ans. Le rapport aurait pu s'appuyer sur les informations disponibles à la date d'arrêt du SCoT (concernant par exemple le projet de schéma régional de cohérence écologique), avec les réserves d'usage lorsque le document concerné est susceptible d'évoluer, de façon à rechercher une cohérence et à n'avoir plus qu'à actualiser les informations, et le contenu du SCoT si besoin, lors de son approbation.

Plusieurs documents intéressant le territoire du SCoT sont également méconnus, telles que le schéma et la directive régionale d'aménagement des forêts dunaires atlantiques, les projets de plan de gestion des risques d'inondation, et de plan d'action pour le milieu marin, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie.

Le développement des communications électroniques par le biais de l'aménagement numérique d'un territoire joue un rôle de plus en plus déterminant aussi bien en termes de développement économique, qu'en matière de services à la personne, de santé et d'éducation. Ce développement participe ainsi à l'attractivité d'un territoire et il figure au rang des thématiques devant obligatoirement être traitées dans le PADD. Pourtant, le SCOT n'aborde pas les forces ou faiblesses du territoire vis-à-vis de ces questions. Il n'évoque pas l'existence du schéma directeur d'aménagement numérique (SDAN) de la Vendée élaboré par le Conseil départemental. Il aurait ainsi pu indiquer comment le territoire serait "irrigué" et dans quelle mesure les orientations de son PADD s'articulent avec le SDAN.

Une démonstration étayée aurait été d'autant plus importante que, dans la rédaction actuelle de l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, en présence d'un SCoT, les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu n'ont plus à démontrer leur compatibilité avec certains documents et textes de rang supérieur tels que le SDAGE, les SAGE et la loi Littoral. Leur compatibilité est supposée établie par transitivité, par l'intermédiaire du SCoT. Le dossier aurait mérité de faire état de cette disposition et d'analyser sa portée concrète, à la fois pour la bonne information du public et pour s'assurer que le projet de SCoT intègre à son niveau toutes les dispositions nécessaires à une bonne déclinaison des documents de rang supérieur.

2-3 – L'explication des choix retenus pour l'établissement du PADD et du DOO

Les orientations générales du PADD sont déclinées en 4 axes :

- développer l'accessibilité, l'autonomie et l'attractivité du territoire ;
- maîtriser la croissance démographique et l'urbanisation ;
- favoriser la cohésion sociale et générationnelle ;
- protéger les richesses paysagères, patrimoniales et environnementales.

Les orientations du DOO sont quant à elles organisées en 3 catégories, regroupant :

- les orientations relatives aux grands équilibres spatiaux ;
- les orientations pour les politiques publiques d'aménagement ;
- la préservation des ressources et la prévention des risques.

La présentation des 3 scénari étudiés, avant de retenir une version 3 bis, fait ressortir que la recherche de projets alternatifs a porté sur le rythme, la densité et la répartition spatiale de la construction.

L'explication des choix retenus pour l'établissement du PADD et du DOO est rédigée en termes très généraux, avec une tendance sur certaines thématiques à rappeler les orientations davantage qu'à les justifier. De sorte que les choix importants sur lesquels des explications étaient attendues à la lecture du DOO ne sont pas justifiés tel que, par exemple, le fait d'opter largement pour de simples recommandations plutôt que des prescriptions ou de ne pas utiliser des facultés offertes aux SCoT par le code de l'urbanisme.

2-4 - L'analyse des incidences de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement et les mesures prises

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

Au cas présent, l'analyse a été conduite par thématiques (protection des espaces naturels et remarquables, ressource en eau, déchets, espaces agricoles, énergies renouvelables, paysage et patrimoine, risques et nuisances, Natura 2000).

Si ces thématiques apparaissent globalement pertinentes eu égard aux enjeux du territoire, l'absence d'analyse des effets du SCoT en termes de consommation énergétique et d'effet sur le climat fait défaut.

Pour chaque thématique, le rapport rappelle les grands axes du PADD et du DOO traitant de la thématique et énumère en termes très généraux les incidences positives et négatives de ces orientations, ainsi que les mesures pour en réduire ou compenser (mais pas éviter) les conséquences dommageables, puis des indicateurs de suivi.

Cette partie n'explicite pas clairement les incidences du SCoT et ne mesure pas la suffisance des prescriptions concrètes par le biais d'une analyse fouillée et critique. Par exemple, elle se limite à l'indication selon laquelle le SCoT entraînera la consommation d'espaces naturels et agricoles, sans évaluer combien sa rédaction peut amener à consommer, si c'est préoccupant, conforme ou non aux objectifs fixés, ce qui aurait eu une vertu pédagogique et aurait pu contribuer à améliorer le projet de SCoT.

De même, la cohérence entre les effets dommageables identifiés et les mesures prévues n'est pas systématique (concernant par exemple la ressource en eau en page 333).

Le dossier présente de façon un peu plus détaillée, mais incomplète, les incidences susceptibles de toucher certains sites de manière notable. Par exemple, il y est simplement indiqué que le projet portuaire de Brétignolles-sur-Mer « aura une incidence sur le milieu naturel » sans que cette dernière soit caractérisée et la présence d'une ZNIEFF de type 1 sur le tracé de la déviation de Brem-sur-Mer n'est pas signalée.

Bien que les sites terrestres bénéficient comme indiqué de mesures de protection dans le SCoT, le volet d'évaluation d'incidences Natura 2000 est également assez sommaire. Non conclusif, il omet des sites et renvoie largement vers de futures études d'impacts.

2-5 – Les mesures de suivi

Une part importante des indicateurs de suivi présentés permet de renseigner l'évolution du contexte territorial, sans pour autant, comme demandé par le code de l'urbanisme, permettre d'identifier les effets du SCoT sur l'environnement et les effets dommageables imprévus à un stade précoce permettant de prendre des mesures appropriées.

Par ailleurs, ces indicateurs devraient comporter une valeur de départ et une valeur cible, orientée vers des critères de résultat, et non seulement d'action. Par exemple, les indicateurs prévus, sur le nombre de communes ayant respecté l'orientation visant à inventorier le bocage et sur le nombre d'actions entreprises dans les continuités que les communes auront identifiées à restaurer, sont intéressants. Toutefois, ils ne permettront pas d'analyser si le SCoT a permis ou non d'enrayer la régression du bocage, ou si les actions entreprises ont été adaptées aux principaux enjeux de restauration à l'échelle du SCoT. Au demeurant, le SCoT ne définit pas de méthodologie commune pour ces inventaires et le suivi risque de sommer des actions de restauration d'ampleur potentiellement très variable.

2-6 – La description de la méthode employée pour l'évaluation environnementale

La réalisation de l'état initial de l'environnement et l'évaluation environnementale ont été conduites avec l'accompagnement du même bureau d'études : Citadia.

Des indications sur la méthode d'élaboration de l'évaluation environnementale figurent au fil du document. Elles auraient mérité d'être complétées, par exemple, par les périodes et la méthodologie employée pour les investigations de terrain mentionnées dans le SCoT.

L'indication selon laquelle « l'objectif de l'évaluation environnementale est de cibler les secteurs à fort enjeu que les futures études d'impact devront particulièrement prendre en compte » et de « présenter des mesures compensatoires » traduit un défaut de priorisation vers des mesures d'évitement, relevé au fil du document.

2-7 – Le résumé non technique

Le résumé non technique est une partie intégrante du rapport de présentation. Il doit permettre de rendre accessible au public les éléments constitutifs du projet de SCoT. Ce dernier reprend les parties du rapport environnemental, toutefois sans cartographie(s) de synthèse, qui aurai(en)t facilité une meilleure appréhension par le public des enjeux, notamment environnementaux, du territoire.

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

Les insuffisances du rapport de présentation, énoncées ci-dessus et au fil de l'analyse thématique qui suit, limitent de fait l'identification des effets potentiels négatifs des orientations du SCoT. Cependant, un certain nombre d'améliorations peuvent déjà être préconisées.

3.1 – Opposabilité des orientations du SCoT

Si le PADD constitue un document d'intentions politiques, le DOO constitue le document prescriptif – à portée juridique – d'un SCoT, au regard duquel la compatibilité des documents de rang inférieur sera mesurée une fois le SCoT en vigueur. Un DOO se doit donc d'être prescriptif, clair et sans ambiguïté.

En l'espèce, le DOO comprend de nombreuses recommandations, non dotées de la portée réglementaire des prescriptions, y compris sur des enjeux majeurs. Le recours à de simples recommandations, non contraignantes, peut dans certains cas être efficace en termes de pédagogie vis-à-vis des élus et de souplesse face à des configurations potentiellement variées à l'intérieur d'un SCoT. Cependant, l'effectivité des orientations du SCoT, leur traduction concrète sur le territoire, dépendent de sa capacité à encadrer de manière suffisamment volontariste les enjeux principaux.

Le fait que certaines prescriptions soient rédigées sous forme de simple possibilité, utilisant les termes "pourra" ou "pourront", couplé à l'emploi de tournures insuffisamment précises (exemples : « maîtriser la croissance urbaine, en lien avec la taille de la commune ») affaiblit également l'opposabilité du projet de SCoT. Des ajustements rédactionnels seraient ainsi souhaitables pour clarifier et renforcer le SCoT.

On regrette également l'absence de carte de synthèse dans le PADD et le DOO : le fait de traiter différents objectifs de façon indépendante, sans croiser les enjeux (par exemple, le développement des infrastructures routières d'un côté et la préservation de la biodiversité de l'autre) conduit le projet de SCoT à faire abstraction d'éventuels conflits d'usage dans le projet de territoire, alors même qu'il se doit de les identifier, de motiver les arbitrages rendus et d'en rendre compte auprès du public.

Les thématiques méritant un commentaire particulier et/ou appelant des améliorations font l'objet d'un examen ci-après.

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

Le PADD opte pour un rythme moyen de croissance annuelle de 1,9 % observé sur la période 2006-2011, impliquant la création de 800 à 900 logements par an, dans la perspective d'atteindre 65000 habitants d'ici 2030, soit 23000 habitants de plus qu'en 2007. Au vu du rapport (page 23), ce taux est supérieur à celui de 1,6 % observé entre 1990 et 1999 et le taux de 1999 à 2006 n'y est pas indiqué.

La ventilation de la répartition de ces nouveaux logements en fonction de l'armature urbaine et des bassins de vie est clairement définie et réorientée. Par ailleurs, le DOO définit des règles de densification afin d'économiser de l'espace. A cet égard, si le DOO affiche des prescriptions volontaristes s'agissant du pôle urbain, la densité de 15 logements à l'hectare prescrite sur des communes telles que Commequiers et Coëx mériterait d'être revue à la hausse. A noter également que selon les pages, il est question tantôt de densité minimale, tantôt de densité moyenne. Ces contradictions internes au SCoT risquent de poser problème lors de sa déclinaison.

L'effort de maîtrise de la consommation de foncier pour le logement estimée à environ 35 ha par an jusqu'en 2030 au lieu de 60, soit une réduction de 41 % est néanmoins à saluer, mais un peu moindre que la réduction de moitié annoncée par rapport à la période de référence. De même, en page 20 du DOO ; le SCoT annonce un maximum de 642 hectares, supérieur à la consommation annuelle annoncée ci-dessus, en établissant une distinction entre les besoins en foncier pour le logement dans l'enveloppe urbaine (45 % représentant un maximum de 289 hectares) et en extension (353 hectares). Des chiffres différents figurent également en page 27. Une mise en cohérence et une actualisation des chiffres et des pas de temps de référence aurait dû être effectuée avant arrêt du projet de SCoT, ainsi qu'une identification cartographique des enveloppes urbaines existantes de référence à la date d'arrêt du SCoT.

Le SCoT a également mené un exercice d'identification et de hiérarchisation des secteurs de développement économique connus. Le SCoT semble, par contre, reprendre le schéma d'implantation des zones d'activités tel qu'il existe, sans que l'analyse à son échelle n'apporte d'expertise quant à la justification du besoin et la pertinence du maintien de l'ensemble des secteurs identifiés.

Une consommation dans la limite de 217 hectares jusqu'en 2030 (soit 14 hectares par an) est projetée pour les activités économiques, en nette augmentation par rapport aux 5 à 6 hectares consommés sur la période de référence et sans explication sur la façon dont l'absence de dépassement de l'objectif sera garantie. Il est aussi à regretter que le SCoT ne soit pas plus volontariste en termes de dispositions axées sur la mutualisation et la rationalisation de certaines fonctions et équipements, en matière de stationnement par exemple.

Il apparaît également que cet encadrement chiffré de la création de logements, d'activités économiques et de la consommation d'espace n'intègre ni le développement de l'hébergement et des zones de loisirs touristiques, ni les infrastructures (y compris bassins et échangeurs) et équipements publics, pourtant fortement consommateurs d'espace. L'orientation consistant à permettre la régularisation de situations de fait en matière de camping, non diagnostiquées dans le SCoT, apparaît susceptible d'encourager un non respect des règles d'urbanisme. Le devenir des colonies de vacances, soumises à de fortes pressions spéculatives, aurait aussi mérité un point particulier.

En l'absence de données démographiques et foncières actualisées pour le calcul de la densité brute globale, le dossier ne permet pas de cerner comment se situe cette évolution par rapport aux 10 dernières années et donc de mesurer le niveau d'effort consenti à l'horizon 2030. On peut espérer que la prise de conscience progressive des méfaits d'une consommation d'espace trop importante, particulièrement prononcée dans le périmètre du SCoT, ait déjà permis d'amorcer un infléchissement ces dernières années. Il serait également intéressant de mettre les surfaces consommées en regard par exemple du nombre d'habitants supplémentaires et d'emplois créés.

3.3 – Energies, climat et transports

Pour éclairer le lecteur sur la façon dont les choix opérés ont intégré les enjeux centraux et d'intérêt supra-communautaire relatifs aux questions d'énergie et de climat, il aurait été important que le SCoT présente les constats et enjeux en termes de réchauffement climatique, de vulnérabilité, d'adaptation et d'atténuation de ses effets. Le SCoT aurait donc gagné à rappeler les objectifs nationaux en matière de lutte contre le réchauffement climatique et à indiquer l'existence du Schéma Régional Climat Air Energie des Pays de la Loire approuvé le 18 avril 2014.

Bien qu'il n'existe pas de lien direct de compatibilité entre le SRCAE et le SCoT, celle-ci étant assurée le cas échéant par le biais d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) a élaborer obligatoirement d'ici la fin 2018 pour ce territoire, le document aurait dû analyser au regard des spécificités de ce territoire quelles pourraient être les conséquences directes ou indirectes d'une élévation des températures, d'une augmentation de l'intensité et de la fréquence de phénomènes météorologiques extrêmes, pour le territoire, ses activités (l'agriculture, le tourisme ...) et les personnes (santé). L'analyse des incidences n'aborde pas ces questions de précarité énergétique, de vulnérabilité, d'adaptation du bâti, des modes de développement et des mesures d'atténuation qu'il conviendrait par exemple d'envisager dans les PLU.

Le DOO prévoit cependant un certain nombre de prescriptions et de recommandations qui participent à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (renforcement du développement autour des centres urbains, développement de l'intermodalité, des transports collectifs et des modes doux etc), même s'il est dommage qu'il ne fasse pas expressément le lien avec ce thème. Il est toutefois à craindre que le SCoT soit en l'état trop peu prescriptif pour se donner les moyens de maîtriser les déplacements.

Les principales dispositions dans ce domaine, prenant la forme de recommandations, concernent le développement des énergies renouvelables. Le SCoT aurait dû argumenter la pertinence de développer telle ou telle filière sur tout ou partie de son territoire du SCoT, en croisant par exemple les effets du bois énergie avec les enjeux liés à la biodiversité. Il s'en remet par exemple pour ce qui concerne les éoliennes au schéma régional éolien, sans en avoir rappelé la déclinaison à l'échelle du SCoT, ce qui aurait mis en évidence que seule une partie limitée du territoire du SCoT figure en zone favorable pour l'implantation de parcs éoliens terrestres.

En matière de fret et de logistique, on relève que le rapport de présentation se limite au rayon de chalandise du port de Saint-Gilles-Croix-de-Vie en omettant par ailleurs l'existence d'un fret ferroviaire, avec un trafic en progression de 7,9 % entre 2012 et 2013 entre Saint-Gilles-Croix-de-Vie et Nantes, l'existence d'un projet de plate-forme logistique (mer/fer) à Montoir-de-Bretagne, qu'un projet de plate-forme logistique à Saint-Gilles-Croix-de-Vie pourrait fragiliser, et l'influence certaine du développement du Vendéopôle sur le développement du trafic routier sur les axes routiers proches de Givrand et de Saint-Révérend, notamment le RD32. Le rapport aurait également dû mentionner les capacités de stockage à température dirigée (froid) suffisantes ou non à absorber les 4 000 tonnes de production annuelle pêchée par les 56 navires de pêche en activité ainsi que le mode de transport privilégié voire soutenu (ferroviaire) par les collectivités territoriales et veiller à assurer des capacités routières adaptées à la circulation des transports exceptionnels entre l'usine et le port de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, si l'usine Bénéteau du Vendéopôle est susceptible de produire des coques de 60 et 65 pieds (soit 18 et 20 mètres).

3.4 – Risques

L'article L.121-1 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels aux SCoT, 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.

Le rapport de présentation du SCoT rappelle l'existence de risques naturels et l'élaboration en cours d'un plan de prévention des risques littoraux (PPRL) mais serait à compléter conformément aux indications détaillées figurant dans l'avis rendu au titre de l'article L. 122-8 du code de l'urbanisme.

D'une façon générale, le principe est de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en ne favorisant pas l'apport nouveau de population dans les zones exposées à des risques d'inondation, et de ne pas augmenter la vulnérabilité des populations déjà exposées.

Le DOO aurait gagné à présenter les données cartographiques existantes en matière de risques et définir des prescriptions visant à éviter d'étendre l'urbanisation dans les zones exposées, au-delà du simple rappel à la norme concernant la nécessité de prendre en compte le futur PPRL et du renvoi vers une « doctrine Xynthia » non explicitée, alors qu'il s'agit plutôt d'une doctrine visant l'instruction des autorisations d'urbanisme sollicitées en application de documents de planification pré-existants. Le SCoT aurait par exemple pu édicter des prescriptions d'éloignement des lisières forestières et engager une réflexion sur un repli stratégique.

Les questions des algues vertes et des risques sanitaires liés auraient également mérité un point particulier.

3.5 – Nuisances sonores

Le projet de SCoT tend à sous-estimer ses marges de manœuvres en termes de maîtrise du bruit et des nuisances sonores.

D'une part, la question des nuisances sonores ne devrait pas y être prise en compte uniquement sous l'angle du classement sonore des infrastructures de transports terrestres, omettant ainsi les autres types de nuisances éventuellement rencontrées dans le périmètre du SCoT, à recenser pour définir des orientations appropriées.

D'autre part, s'agissant des infrastructures de transports, des compléments nécessiteraient d'être apportés : codification de l'article 13 de la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit aux articles L 571-10 et R 571-32 à R 571-43 du code de l'environnement ; révision complète en 2014 du classement sonore des infrastructures de transports terrestres de Vendée, devant désormais être approuvée par le préfet de département ; et enfin seconde échéance de la Directive européenne 2002/49/CE du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement, rendant obligatoire la réalisation de cartes de bruit stratégiques (CBS) et de plans de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) pour les infrastructures routières dont le trafic annuel est supérieur à 3 millions de véhicules (RD 6, RD 38, et RD 38B sur le territoire du SCoT). Les nuisances potentielles de ces infrastructures seront traitées dans le futur PPBE de seconde échéance du Conseil départemental de Vendée, en cours de réalisation.

Si les CBS n'ont pas de caractère prescriptif en matière d'urbanisme, toutefois, en tant qu'éléments graphiques, elles peuvent être utilisées pour cibler les zones du SCoT où une meilleure gestion du trafic est nécessaire. Elles constituent en effet un élément de diagnostic pouvant faire ressortir les zones de conflit entre une source de bruit et les secteurs urbanisés ou destinés à le devenir. Sur le périmètre du présent SCoT, il convient ainsi de tenir compte des CBS de seconde échéance du réseau routier des collectivités territoriales de la Vendée, approuvées par le préfet de département le 9 avril 2013. Afin de prendre le bruit en compte le plus en amont possible des décisions d'aménagement, les actions curatives et préventives définies dans les PPBE et ayant trait à l'organisation des transports de manière générale devraient également trouver leur traduction dans le SCoT. Une mise en cohérence de la démarche du SCoT avec celle des PPBE est ainsi nécessaire, s'agissant tous deux des outils de planification, élaborés sur la base d'un diagnostic de l'état initial et faisant l'objet d'une évaluation de leurs incidences.

Ces différents outils permettent aux SCoT de fixer des objectifs visant à éviter l'aggravation de situations existantes bruyantes, à réduire l'exposition au bruit des transports terrestres, et à préserver les zones peu exposées. Il n'est donc pas adapté d'afficher en page 359 du rapport de présentation que « le SCoT ne pourra pas empêcher (...) l'augmentation des nuisances sonores ».

En complément de la volonté affichée de « préserver le territoire des risques et nuisances de toutes natures », le PADD aurait utilement pu retenir des objectifs en matière de préservation des zones calmes à recenser, de suppression ou de limitation des nuisances sonores liées aux infrastructures de transport. Les recommandations émises dans le DOO, visant à limiter l'exposition de la population aux nuisances s'inscrivent bien dans un enjeu de préservation de la qualité de vie, notamment par le biais des actions d'optimisation des formes urbaines cherchant à protéger l'urbanisation à proximité des routes bruyantes. Au-delà, le DOO aurait également pu intégrer des orientations et objectifs en matière de préservation des zones calmes (via la création de zones tampon par exemple). Par ailleurs, les objectifs de cohérence entre urbanisation future, modes de déplacements actifs et desserte du territoire par les transports en commun, évoqués en partie 2.3 pourraient également faire l'objet de recommandations en partie 3.2.2. Ces objectifs favorisant le report modal permettent en effet également de contribuer à la limitation et la réduction des nuisances sonores.

3.6 Protection du patrimoine paysager, biologique et culturel

Milieux naturels, trame verte et bleue (TVB)

La prise en compte des milieux naturels dans le projet repose sur l'identification de la trame verte et bleue. Les espaces protégés figurent en tant que réservoirs de biodiversité, mais pas les ZNIEFF de type 1, pourtant d'intérêt patrimonial fort.

La démarche d'inventaire de terrain réalisée pour caractériser des noyaux complémentaires est intéressante sur le principe et susceptible d'apporter une plus-value liée à une échelle d'analyse inter-communale, mais son contenu n'est restitué que sous la forme d'une carte de synthèse de la trame verte et bleue, ce qui ne permet pas de mesurer la pertinence de l'analyse réalisée.

On relève d'ores et déjà que la carte de la TVB, annexée en page 73 du DOO, ne retient que les zones humides protégées à l'article 5 du SAGE Vie et Jaunay, ce qui pose la question de la cohérence de l'analyse à l'échelle du territoire, celui-ci étant concerné par 3 SAGE différents. Seule la sous-trame boisée semble prise en compte et sans qu'on ne repère dans quelle mesure les informations issues de la carte des milieux boisés (y compris structure bocagère) réalisée par Biotope y ont été exploitées. Les prairies permanentes sont évoquées brièvement, mais les données afférentes ne sont ni présentées, ni exploitées. La carte de synthèse, qui n'identifie qu'un seul corridor pour la trame verte, ne présente pas la finesse nécessaire pour le territoire d'un SCOT. A titre d'exemple, le SCOT aurait pu s'interroger sur un éventuel enjeu de préservation d'un corridor au niveau de la RD 59 à Saint-Hilaire-de-Riez. Le SCOT n'invite pas non plus clairement les documents de rang inférieur à le décliner concrètement et à le compléter en réalisant un travail plus fin, destiné non seulement à affiner la connaissance et la préservation des corridors de niveau intercommunal mais aussi à identifier et protéger les corridors d'intérêt plus local, suivant une méthodologie commune que le SCOT aurait pu définir.

Au vu des prescriptions, recommandations et exceptions retenues, l'ambition du SCOT en matière de protection de la trame verte et bleue semble en définitive essentiellement incitative et pédagogique. A titre d'exemple, le SCOT aurait pu prescrire la protection du bocage, au-delà de la simple réalisation d'inventaires, ainsi que des mesures d'inventaire et de protection des mares et des mesures de reconquête des continuités, voire utiliser la faculté qui lui est offerte de délimiter des espaces à protéger.

Il convient en outre de rappeler que le tracé envisagé pour la création de la déviation de Brem-sur-Mer prend place sur une zone d'intérêt écologique (ZNIEFF de type 1 – cf défaut d'actualisation des données figurant dans le rapport de présentation) et que le conseil départemental et la commune ont déjà été invités par l'Etat à rechercher un tracé alternatif de moindre impact pour cet équipement, contraire à l'objectif de « faire de la protection de la biodiversité une priorité » affiché dans le PADD.

Eau et zones humides

L'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme dispose que les schémas de cohérence territoriale (SCoT) doivent être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Du fait de la notion de transitivité du SCoT évoquée plus haut, il est particulièrement important pour le SCoT de cadrer clairement la prise en compte de la ressource en eau et des zones humides, qui constituent un enjeu important pour le territoire.

Le SCoT encourage notamment les économies d'eau, la limitation de l'imperméabilisation des sols, et le ré-emploi des eaux usées.

Toutefois, il ne renseigne ni sur les communes dotées ou non de zonages d'assainissement des eaux pluviales, ni sur l'adéquation entre le potentiel de développement envisagé, les zonages d'assainissement des eaux usées et la capacité réelle de collecte et de traitement des systèmes d'assainissement. Il fait état de futurs renforcements des équipements sans toutefois en indiquer le niveau et le calendrier, ni analyser si les impacts liés à ces travaux permettent bien des confortements sur place ou plaident pour de nouveaux équipements.

Il fait état de l'adéquation des capacités d'adduction en eau potable avec le développement urbain futur, sans toutefois la démontrer ni analyser si les projets et interconnexions évoqués peuvent entraîner des effets dommageables, ou si certains d'entre eux ont déjà été expertisés durant l'élaboration du SAGE.

Le PADD affiche un objectif général de protection des zones humides mais prévoit la possibilité d'adaptations au niveau communal sous réserve de compensations, sans encadrer les motifs qui pourraient légitimer des atteintes aux zones humides.

Le SCoT aurait dû recenser et présenter les éléments de connaissance existants (zones humides inventoriées dans le cadre des inventaires menés par les SAGE ou les collectivités, voire dans des études opérationnelles, justifier la nécessité ou non de les compléter dans le cadre de son état initial ou de celui des documents de rang inférieur et définir les modalités de restitution, par ces derniers, des connaissances existantes et/ou acquises (exemple : les inventaires mis en œuvre devront être annexés aux PLU).

Le rapport de présentation aurait dû analyser si un ou plusieurs projets inscrits dans le SCoT sont susceptibles d'impacter une zone humide, analyser s'il(s) ne peu(ven)t être réalisé(s) ailleurs tout en répondant aux besoins identifiés et faire la démonstration d'un premier niveau d'acceptabilité des projets concernés (y compris en termes de prise en compte de la trame verte et bleue), intégrant le cas échéant la faisabilité technique et financière de mesures de compensation. La séquence éviter/réduire/compenser mise en œuvre dans le cadre des dossiers élaborés au titre de la « loi sur l'eau » restant ensuite applicable indépendamment du SCoT, l'analyse attendue au niveau du SCoT doit permettre de détecter dès le stade de la planification les éventuels obstacles réglementaires susceptibles de compromettre des projets prévus ou rendus possibles par le SCoT, de façon à opter si besoin pour des projets alternatifs.

Le SCoT aurait plus largement dû analyser si certaines de ses orientations sont susceptibles de porter atteinte, de façon directe ou indirecte, à des zones humides et définir toutes mesures utiles pour éviter ou réduire ces atteintes et justifier de sa compatibilité avec le SDAGE et le(s) SAGE.

Loi Littoral

La bonne déclinaison de la loi Littoral dans le SCoT est un point particulièrement important : d'une part, parce que la loi permet de conforter la protection de secteurs sensibles souvent également repérés pour leurs enjeux naturalistes, culturels et paysagers et, d'autre part, du fait de la notion de transitivité du SCoT.

Au cas présent, le projet de SCoT ne traite qu'une partie des dispositions de la loi Littoral et serait donc à compléter, conformément aux indications détaillées figurant dans l'avis rendu au titre de l'article L. 122-8 du code de l'urbanisme.

Le projet de SCoT retient par ailleurs des orientations appelant les observations suivantes :

Le code de l'urbanisme soumet l'urbanisation des espaces proches du rivage à des règles particulières, du fait des pressions auxquels ils sont soumis. Le dossier identifie les périmètres qu'il considère appartenir aux espaces proches du rivage mais ne les justifie pas secteur par secteur. A noter par exemple que la localisation de ces espaces va beaucoup moins loin dans les terres que celle retenue dans le projet portuaire de la Normandelière à Brétignolles-sur-Mer examiné en 2011.

Le projet de SCoT autorise une densification mesurée sur l'ensemble des secteurs déjà urbanisés en espace proche du rivage, sans pour autant l'encadrer de façon précise et différenciée selon les secteurs. Si le maintien de la forme urbaine est aisé dans des secteurs relativement uniformes, il peut être plus délicat sur des secteurs mêlant immeubles et maisons individuelles. Le SCoT identifie également six types d'opérations, prenant place sur des secteurs naturels ou déjà urbanisés, permettant une extension de l'urbanisation, sans toutefois en préciser les contours, par exemple dans les espaces « autour de Sion ». Le développement des exploitations agricoles y figure également, sans prise d'appui sur des éléments de diagnostic, ni démonstration du respect de l'obligation de continuité. Le renvoi erroné vers une page du rapport de présentation, pour l'identification des « activités liées à la proximité de l'eau » dont le SCoT permet le développement, ne permet pas au lecteur d'identifier ce que recoupe cette prescription.

Afin d'éviter toute ambiguïté et d'être en mesure de justifier qu'il n'autorise bien qu'une extension globalement limitée au sens de la loi Littoral à l'échelle du SCoT, le SCoT devrait apporter de précisions et interdire expressément toute autre extension d'urbanisation non prévue dans le SCoT.

L'identification des espaces remarquables dans le DOO intervient uniquement sous forme cartographique, avec une difficulté de lisibilité des enveloppes, liée à l'emploi d'un dégradé sur certains secteurs. Certains secteurs n'y sont pas reconnus comme remarquables alors qu'ils semblent remplir les critères définis dans le code de l'urbanisme, insuffisamment analysés dans le rapport, tels que par exemple des parties de sites Natura 2000 sur la commune de Saint-Hilaire-de-Riez, des secteurs dunaires connus pour abriter de espèces protégées caractéristiques du littoral à Saint-Gilles-Croix-de-Vie, Saint-Hilaire-de-Riez et Brétignolles-sur-Mer. On relève également l'absence de repérage des espaces remarquables sur la commune de Brem-sur-Mer, bien que la commune en ait identifié lors de l'élaboration de son projet de PLU et que l'autorité environnementale se soit déjà prononcée sur leur délimitation.

Le DOO ne précise pas les occupations que le SCoT entend y autoriser, excepté le développement d'exploitations agricoles et en omettant de vérifier les conditions de faisabilité de cette orientation.

Les coupures d'urbanisation existantes contribuent à l'agrément paysager et à la mobilité des espèces. Le projet de SCoT préserve plusieurs coupures recoupant souvent, du fait des caractéristiques du territoire, des périmètres déjà protégés en qualité d'espace remarquable et donc faiblement menacés par l'urbanisation. Le dossier n'explique pas dans quelle mesure les fonctionnalités des coupures, en termes de continuités écologiques et de vues, ont été prises en compte pour en déterminer la profondeur.

Comme pour les autres items de la loi Littoral, il aurait été utile que le SCoT analyse s'il permet la suppression ou la réduction de coupures existantes physiquement, voire actuellement protégées dans les POS et PLU en vigueur, et si cette évolution est préjudiciable à l'environnement et au cadre de vie.

La définition de l'agglomération, particulièrement importante dans la mesure où le SCoT y permet une densification mesurée, semble avoir été cartographiée de façon trop large par rapport à l'existant au sens de la loi, notamment à Saint-Hilaire-de-Riez. Le bien-fondé de l'identification de certains secteurs en tant que villages, au Fenouiller notamment, devrait également être vérifié.

Le rapport étudie la capacité d'accueil du territoire sous forme de tableau, dont certains contenus apparaissent insuffisamment fiables. Par exemple, l'indicateur y est au vert en matière d'espèces protégées alors que des projets inscrits au SCoT risquent de détruire des espèces et habitats d'espèces.

En dehors de la déclinaison des grands items de la loi Littoral, les thématiques proprement maritimes et littorales, telles que le transport maritime de passagers et les aménagements connexes par exemple, sont peu traitées dans le SCOT. Il souligne des conflits d'usages sur le littoral mais ne comporte pas de volet maritime dans un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer, tel que permis à l'article L.122-1-11 du code de l'urbanisme.

Paysage et patrimoine

Le SCoT protège les entités paysagères emblématiques du territoire et encourage la préservation des points de vue majeurs ainsi que le traitement paysager plus qualitatif de l'urbanisation, y compris des zones d'activités et entrées de ville. Pour autant, il ne fait pas du patrimoine un élément structurant du projet de SCoT, et ne va pas jusqu'à identifier et cartographier dans le DOO des covisibilités et fenêtres paysagères à préserver, ainsi que « des coupures en dehors des seules communes littorales », bien que cette indication figure dans le PADD.

4 – Conclusion

La qualité du rapport de présentation est en deçà du niveau requis pour un document engageant l'avenir du territoire pour une période de 15 ans. De nombreuses données méritent d'être mises à jour et en cohérence. Les analyses produites auraient également mérité d'être plus poussées sur les plans technique et réglementaire, et les argumentaires étayant les choix opérés plus explicites, afin de permettre au SCoT de garantir la bonne identification de l'ensemble des enjeux importants du territoire.

Cependant, les grands enjeux environnementaux et patrimoniaux du territoire du SCoT ont dans l'ensemble été correctement identifiés et le projet de SCoT marque un rééquilibrage bénéfique en matière de rythme de développement des différents bassins de vie.

Si le projet de SCoT marque sa volonté de faire mieux que par le passé, du fait de son caractère peu prescriptif, il risque toutefois de se heurter à des résistances et de ne pas marquer la rupture escomptée dans la façon d'aménager l'espace.

L'inscription dans le SCoT de projets déjà identifiés comme problématiques car situés sur des sites structurellement peu adaptés, tels que la déviation de Brem-sur-Mer ou le projet portuaire à la Normandelière, fait ressortir les limites de l'exercice réalisé par l'intercommunalité, intégrant des projets préexistants dans des approches communales, sans analyser leur pertinence à l'échelle du SCoT, ni l'existence de solutions alternatives.

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

Le Préfet,



Jean-Benoît ALBERTINI