



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays de la Loire
sur la révision du PLU de HERBIGNAC (44)**

n°MRAe 2016-2067

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire, s'est réunie le 20 octobre 2016, dans le cadre d'une conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du PLU de la commune de Herbignac.

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

Était présente à titre consultatif : Thérèse Perrin, suppléante.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* * *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays-de-la-Loire a été saisie pour avis par la commune de Herbignac, le dossier ayant été reçu le 22 juillet 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R.104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du même code, ont été consultés le 26 juillet 2016 :

- le délégué territorial de l'agence régionale de santé de Loire-Atlantique,*

A en outre été consulté par courriel en date du 26 juillet 2016 :

- le directeur départemental des territoires et de la mer du département de Loire-Atlantique,*
- le président du parc naturel régional de Brière.*

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

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

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

Synthèse de l'avis

Commune rétro-littorale au nord des marais de Brière, Herbignac comptait 6307 habitants en 2013 après une forte croissance démographique qui s'est traduite par la généralisation d'un habitat dispersé. Le projet de PLU vise, en réaction, à organiser un développement plus maîtrisé et à préserver et valoriser le patrimoine environnemental.

Le rapport de présentation est d'une lecture accessible et globalement claire mais pâtit d'une rédaction apparemment déjà ancienne qui n'a pas été remise à jour. Il décrit dans le détail les processus de consommation d'espace et les enjeux relatifs aux milieux naturels, mais devra être complété dans son volet ressource en eau et prévention des risques.

Sur le fond, le projet de PLU est bâti sur un scénario de croissance démographique ralentie à +1,5 % par an, qui se traduit par un besoin de construction annuel de 70 logements. La répartition de la construction rompt avec la dispersion urbaine des années passées et se concentre sur le bourg et les villages de Pompas et Marlais identifiés par la charte du parc naturel régional de Brière (PNR). Alors que près de 50 % des surfaces consommées à vocation d'habitat concernait les écarts et hameaux entre 1999 et 2012, ceux-ci sont désormais limités au comblement de dents creuses et ne devraient plus accueillir qu'environ 5 % des constructions nouvelles. Un relatif effort parallèle sur les zones d'activités, principalement par la suppression de réserves foncières non affectées, aboutit au total à une réduction de 98 ha des zones à urbaniser sur la commune.

La protection des zones naturelles serait mieux assurée par une réglementation plus stricte des constructions annexes et extensions. Les boisements et le maillage bocager structurant sont protégés. En revanche, le dispositif de protection des multiples zones humides est inabouti et devra être complété. De même, les zones inondables devront être prises en compte par le zonage et le règlement.

Avis détaillé

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale de la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Herbignac, dans le département de Loire-Atlantique (44). Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport de présentation, tout particulièrement la manière dont il rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PLU.

1 Contexte et présentation du PLU

Commune rétro-littorale de la presqu'île guérandaise, Herbignac est à l'interface de la bande littorale urbanisée, des marais de Brière et du département du Morbihan. Sa forte croissance démographique récente (+2,7 % annuellement de 1999 à 2011) s'est traduite par une urbanisation rapide, souvent lâche et dispersée. La commune comptait 6307 habitants en 2013 d'après l'INSEE. Herbignac est membre de la communauté de communes de Cap Atlantique, dont le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est en cours de révision. Dans sa mouture actuelle, il reconnaît à Herbignac le statut de pôle structurant et en fait un des piliers du développement intercommunal, aux côtés de Guérande et La Baule.

La révision du PLU de 2006, prescrite le 7 mai 2013, avait pour objectifs de mettre en œuvre le projet de territoire élaboré en 2008-2009 et actualisé en 2013. Elle visait aussi la mise en cohérence avec le SCoT approuvé en 2011 et l'intégration du nouveau contexte réglementaire : loi portant engagement national pour l'environnement (loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 ») initialement, complétée depuis par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi du 24 mars 2014 dite « ALUR »). Le PLU a été arrêté par délibération du conseil municipal en date du 29 avril 2016.

Le projet de PLU s'organise autour de deux grands axes qui structurent son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) : préserver et valoriser l'environnement, le patrimoine et le cadre de vie sur la commune d'une part, maîtriser le développement de la commune tout en conservant son statut de « pôle structurant » à l'échelle de Cap Atlantique d'autre part.

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 PLU. Aux termes de l'article L.104-4 du code de l'urbanisme, elle doit décrire et évaluer les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement, présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives, et enfin exposer les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu. Le détail de son contenu est précisé à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

La structuration du rapport de présentation du projet de PLU est claire est lisible. Il montre en revanche une certaine obsolescence dont témoignent à la fois les références à l'ancienne codification du code de l'urbanisme et la non actualisation des documents supra-communaux cités.

Quelques oublis touchant au fond font l'objet de recommandations ci-dessous.

2.1 L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Les documents avec lesquels le PLU doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte sont cités mais parfois de façon incomplète ou périmée : le SRCE est simplement cité sans rappel de son contenu applicable au territoire de Herbignac, les informations sur le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ne sont pas à jour, le document 2016-2021 étant opposable depuis le 21 décembre 2015, de même que celles relatives au schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) adopté le 18 avril 2014.

La présentation thématique adoptée induit quelques oublis, parmi lesquels on peut citer les dispositions de la charte du parc régional de Brière relatives aux énergies renouvelables (éolien, photovoltaïque).

2.2 État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement vient après le premier chapitre « diagnostic territorial » du rapport de présentation, dont certains éléments, notamment en matière de consommation d'espace, sont également d'intérêt sous l'angle environnemental. Pour ce qui est du strict état initial de l'environnement, il aborde une approche thématique classique, traitant successivement du paysage et cadre physique, de la ressource en eau, des espaces naturels, des risques naturels et technologiques, de l'hygiène, santé, sécurité, de la gestion des déchets et enfin des choix énergétiques. Pour chaque thématique, une synthèse très lisible résume constats et enjeux à prendre en compte. Une synthèse cartographique finale conjugue les différents enjeux recensés

Le volet « paysage et cadre physique » montre tout d'abord la très faible altimétrie de la commune, associée à la présence marquée des marais. Si elle illustre bien les grands ensembles, la carte de la page 131 mériterait néanmoins une légende. La vaste carrière de gneiss (100 ha) au nord du territoire est signalée et des détails, dont l'échéance de son autorisation d'exploiter en 2025 et les projets d'extension, figurent dans le diagnostic économique (page 86). L'analyse paysagère s'appuie d'abord sur la charte du PNR qui place Herbignac à l'articulation de plusieurs unités de bocage et de marais. Une carte communale représente dans un second temps les éléments structurants du paysage, mais si elle figure bien les deux perspectives remarquables retenues par la charte du PNR, elle ne reprend pas celles complémentaires identifiées par la commune page suivante en entrées de ville Sud et Est. D'une façon générale, ces perspectives remarquables auraient méritées d'être davantage commentées et illustrées. Le patrimoine bâti fait quant à lui l'objet d'un recensement cartographique très complet.

Le volet eau est souvent incomplet. Les informations sur le SDAGE ne sont pas à jour. On note la particularité de la commune de Herbignac qui relève de deux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), celui de l'Estuaire de la Loire et celui de la Vilaine, ce dernier ayant été approuvé le 2 juillet 2015 alors que le rapport le présente toujours comme un projet. Le réseau hydrographique et les secteurs de marais ne sont pas cartographiés de façon lisible. Les sept stations d'épuration du territoire communale sont décrites et cartographiées, les principales étant celle du bourg et de deux établissements industriels de 10 000 et 50 000 équivalents-habitants. En revanche, la station de la commune voisine de St Lyphard à laquelle est raccordée le sud de Herbignac est mentionnée sans précision de ses capacités, et surtout l'estimation des charges moyennes actuellement traitées est donnée uniquement pour la station du bourg. Au total, 40 % des habitations du territoire communal sont en assainissement individuel. Le bilan 2013 des inspections classait 59 % des dispositifs contrôlés en avis favorable.

La MRAe recommande de compléter et mettre à jour le chapitre ressource en eau.

Le volet espaces naturels s'ouvre par une présentation complète et lisible des différents zonages d'inventaire et de protection du territoire communal. Ce travail de recensement est complété par des études locales. Ainsi, l'inventaire communal des zones humides réalisé en 2003 a été mis à jour en 2014-2015, et recense désormais 1 130 ha de zones humides (1 013 ha initialement). Le rapport ne donne pas de détails sur leurs fonctionnalités, et seulement les grandes étapes de la méthodologie suivie, cependant décrite comme conforme à celle préconisée par le SAGE Estuaire de la Loire.

- Les boisements sont recensés sous l'angle des espaces boisés classés par le PLU de 2006. Ceux par ailleurs soumis à un plan simple de gestion sont singularisés, mais le rapport n'est pas explicite sur les conséquences à en tirer.
- Le maillage bocager a fait l'objet d'un recensement par photo-interprétation présentée sous forme d'une carte peu lisible dans le rapport de présentation mais que l'on retrouve dans le plan de zonage sous la forme d'un réseau plutôt dense et bien préservé.
- S'agissant de la trame verte et bleue (TVB), le rapport présente la démarche et les réservoirs biologiques du SRCE, tout en le présentant comme en projet alors qu'il a été approuvé le 30 octobre 2015. La restitution cartographique de l'approche du SCoT en la matière (pôles de biodiversité majeurs, pôles de biodiversité annexes, zone de sensibilité) est quant à elle peu lisible. Au final, la carte de la TVB communale (page 167) identifie des corridors écologiques nouveaux, mais n'explique pas les critères qui ont permis de les déterminer.

La MRAe recommande de joindre le détail de l'inventaire des zones humides au dossier et d'exposer la démarche ayant permis d'identifier localement la TVB.

La rédaction du volet risque est confuse, mentionnant à plusieurs reprises l'existence du seul risque sismique sur la commune alors que sont dans le même temps évoqués le risque lié au retrait-gonflement de l'argile et le risque inondation. A ce dernier titre, si l'atlas des zones inondables des fleuves côtiers de Loire-Atlantique est évoqué comme « aide à intégrer le risque d'inondations dans les documents d'urbanisme », aucune carte ne figure dans le rapport. L'atlas de Brière n'est pas cité. S'agissant des risques technologiques, la carte des canalisations de transport de gaz est également manquante.

La MRAe recommande de joindre une carte des zones inondables de Herbignac et une carte des canalisations de transport de gaz.

Le volet climat-air-énergie évoque d'abord en des termes génériques le SRCAE, en ignorant son approbation le 18 avril 2014. Le rapport présente dans un second temps le mix énergétique communal et l'état des lieux en matière d'énergie renouvelables, soulignant la difficulté de l'insertion du grand éolien dans ce territoire et le potentiel géothermique peu exploitable. Les pistes envisagées pour répondre à l'objectif de développement des énergies renouvelables ne sont pas explicitées.

Les sites et sols pollués connus sur le territoire communal sont cartographiés mais une meilleure lisibilité serait souhaitable, notamment pour ceux concernant le bourg. La RN 165 au nord et la RD 774, qui contourne le centre-bourg, sont classées en voies bruyantes de catégorie 2 et 3 respectivement. La commune abrite par ailleurs une installation de stockage de déchets non dangereux à Kéraline et une déchetterie à Pompas.

L'analyse de la consommation d'espace (dans le premier chapitre diagnostic) est solide et relativement complète. Elle combine notamment une carte de l'occupation spatiale communale entre 1999 et 2012 (page 22), particulièrement éclairante en ce qui concerne le poids de l'habitat diffus depuis 1999, et des zooms cartographiques sur le bourg, Pompas et Marlais. Pour une meilleure lisibilité, la mise en page devrait rechercher à mettre en vis-à-vis les cartes de la tâche urbaine du bourg en 1999 et 2012 (pages 25 et 26). La consommation d'espace « brute » est ensuite rapportée au nombre de logements produits sur la période, donnant une densité moyenne de 13 logements par hectare. La tendance d'évolution de cet indicateur figure dans le volet « bilan du PLU en vigueur » qui montre à la fois la réduction des surfaces des terrains des logements depuis 2009 et la réduction du rythme de construction à cette date. Un autre constat dans ce bilan retient l'attention : il s'agit de l'accroissement de la part des espaces ruraux par rapport à l'urbain dans l'accueil de l'habitat, passant d'un ratio de 45 % – 55 % pour la période 2006-2009 à un ratio de 60 % – 40 % pour 2009-2012. L'analyse de la consommation d'espace des activités économiques reste quant à elle purement quantitative et n'est pas commentée. Enfin, l'analyse des capacités de densification de l'enveloppe bâtie actuelle (page 78) montre un large potentiel brut (69 ha), ramené à 18,7 ha par des critères de « dureté foncière » qui ne sont pas très explicites.

2.3 L'explication des choix retenus pour établir le PADD

En matière d'accueil de nouveaux habitants, le PADD retient un objectif de 70 logements par an correspondant à une progression démographique d'environ 1,5 % par an, pour une population totale à l'horizon 2026 entre 7300 et 7800 habitants. Il s'agit d'un ralentissement marqué par rapport à une tendance passée supérieure à 2,5 % par an. Les justificatifs, un peu confus, évoquent des scénarios démographiques, la capacité résiduelle des ZAC en cours de réalisation et des dents creuses du tissu urbain. L'implantation des nouveaux logements est prévue, pour l'essentiel, en renouvellement urbain (dents creuses) et dans des opérations d'aménagement programmée en extension urbaine, sur des périmètres déjà identifiés au précédent PLU.

Les objectifs du PADD induisent ainsi un ralentissement de l'accueil de nouveaux habitants sur Herbignac. Leur compatibilité avec les orientations du SCoT qui confèrent à cette commune un rôle de pôle structurant n'est pas abordée, alors que la communauté d'agglomération Cap Atlantique souffre d'un déficit de logements sociaux et que les possibilités d'accueil des communes littorales sont désormais limitées. Il conviendra de veiller à ce qu'une certaine part de la demande ne se reporte pas sur des communes voisines, voire extérieures à Cap Atlantique, en déstabilisant l'armature territoriale portée par le SCoT.

Les objectifs de modération de consommation d'espace s'appuient sur des estimations fines de la répartition de la production de logements, selon un objectif marqué de recentrage sur le bourg et les villages de Pompas et Marlais. Les secteurs de développement ont été définis à partir d'objectifs de densité différenciés, qui ont permis de les dimensionner en fonction de l'objectif global de 700 logements. Deux remarques à ce titre : d'une part, le socle pour le calcul de la densité exclut les espaces naturels au sein de ces enveloppes qui ont vocation à être préservés. Le rapport l'explique (page 21), mais la surface des zones effectivement aménageables devrait figurer au tableau de synthèse page 31 pour montrer la cohérence des chiffres entre surfaces, densités et nombre de logements. D'autre part, l'équilibre présenté reste frappé de l'hypothèque que fait peser la « dureté foncière » mentionnée plus haut, dont les coefficients auraient mérité d'être étayés. S'agissant des secteurs de développement économique, le rapport donne une certaine lisibilité à la stratégie retenue localement en lien avec Cap Atlantique, malgré la révision en cours du schéma d'accueil des entreprises. Dans l'attente de précisions, la zone des Forgettes

à vocation structurante pour l'intercommunalité est zonée en 2AU, tandis que la seule autre zone d'extension concerne le sud de la zone Pré-Govelin, 9,4 ha à vocation d'activités de proximité. Ce sont ainsi environ 70 ha réserve foncière économique sans vocation précise qui sont supprimés par rapport au PLU actuel. Enfin, le zonage de la carrière est limité à l'emprise actuellement autorisée, l'arbitrage entre volonté d'expansion et préservation des terres agricoles étant renvoyé à la révision du SCoT.

À noter aussi dans le chapitre justification des choix quelques erreurs dans les cartes notamment page 15 où la carte 2006 est le négatif de la carte 2016.

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

Au-delà du maintien de l'ancienne codification du code l'urbanisme déjà signalée, l'introduction du rapport d'évaluation environnementale cite ici des références erronées du code de l'environnement, sans rapport avec l'objet présenté. Cette erreur sans conséquence de fond écartée, l'analyse des incidences du projet de PLU est d'une structure claire qui aurait dû permettre une évaluation exhaustive des objectifs et mesures. La mise en œuvre de la méthode présente néanmoins plusieurs limites commentées ci-dessous.

- Une première partie, présentée sous forme d'un tableau qui reprend sensiblement les thèmes de l'état initial, est plutôt une explication des choix retenus par rapport aux enjeux environnementaux qu'une véritable évaluation de l'impact des orientations du nouveau PLU par rapport à scénario au fil de l'eau. Elle fournit néanmoins un diagnostic intéressant sur les problématiques auxquelles l'aménagement de la commune est confronté.
- Une deuxième partie, évalue les impacts locaux des opérations d'aménagement, les effets généraux du règlement des zones et les incidences de l'urbanisation sur les zones humides et les zones Natura 2000.
 - En ce qui concerne les secteurs de développement urbains (zones U et AU), l'évaluation est succincte ; on regrette à la fois l'absence d'un état initial affiné qui aurait permis de préciser les enjeux en présence, notamment sur le volet faune / flore, et l'oubli de tout élément cartographique qui aurait donné corps aux mesures décrites.
 - S'agissant de l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 (Marais du Mès et Marais de Brière), la carte de la page 30 est éclairante et montre que 97 % des surfaces concernées sont classées en zone N. En revanche, l'examen des dispositions réglementaires associées révèle une grande souplesse pour ce type de zone, notamment en matière d'extensions et d'annexes. L'évaluation s'appuyant sur la rareté des constructions existantes (support de ces extensions et annexes) pour minimiser les incidences, cette rareté aurait dû être objectivée et restituée. S'agissant des autres zonages concernés (A, Ah et Nd), l'examen de leurs dispositions réglementaires est plus succinct. Il faut noter que la zone urbanisée à l'est de Pompas présentée dans l'évaluation figure en réalité en zone A au plan de zonage et non en Ah comme annoncé, ce qui semble au final cohérent avec sa nature apparente d'installation agricole.
 - Le PLU identifie les secteurs aménageables où les zones humides devront être conservés et ceux, de taille limitée, où leur destruction devra faire l'objet de mesures compensatoires dont la consistance n'est pas précisée.

- Le recensement des espaces boisés a été mis à jour au vu des boisements existants, ce qui a conduit à retirer 43 ha et à en ajouter 32 pour un total de 609,5 ha ; une seule suppression est signalée (pour les besoins d'un projet de piscine). La protection des haies remarquables, qui n'existait pas au précédent a été introduite.

2.5 Les mesures de suivi

Le dispositif de suivi proposé couvre globalement l'ensemble des thématiques environnementales et a le mérite d'être immédiatement opérationnel en présentant les états zéro sur la base desquels seront comparées les évolutions futures.

2.6 Le résumé non technique et la description de la méthode employée pour l'évaluation environnementale

Le résumé non technique reprend tout d'abord chacune des synthèses thématiques de l'état initial, mais paradoxalement pas la synthèse qui en était faite. Le résumé de l'évaluation proprement dite est constituée d'une version simplifiée de son premier volet (entrées thématiques). Cette simplification est excessive lorsqu'elle masque quasi-systématiquement les quelques incidences négatives, avérées ou potentielles, qu'avait dégagées l'évaluation. Il faut signaler que les « principes de bioclimatisme dans les OAP » mis en avant dans l'entrée « énergie » ne figurent pas dans l'évaluation elle-même, ni surtout dans lesdites OAP. Le chapitre méthodologique livre une description pédagogique et claire de la démarche d'évaluation. Les auteurs de l'évaluation ne sont pas identifiés.

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

Le projet de PLU est bâti sur un scénario de croissance démographique ralentie à +1,5 % par an, qui se traduit par un besoin de construction annuel de 70 logements, soit environ 700 logements sur les 10 ans que projette le PLU. La répartition de la construction rompt avec la dispersion urbaine des années passées et se concentre sur le bourg et les villages de Pompas et Marlais identifiés par la charte du PNR. Alors que près de 50 % des surfaces consommées à vocation d'habitat concernait les écarts et hameaux entre 1999 et 2012, ceux-ci sont désormais limités au comblement de dents creuses et ne devraient plus accueillir qu'environ 5 % des constructions nouvelles. C'est un progrès majeur apporté par le nouveau PLU.

L'effort de réduction de la consommation d'espace se mesure également sur le dimensionnement des zones ouvertes à l'urbanisation et la valorisation des opérations de renouvellement urbain. Même si les densités programmées pour les opérations d'habitat restent dans l'absolu modestes (de 15 à 30 logements à l'hectare en excluant l'habitat diffus), elles marquent un progrès et ont permis une réduction des secteurs d'extension urbaine de 32 ha à 21 ha. Les orientations d'aménagement, en relayant ces objectifs de production de logements et de densité, permettront leur concrétisation en phase opérationnelle. Le mouvement est encore plus notable en matière de zones d'activités, les réserves foncières démesurées étant supprimées au profit d'une zone 2AU à vocation communautaire de 30 ha sur les Forgettes.

Le petit patrimoine est identifié et protégé, mais la traduction de la réflexion paysagère est relativement pauvre. Les orientations d'aménagement travaillent l'intégration paysagère

principalement par le maintien des haies bocagères et seule celle du secteur Pompas relaie un enjeu spécifique à travers l'identification d'un « cône de vue à valoriser ».

En outre, les orientations d'aménagement et de programmation devront être complétées pour reprendre les dispositions de la charte du parc naturel régional de Brière¹

La MRAe recommande de compléter les orientations d'aménagement et de programmation au regard des termes de la charte du parc naturel régional de Brière.

3.2 Protection du patrimoine naturel

En premier lieu, le recentrage de l'urbanisation décrit précédemment va dans le sens d'une préservation des espaces naturels et agricoles. Les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées en zone agricole sont globalement délimités au plus juste.

Si la réflexion support de la trame verte et bleue est allusive, en pratique le PLU identifie les haies bocagères structurantes et les zones humides et affiche l'ambition d'en assurer la protection. Cet objectif est réalisé s'agissant des premières, le règlement soumettant dans ses dispositions générales toute atteinte à déclaration préalable et obligation de compensation.

Pour les zones humides, les dispositions générales du règlement énoncent un principe général de protection assorti de toutes les dérogations permises par le SDAGE², moyennant des mesures compensatoires dans le même bassin versant. Cette formulation n'apporte pas de valeur ajoutée par rapport aux dispositions opposables du SDAGE lui-même, alors que le PLU a vocation à identifier celles des zones humides qui peuvent, au vu des objectifs d'aménagement, faire l'objet d'exceptions ponctuelles justifiées dans le cadre de la démarche éviter réduire compenser.

La MRAe recommande de compléter les dispositions relatives à la protection des zones humides.

Les grands ensembles écologiques reconnus par ailleurs (sites Natura 2000 notamment) que le PLU a qualifié de réservoirs écologiques sont classés en zone N. Le règlement associé, globalement protecteur, apparaît cependant lâche en ce qui concerne les extensions et annexes des constructions existantes, en dépassant le seuil de 30 % de la surface initiale généralement reconnu comme limite par la jurisprudence même pour des secteurs sans enjeux environnementaux particuliers.

La MRAe recommande de réduire la surface des extensions et annexes autorisées en zone naturelle.

S'agissant plus spécifiquement des secteurs ouverts à l'urbanisation, les enjeux environnementaux tiennent à la présence de haies et boisements et/ou de zones humides. Les orientations d'aménagement qui leur sont associées organisent globalement le maintien, voire le renforcement, des haies et boisements. La situation est plus contrastée pour les zones humides. Comme mentionné au dossier, les sites des Pré Blancs, de Kergestin et de Pompas ont préalablement à la révision du PLU fait l'objet de procédures de ZAC. Aujourd'hui créées, elles ne permettaient pas au stade du PLU la mise en œuvre d'une démarche d'évitement. Néanmoins, l'évaluation environnementale aurait dû être plus explicite dans la distinction de ce qui relève de choix

1 Avis du 7 septembre 2016

2 Sécurité, passage de réseaux, exhaussements, affouillements et remblaiements liés à la restauration des zones humides, projets sans alternatives avérées, etc.

d'aménagement actés dans le cadre de la procédure de ZAC et ce sur quoi le PLU pouvait agir. En l'état, l'orientation d'aménagement du secteur de Kergestin prévoit la préservation de la zone humide du site. On relève au passage que l'orientation ne reflète pas l'urbanisation déjà amorcée de ce secteur. La zone humide de Pompas sera détruite et l'évaluation environnementale annonce une étude loi sur l'eau à venir alors que la démarche éviter-réduire-compenser aurait dû être conduite dans le cadre de la ZAC. Enfin, la zone humide des Prés Blancs sera détruite mais l'évaluation indique que les mesures compensatoires sont d'ores et déjà définies dans le cadre du dossier loi sur l'eau lié à la ZAC. L'orientation d'aménagement du secteur aurait dû reprendre à son compte plus explicitement ces mesures. Outre ces questions d'antériorité, une zone humide concerne également la zone 2AU des Forgettes. L'évaluation environnementale évoque sans plus de détails la volonté « des premiers schémas d'aménagement » de préserver la zone humide. En l'absence d'orientation d'aménagement sur le secteur, c'est seulement au stade de la future modification ou révision du PLU l'ouvrant à l'urbanisation que son sort sera précisé.

3.3 Eau

Les secteurs d'urbanisation sont desservis par l'assainissement collectif. L'évaluation environnementale renvoie à l'état initial en ce qui concerne les capacités de traitement des eaux usées. Comme indiqué au chapitre 2 du présent avis, celui-ci montre le large dimensionnement de la station d'épuration du bourg, dont la charge actuelle représente environ 35 % de sa capacité nominale. En revanche, la même analyse n'est pas communiquée pour la station de St Lyphard auxquels est raccordé le sud d'Herbignac, notamment les villages de Marlais et Pompas.

La MRAe recommande de justifier explicitement des capacités de traitement des effluents supplémentaires liés au développement de l'habitat et des activités qu'organise le PLU.

Les secteurs sensibles de marais sont préservés du développement de l'urbanisation. Un zonage d'assainissement des eaux pluviales est élaboré en parallèle du PLU et ses orientations sont retranscrites dans le PLU, notamment dans l'article 4 du règlement de chaque zone qui prévoit prioritairement la rétention et l'infiltration à l'échelle de l'unité foncière. On relève que l'emplacement réservé n°5, destiné à un ouvrage de rétention des eaux pluviales, impactera une zone humide existante. Comme indiqué plus haut, les emplacements réservés ont été oubliés lors de l'évaluation environnementale.

La MRAe recommande de justifier les emplacements réservés susceptibles d'affecter l'environnement dans le respect de la démarche « Éviter – Réduire – Compenser ».

3.4 Prévention des risques et nuisances

Le rapport environnemental indique qu'un classement en zone naturelle est retenu pour les zones inondables, mais il est difficile de le vérifier en l'absence d'identification de ces dernières. Elles ne sont pas non plus distinguées par le règlement, ce qui pose une difficulté d'identification et d'adaptation au risque pour les pétitionnaires.

La MRAe recommande d'identifier graphiquement les zones inondables et d'adapter la rédaction du règlement à l'enjeu.

Le zonage affecté à la carrière la maintient globalement dans son périmètre autorisé à l'exception de ce que le document de justification des choix décrit comme une parcelle supplémentaire au nord-est, dédiée à l'entreposage de matériaux. À l'examen du plan de zonage, il s'agit vraisemblablement de la parcelle 343, laquelle voisine des habitations sur sa frange ouest sans que le PLU ne qualifie les éventuelles nuisances qu'elles pourraient connaître.

La MRAe recommande de préciser le périmètre d'extension de la carrière et d'évaluer les éventuelles nuisances pour les habitations voisines.

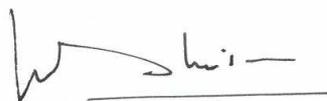
3.5 Déplacements et énergie

Le volet déplacements du PADD évoque tout d'abord la réalisation d'une hiérarchisation du réseau viaire, dont les implications au niveau du PLU restent floues. La principale orientation mise en œuvre tient donc au développement des liaisons douces. Les orientations d'aménagement par secteur en prévoient très souvent le principe et trois emplacements réservés y sont dédiés, mais on ne dispose pas d'une vue d'ensemble des cheminements et connexions que permettront ces divers aménagements. L'enjeu de connexions dites « actives » aux principaux villages du territoire communal est mentionné au PADD mais le PLU ne s'en fait plus le vecteur par la suite. En outre, les dispositions de la charte du Parc Naturel régional de Brière en matière d'itinéraires cyclables et de randonnée ne sont pas évoquées. Elles pourraient, utilement, être reprises dans le PADD et les OAP.

En matière de politique énergétique de l'habitat, le PLU s'abstient d'empêcher les initiatives, notamment en matière de dispositifs de production d'énergie renouvelable ou d'isolation par l'extérieur, mais ne se saisit pas de la faculté d'imposer aux constructions des obligations en matière de performances énergétiques et environnementales.

Nantes, le 20 octobre 2016

La présidente de la MRAe des Pays de la Loire
présidente de séance



Fabienne Allag-Dhuisme