



PREFET DE LA VENDEE

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

Nantes, le 24 NOV. 2015

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
SUR LE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE
DU SCoT DU NORD OUEST VENDEE**

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 Nord Ouest vendée.

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 2009, regroupe les communautés de communes du Pays du Gois, Océan Marais de Monts, du Pays de Challans, du Pays de Palluau et celle de l'île de Noirmoutier qui s'était dotée d'un ScoT dès mars 2008. Le projet de SCoT a été arrêté par une délibération du comité syndical du syndicat mixte "Marais Bocage Océan" en date du 22 juillet 2015.

Le territoire du ScoT, de 842 km², englobe 28 communes dont 9 littorales et accueille un peu plus de 81 000 habitants en 2012, la ville principale, Challans, compte environ 19 000 habitants.

Il s'agit d'un territoire partagé entre bocage et marais avec une importante façade maritime. L'ancrage sur le littoral vendéen, à équidistance des agglomérations de Nantes et de La Roche-sur-Yon, confère au territoire une identité paysagère multiple traduisant un fonctionnement interne du territoire différencié, d'ouest en est : un espace littoral concerné par une résidentialisation (beaucoup de seniors) et un dynamisme économique fort (activité touristique), et un hinterland divisé en deux strates - une zone rétro littorale appelée « zone intermédiaire » où les flux migratoires et le dynamisme économique sont moins importants que sur le littoral et un hinterland rural (paysage bocager) -.

De la même façon, les enjeux environnementaux s'affichent différemment d'ouest en est. Le secteur littoral est en prise avec des problématiques importantes de gestion des risques naturels, de préservation des espaces naturels de fort intérêt écologique avec notamment la vaste zone humide du marais breton vendéen qui entre à l'intérieur des terres, et à mesure que l'on s'écarte du littoral, la composante paysagère du bas bocage vendéen encore préservée qui s'affirme.

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, ce qui engendre 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, excepté la description des zones susceptibles d'être touchées de manière notable.

De façon globale, le rapport de présentation présente un niveau de qualité inégal, entre un état initial fourni, mais qui mérite toutefois d'être actualisé, et une analyse des incidences moins aboutie.

En effet, la référence à des données trop anciennes pour certaines et le recours à une multiplicité de données produites à des dates et selon des méthodes différentes pour un même thème apportent de la confusion et ne permettent pas une comparaison aisée entre l'état initial ainsi constitué et les évolutions envisagées par le projet.

De manière plus ponctuelle, le renvoi vers des notions figurant dans la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire est inadapté en ce qu'elle ne concerne pas le territoire du ScoT.

2-1 – État initial de l'environnement

L'état initial aborde l'ensemble des thématiques environnementales, il propose également une vingtaine de fiches de synthèses illustratives.

Certains aspects auraient mérité d'être actualisés : ainsi, le projet de retenue pour la production d'eau potable sur l'Auzance, du fait de son abandon, n'a plus vocation à être évoqué parmi le panel de solutions étudiées par Vendée eau (p43) et de nouvelles solutions explorées depuis auraient mérité d'être évoquées.

Les données 2007-2008 relatives aux capacités et aux rendements épuratoires des 31 stations d'épurations apparaissent anciennes au regard des dynamiques de développement du territoire.

Les données sur la surface agricole utile (SAU) remontent à 2000, sans que le rapport explique les éventuelles difficultés rencontrées pour disposer de données plus récentes et plus fiables.

Les informations relatives au suivi des inventaires de zones humides sur les différentes communes du ScoT auraient mérité d'être rappelées.

Dans le domaine de la santé, le diagnostic présente un état des lieux des équipements sanitaires et sociaux. Toutefois, des erreurs ou données obsolètes nécessitent sur ce champ également une mise à jour.

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. L'exercice apparaît avoir été plutôt bien mené. Toutefois, parce qu'elle raisonne essentiellement en termes d'objectifs, et non en analysant les orientations, la retranscription de l'examen conduit ne démontre pas expressément la bonne prise en compte des dispositions des documents avec lesquels le SCoT s'articule.

Le rapport aurait également gagné à expliquer brièvement pour quelles raisons des documents intéressants potentiellement le SCoT n'ont pas été retenus dans l'analyse. On peut citer le plan d'action pour le milieu marin, le schéma des structures des exploitations de cultures marines. De même, le choix de ne pas doter le SCoT d'un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer – comme le permet l'article L.122-1-11 du code de l'urbanisme - n'est pas expliqué, ni ce que ce choix implique en termes de limitation de compétence du Scot Nord-ouest Vendée.

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 utilement pu indiquer comment le territoire sera "irrigué" et dans quelle mesure les orientations de son PADD s'articulent avec le SDAN.

Alors que l'actuel schéma départemental des carrières (SDC) date de 2001, le SCoT n'aborde pas la question des divers gisements de carrières qui contribuent à alimenter le secteur de la construction et des aménagements au niveau local. Il aurait ainsi été intéressant de tenter une approche prospective des autorisations de carrières ou d'extensions en cours et des potentiels résiduels de production à l'horizon du ScoT, de les mettre en regard d'une évaluation des besoins, en tenant compte de la nécessité d'accroître la part de réutilisation et de valorisation des déchets du BTP. Le volet articulation avec le schéma départemental des carrières en cours de révision aurait mérité d'être traité.

Le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables vient d'être approuvé le 6 novembre 2015. Aussi, dans le cadre de la finalisation du document avant son approbation, l'articulation du ScoT avec ce schéma devra être traitée de manière plus approfondie, le développement proposé page 71 n'étant pas vraiment éclairant quant à la manière dont le Scot prend en compte ce schéma.

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 fait bien état de cette disposition mais aurait dû analyser plus finement 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.

Compte tenu de l'approbation prochaine du SDAGE 2016-2021, le rapport de présentation devra être actualisé de façon à assurer la compatibilité du projet de SCoT.

En ce qui concerne le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le rapport de présentation rappelle la nécessité d'une prise en compte de ce document par le SCoT. Toutefois, en l'absence d'un document approuvé opposable au moment de l'arrêt du projet de SCoT, il est indiqué que l'analyse de cette prise en compte n'est pas possible à ce stade. Il est par ailleurs souligné qu'il revient bien au SCoT de déterminer, à son échelle de territoire, la trame verte et bleue, en réalisant l'inventaire des réservoirs de biodiversité et liaisons écologiques. L'analyse critique sur le travail qui a été mené sur cette thématique est abordée au paragraphe 3.6 du présent avis.

L'approbation du SRCE par le préfet de la région des Pays de la Loire est intervenue le 30 octobre 2015, Aussi, comme le prévoient les textes, cette prise en compte devra être opérée si l'enquête publique relative à la procédure SCoT ne débute pas dans les six mois suivant l'approbation du SRCE. Dans le cas contraire, le SCoT dispose d'un délai maximal de 3 ans pour conduire l'exercice.

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

Les orientations générales du PADD sont déclinées en 3 axes :

- un renouvellement de l'ambiance productive ;
- une organisation interne qui vise à renforcer le potentiel du territoire ;
- une valorisation accrue des ressources paysagères et environnementales.

Les orientations du DOO sont quant à elles organisées en 4 catégories :

- un territoire valorisé par ses ressources environnementales et paysagères ;
- un territoire valorisé par un mode de développement renouvelé ;
- un territoire valorisé par son architecture interne ;
- un complexe littoral en évolution.

La présentation des 3 scénari étudiés, "fil de l'eau", "l'effet Bilbao", "Challans superstar" avant de retenir une version 4 "un nouveau modèle", fait ressortir que la recherche de projets alternatifs a porté essentiellement 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 clairement exposée.

Il faut souligner l'effort d'explication des choix retenus pour l'établissement du PADD et du DOO, malgré la présence de formulations parfois générales, avec une tendance sur certaines thématiques à rappeler les orientations davantage qu'à les justifier. Ainsi, le fait d'opter largement pour de simples recommandations dans le DOO en ne recourant que rarement à des prescriptions ou de ne pas pleinement utiliser les facultés offertes aux SCoT par le code de l'urbanisme. n'est pas clairement argumenté.

Un bilan de la mise en œuvre du SCoT de l'île de Noirmoutier approuvé en 2008 aurait été utile à l'appui de l'explication des choix réalisés de reconduire ou non certaines de ses orientations.

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 les 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 : consommation d'espace, biodiversité et fonctionnalités écologiques, ressource eau, énergie, pollutions air/bruit/déchets, risques naturels et technologiques paysage et patrimoine, avec un volet plus spécifique incidences Natura 2000.

Ces thématiques apparaissent pertinentes eu égard aux enjeux du territoire.

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

Cette partie explicite avec un niveau de qualité inégal les incidences du SCoT et ne retranscrit pas toujours réellement comment les recommandations et prescriptions seront à même de peser efficacement.

Un croisement avec les avis de l'autorité environnementale rendus sur des documents (PLU notamment) et projets susceptibles de nourrir le ScoT ainsi qu'avec des décisions de jurisprudence intervenues dans son périmètre - telle que par exemple l'annulation d'une précédente décision autorisant la déviation de Beauvoir-sur-Mer - auraient permis d'affiner l'analyse et d'ajuster le projet de ScoT.

Le volet d'évaluation d'incidences Natura 2000 traite de l'ensemble des sites qui concernent le territoire du ScoT, les enjeux de préservations associés sont clairement rappelés pour chacun des sites. En revanche, l'analyse des effets n'est pas aboutie dans la mesure où le document renvoie à une analyse ultérieure pour ce qui concerne des projets d'infrastructures jugés insuffisamment avancés mais que le ScoT a pourtant fait le choix d'afficher. De la même façon, dans la mesure où le SCOT délimite les contours des enveloppes urbaines des communes concernées par Natura 2000 et que leurs extensions possibles concernent les abords de secteurs agglomérés bien identifiés, l'analyse aurait dû démontrer leur acceptabilité au regard des milieux et argumenter l'absence d'incidences significatives.

Au-delà même des évolutions concernant des espaces faisant l'objet d'inventaires ou de protection, dès lors que le projet de SCOT permet la réalisation de différents projets, il doit apporter un premier niveau d'appréciation de leurs incidences et démontrer leur acceptabilité. Les insuffisances en la matière concernent plusieurs projets portuaires et équipements de plaisance y compris mouillages non localisés, plusieurs infrastructures routières et de stationnement, l'extension de parcs éoliens existants, les secteurs dits « d'évolution économique » et de développement commercial .

2-5 – Les mesures de suivi

Trente-cinq indicateurs de suivi sont présentés. Ils ont vocation à permettre de renseigner l'évolution du contexte territorial.

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 nouvelles communes dotées d'un schéma d'eaux pluviales ou d'assainissement (indicateurs 8 et 9), sont intéressants. Toutefois, ils ne permettront pas d'analyser si le SCOT a permis ou non d'apporter des améliorations en matière de secteurs à intégrer dans ces zonages, ou si les actions entreprises ont été adaptées aux principaux enjeux de gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau ou aux problématiques de risques à l'échelle du SCOT.

L'indicateur de suivi dédié aux zones humides, consiste à observer si celles qui ont été inventoriées dans les SAGEs ou le SDAGE ont été correctement intégrées dans les PLU. Un indicateur des surfaces de zones humides détruites et de celles recrées ou restaurées pendant la durée de vie du SCOT, à partir notamment des dossiers soumis à la loi sur l'eau ou à étude d'impact, serait également intéressant.

Un indicateur retenu en matière de risques (page 131) porte sur l'évolution des PPR. Un suivi de l'apport nouveau de population dans les zones exposées serait plus pertinent pour mesurer les effets du ScoT sur cette thématique.

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 : Proscot.

Des indications sur la méthode d'élaboration de l'évaluation environnementale sont retranscrites dans le document en des termes assez génériques. Elles auraient mérité d'être complétées, par exemple par l'indication des périodes et de la méthodologie employée pour les investigations de terrain qui ont sans doute été nécessaires pour s'assurer, comme cela est indiqué page 87, que les développements urbains et d'activités n'affecteront effectivement que des milieux sans valeur patrimoniale et fonctionnelle élevée.

Si la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre en ce qui concerne le scénario finalement retenu est retranscrite, il n'est en revanche pas expliqué comment elle a pesé sur le choix du projet finalement retenu au regard des incidences pressenties sur l'environnement.

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

Si le projet de SCOT témoigne de bonnes intentions en matière de prise en compte de l'environnement, il en reste le plus souvent au stade des intentions, sans toujours les traduire par des dispositions ou prescriptions suffisamment fortes pour garantir leur traduction concrète.

Les insuffisances du rapport de présentation, énoncées ci-dessus et au fil de l'analyse thématique qui suit, limitent 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

Il convient de relever que le SCoT prévoit plusieurs orientations sur lesquelles il n'a pas directement prise (soutien à l'agriculture bio et raisonnée plutôt que l'agriculture conventionnelle par exemple).

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.

Il est précisé que les orientations et objectifs du DOO ayant une incidence directe et opposable sur les PLU sont repérés par un fond émeraude. Toutefois, à la lecture du document, il apparaît que pour certains items, certaines recommandations auraient mérité d'être reprises sous forme de prescriptions : c'est le cas notamment des principes édictés concernant la gestion du marais breton et vendéen.

Le DOO renvoie à plusieurs reprises vers les études d'impact à réaliser, sans vérification préalable que les projets concernés sont soumis à étude d'impact et sans préciser si le SCoT entend par là user de la faculté offerte par l'article R 122-2 du code de l'environnement de soumettre certains projets à étude d'impact.

En l'espèce, le DOO comprend de nombreuses recommandations, non dotées de la portée réglementaire des prescriptions, y compris sur des enjeux majeurs. C'est notamment le cas concernant l'objectif de réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effets de serre pour lequel on peut déplorer que le SCoT n'introduise aucune prescription. Le recours à de simples recommandations, non contraignantes, peut dans certains cas être efficace en termes de pédagogie et apporter la souplesse nécessaire 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 et leur prise en compte dans les PLU(i).

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 1,4 % à 1,6 % pour 2012-2030, impliquant la création de 1 180 logements par an, dans la perspective d'atteindre 105 à 110 000 habitants d'ici 2030.

Ce chiffre de 110 000 habitants correspond à la perspective atteinte par le scénario fil de l'eau (cf page 10 du RP) et par conséquent ne constitue pas une inflexion du rythme de croissance démographique observée sur la période précédente. Le rapport entretient une certaine ambiguïté en indiquant une consommation pour l'habitat de 105 ha/an pour le scénario tendanciel - donc basé normalement sur les dernières évolutions -, alors que par ailleurs le chiffre de 91 ha/an est avancé. Les chiffres devront être mis en cohérence. Il en ressort un taux d'effort à nuancer pour le scénario finalement retenu.

Trois programmes locaux de l'habitat (PLH) ont été lancés sur le territoire du SCoT : le PLH de la communauté de communes de Challans, celui de la communauté de communes du Pays de Palluau et celui de la communauté de communes de l'île de Noirmoutier, les deux premiers étant exécutoires. Pour rappel, les objectifs de production de logements neufs contenus dans ces PLH sont

respectivement fixés à 1 980 et 900 logements, soit 330 et 150 logements par an mais ne concernent pas l'ensemble du périmètre ScoT et sont établis pour une durée de 6 ans.

Malgré la difficulté à établir une comparaison du fait de ces écarts (de périmètres et de durée), les besoins en logements exprimés dans le SCoT (1 180 logements par an d'ici 2030) semblent reposer sur l'hypothèse d'une croissance annuelle de la population beaucoup plus importante. Le rapport n'explique pas de quelle manière il a été tenu compte des objectifs des PLH dans l'établissement du scénario de développement afin d'assurer la cohérence entre programmation en matière d'habitat et planification de sa mise en œuvre sur le territoire. Par ailleurs, le plan départemental de l'habitat (PDH) de la Vendée a été adopté le 5 janvier 2015 pour la période 2014-2020. Il aurait été utile d'apprécier sur les différentes problématiques de l'habitat, si les objectifs du Scot s'articulaient de façon cohérente avec ceux de l'échelon départemental.

Une caractéristique importante du parc de logements de ce territoire est de proposer une typologie de logements assez peu diversifiée, fondée sur un mode de production en individuel très consommateur d'espace, en particulier dans l'arrière-pays (83 % du parc de logements en 2013 est constitué de logements individuels). Cela ne favorise pas les parcours résidentiels des ménages résidents, du fait du coût du foncier et du niveau de tension du marché de l'immobilier, en particulier sur le littoral. La diversification de l'offre de logements est donc un enjeu, sachant que le parc collectif, et spécialement le parc locatif social, est sous-représenté dans le parc total de logements et est principalement concentré dans les aires de la communauté de communes du Pays de Palluau et de la communauté de communes du Pays de Challans (respectivement 5% et 3 % de résidences principales sont occupées par des locataires HLM). Par ailleurs, la recherche du renforcement de l'image urbaine dans le respect de l'identité plus rurale des centres-bourgs, pourrait s'inscrire dans cette même dynamique.

Les orientations du ScoT affichent le souhait de constituer de véritables polarités urbaines dans les centres-bourgs, de faire de Challans le pôle central du territoire et d'améliorer la qualité architecturale des opérations d'aménagement (cf. p. 17 du PADD). Le document, notamment au travers du DOO, aurait toutefois gagné à être plus prescriptif sur ce qui est alors attendu des documents infra (PLUi, PLU), pour que cette orientation, qui va dans le sens d'une meilleure organisation de l'espace, se décline de manière efficace sur le territoire.

A plusieurs reprises, la surface moyenne de 824 m²/parcelle observée de 2005 à 2009, est présentée comme positive, montrant un progrès, mais elle n'est assortie d'aucun élément de comparaison, ni dans le temps ni dans l'espace.

Pour limiter les effets de la pression résidentielle et anthropique sur le littoral, le DOO affiche pour objectif le fait que 20 à 45% de la production de logements puisse avoir lieu en comblement de l'enveloppe urbaine existante, en fonction de la typologie des territoires.

Le rapport (page 165) indique que dans certaines communes, la consommation d'espace arrive à son terme : le SCoT devrait indiquer lesquelles sont ainsi visées et en tirer les conclusions en termes d'orientations, n'y permettant plus l'extension spatiale de l'urbanisation.

Concernant la détermination des densités, l'analyse menée dans le SCoT s'est basée principalement sur les formes urbaines existantes, mais elle n'est pas suivie d'une proposition de modification de ces formes (cf p 65 du DOO) pour répondre aux enjeux de moindre consommation et de préservation des espaces naturels et agricoles, ou en matière de déplacements et d'énergie. Ainsi, le SCoT n'opère pas le changement d'orientation attendu par rapport au développement de ces dernières années.

La réalité de l'effort en matière de réduction de la consommation d'espace ne s'appuie pas sur les données relatives aux 10 dernières années et n'est pas claire. Il est indiqué (p33 pièce n°1 du RP) une réduction prévisionnelle de 51% de consommation d'espace mais le dossier indique par ailleurs que la part des espaces agricoles a diminué de 840 hectares de 1990 à 2006 (p 212) et prévoit 740 ha pour l'habitat et 250 ha pour l'activité, ce qui apparaît en contradiction avec la diminution affichée. Ces 990 hectares rapportés à la durée de 15 ans du ScoT correspondent à une consommation annuelle de 66 hectares et non 49,5 comme indiqué page 33. Il conviendrait de comprendre pourquoi une durée de 20 ans a été prise en compte pour calculer cette évolution. La même question se pose en ce qui concerne l'indicateur de consommation d'espace par les parcs d'activité (12,5 ha/an) calculée sur 20 ans au lieu de 15 ans (page 120 du rapport).

En ce qui concerne développement de l'habitat, le DOO (page 61) n'apporte aucune indication quant à l'intégration dans le calcul de la consommation d'espace des zones 1 AU approuvées avant le SCOT mais

non encore aménagées, ce qui pourrait alors constituer un risque de dérive par rapport à l'objectif initial de réduction. Pour les zones d'activités, il est indiqué que ces surfaces seront prises en compte (page 71).

Le SCoT a également mené un exercice d'identification et de hiérarchisation des secteurs de développement économique. Il 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 de la pertinence du maintien de l'ensemble des secteurs identifiés. Par ailleurs, les activités économiques n'intègrent pas les espaces éventuellement nécessaires au développement des activités touristiques. L'orientation cartographique page 71 du DOO n'est pas suffisamment claire pour comprendre si elle représente les zones que le SCoT entend développer ou celles qui permettent déjà une extension. Il en ressort que les besoins restent peu précis. Il aurait été intéressant de comparer ce chiffrage avec les surfaces aménagées existantes (page 103 du diagnostic). Par ailleurs, pour lever toute ambiguïté quant au bilan global en termes de consommation d'espace à vocation d'activités, il conviendrait de préciser si les zones commerciales, (pages 84 et suivantes), sont bien incluses dans le chiffre de 250 hectares affiché comme objectif (p32 du rapport pièce n°1).

Le DOO fixe enfin des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace : un objectif minimal peu ambitieux de densité qui varie de 18 à 30 logements à l'hectare en fonction de la typologie des territoires (cf carte page 62). En croisant les données des cartes présentes pages 60 et 62 du DOO, on constate que la densité globale de construction de logements à l'échelle du SCoT serait d'environ 22 logs/ha. Ainsi la densité moyenne de 18 logts/ha de la communauté de communes de Palluau pourrait se traduire ponctuellement, à l'échelle de certaines ces communes à des densités encore plus faibles. Par ailleurs, le DOO (page 61) évoque une densité minimale de 15 logts/ha en périphérie ou en extension urbaine. Une expression claire, cohérente et ambitieuse du Scot est attendue sur ce sujet.

Il apparaît également que cet encadrement chiffré de la consommation d'espace au travers de la maîtrise de la création de logements et d'activités économiques 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 potentiellement fortement consommateurs d'espace.

La consommation d'espace se fait au détriment des milieux naturels et agricoles. En ce qui concerne l'activité agricole, on dénote là aussi un décalage entre l'ambition affichée et les moyens mis en œuvre pour atteindre l'objectif de réduction de la perte de SAU. A titre d'exemple, le SCoT renvoie en partie l'analyse de l'impact des ouvertures à l'urbanisation sur le fonctionnement et la viabilité des exploitations agricoles aux documents d'urbanisme communaux, sans conduire d'analyse prospective à son échelle ni se doter d'une stratégie harmonisée.

L'orientation consistant à regrouper des situations de fait en matière de camping/caravaning, non diagnostiquées dans le SCoT, apparaît susceptible d'encourager un non respect des règles d'urbanisme. On relève que le devenir d'éventuelles colonies de vacances, équipements souvent soumis à de fortes pressions spéculatives, ne fait pas l'objet d'un développement particulier.

3.3 – Energies, climat et transports

Le choix de développement par densification des centres bourg existant va dans le sens d'une limitation des déplacements carbonés. Toutefois en ce qui concerne la réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre (GES), le DOO ne prévoit pas d'objectifs ou d'orientation directement opposable aux PLU (pas de paragraphe émeraude pour cet item pages 42-43)

Sur ce territoire pourtant exposé aux risques naturels, le Scot n'évalue pas les conséquences des effets du réchauffement climatique (hausse du niveau de la mer et fréquence plus importante d'assecs plus sévères). Il aurait pu utilement s'appuyer sur les éléments de réflexion produits dans le cadre des plans de préventions des risques littoraux (PPRL) et du plan de prévention du risque inondation (PPRI) pour proposer une analyse prospective et démontrer l'acceptabilité de l'arrivée de nouvelles populations et activités sur les parties de territoire exposées. Cette analyse renvoie à la notion de capacité d'accueil du territoire.

S'il indique que le développement aura à tenir compte des nouvelles exigences, notamment introduites par la loi de transition énergétique, le diagnostic n'aborde pas la situation du parc de logement et d'activités en termes de précarité énergétique. L'orientation "*réduire les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre*" apparaît alors une déclaration d'intention peu outillée pour sa traduction concrète.

En ce qui concerne les énergies renouvelables, on relève que le SCoT affiche une volonté de développement de la méthanisation, du photovoltaïque, de la filière bois. Cette volonté mériterait de s'appuyer sur un argumentaire explicite et basé sur des éléments de diagnostic du territoire afin d'évaluer les gisements potentiellement et raisonnablement mobilisables.

Concernant le volet éolien terrestre, le Scot s'en tient aux seuls secteurs déjà autorisés sur son territoire. *Ce dernier entend « imposer une distance minimale par rapport au bâti de 500 mètres à moduler en fonction des projets et de la configuration des lieux » et "demande que les projets prennent en compte les sensibilités paysagères, écologiques et les nuisances au regard de l'habitat".* S'agissant d'obligations réglementaires, la plus-value du ScoT en la matière est donc inexistante.

Le ScoT interdit les fermes solaires sur des terrains à forte valeur agricole. Cette formulation pourrait induire de la confusion en laissant penser que ces équipements peuvent, a contrario, trouver place sur des espaces revêtant des intérêts naturels, ou agricoles mais de moindre valeur. Or, il est rappelé que la doctrine régionale en la matière privilégie exclusivement ces implantations sur des terrains déjà anthropisés et pour lesquels un retour à un usage agricole ou naturel n'est pas possible.

Concernant l'éolien off-shore, le PADD comprend un chapitre consacré à "la mise en valeur et au développement des activités marines". Cependant, compte tenu de l'importance qu'il revêt pour le territoire, il est dommage que ne soit pas fait mention du projet de parc éolien en mer des deux îles. Le SCoT mentionne toutefois que les équipements à terre, liés notamment au raccordement devront être programmés dans les PLU.

Bien que l'état initial de l'environnement ait été étudié avant l'aboutissement du schéma régional climat air énergie (SRCAE), une page sur ce schéma a été intégrée qui reprend les grands objectifs. A plusieurs endroits, il est encore fait mention du Plan régional sur la qualité de l'Air (PRQA) : dans la mesure où celui-ci a été intégré au SRCAE, il y aura nécessairement des corrections à apporter au document final.

Si la qualité de l'air est à ce jour globalement bonne sur le territoire du ScoT, on regrette néanmoins que le ScoT se limite à renvoyer vers les normes applicables aux véhicules et industries, alors qu'il a la faculté d'anticiper des problèmes à plus long terme, en évitant par exemple une trop forte concentration en un même endroit d'activités qui peuvent déboucher sur des dépassements ponctuels, et ce d'autant que le territoire reste très dépendant des déplacements automobiles.

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) à 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, sur les 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.

Infrastructures ferroviaires

Les travaux de modernisation de la ligne entre Nantes et Saint-Gilles-Croix-de-Vie ont bien été réalisés en 2014 et 2015. Ils permettent aux trains de circuler plus rapidement sur la ligne et réduisent le temps de parcours. L'électrification ne faisait pas partie du programme de travaux et la circulation des TGV n'est donc pas possible et ne semble pas envisagée, y compris à long terme.

Cela n'empêche cependant pas la réflexion autour d'un pôle d'échanges multimodal à Challans, qui constitue, comme indiqué dans le document, la seule desserte ferroviaire du territoire.

S'agissant du report modal, encouragé par le Schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) de 2008 et le Plan Régional de la Qualité de l'Air (PRQA), la récente rénovation de la voie ferrée entre Nantes et Saint-Gilles-Croix-de-Vie devrait permettre de favoriser le fret ferroviaire dans le sens où les plages horaires de travaux sont les seules contraintes du fret ferroviaire. Ainsi, le SRIT affiche comme priorité, le développement des transports alternatifs à la route, et notamment du ferroviaire qui représente 62% des 10 milliards d'euros d'investissements projetés.

Déplacements et mobilité des voyageurs

Concernant les transports collectifs, les propositions sont intéressantes, et révèlent une bonne connaissance de l'organisation des transports. Celle-ci sera amenée à changer au 1^{er} janvier 2017 avec l'application de la loi NOTRE. Les transports routiers interurbains seront à cette date gérés par le conseil régional, au même titre que les dessertes TER.

La SCoT identifie un enjeu de développement de l'offre de transports en communs sans pour autant indiquer les axes ou secteurs à privilégier.

La question de la desserte de l'île d'Yeu n'est abordée que sous l'angle de l'accès routier à l'embarcadère de Fromentine. Or, l'intermodalité entre la liaison maritime et les liaisons terrestres sur le territoire et au-delà mériterait d'être étudiée, d'autant que le sujet du stationnement est crucial sur ce secteur.

La question des itinéraires cyclables est analysée de façon intéressante, sous l'angle à la fois du développement touristique et de l'usage du vélo au quotidien. Ainsi, il est très pertinent d'aménager de nouveaux itinéraires permettant de mutualiser ces différentes approches et d'être utilisés tout au long de l'année, à la fois par les visiteurs et par les riverains. Le SCoT aurait cependant gagné à étudier en complément la possibilité de relier les bourgs et les hameaux aux aménagements déjà existants, permettant de créer un réseau sur les territoires et avec le reste du département. Il est à regretter cependant que sur les questions de mise en place d'itinéraires et/ou de schéma de déplacements doux dans les secteurs agglomérés, le DOO n'intègre pas de prescriptions fortes.

3.4 – Nuisances sonores

Dans l'état initial de l'environnement du rapport de présentation, la question des nuisances sonores est prise en compte uniquement sous l'angle du classement sonore des infrastructures de transports terrestres. Quelques compléments nécessitent ainsi d'être apportés.

Le classement sonore des infrastructures de transports terrestres de Vendée a fait l'objet d'une révision complète en 2014, devant désormais être approuvée par le préfet de département.

Par ailleurs, le périmètre du présent SCoT comporte plusieurs infrastructures routières (routes départementales et voies communales à Challans) dont le trafic annuel est supérieur à 3 millions de véhicules. Elles sont ainsi concernées par la 2^e 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).

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 2^e échéance du réseau routier des collectivités territoriales de la Vendée, approuvées par le préfet de département le 9 avril 2013.

Afin que le bruit soit pris 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 doivent également trouver leur traduction dans les SCoT. La mise en cohérence de la démarche des SCoT avec celle des PPBE est nécessaire, car ce sont 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.

Sur le périmètre du présent SCoT, c'est le futur PPBE de 2^e échéance du Conseil départemental de Vendée, en cours de réalisation, qui traitera notamment des potentielles nuisances sonores liées aux routes départementales. Par ailleurs, le futur PPBE de 2^e échéance de la commune de Challans, prochainement mis en consultation du public, traitera notamment des potentielles

nuisances sonores liées voies communales concernées. Par conséquent compte tenu de l'état d'avancement du SCoT il lui était difficile d'intégrer ces aspects.

Bien que le PADD n'aborde pas spécifiquement la question du bruit, des orientations retenues en matière de préservation des zones calmes, de suppression ou de limitation des nuisances sonores liées aux infrastructures de transport sont mentionnées dans le DOO.

3.5 – 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 préférentielles de développement de l'urbanisation et l'édition de mesures de réduction de vulnérabilité.

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

Le rapport met en évidence les rôles respectifs des différents documents (PPR, AZI, cartes d'aléas), et le fait que la maîtrise des risques dans le cadre des décisions d'urbanisme ne repose pas uniquement sur les PPR mais aussi sur les choix d'aménagements et responsabilités des collectivités.

Il est ainsi bénéfique que le SCoT comporte des orientations pour les secteurs et/ou types de risques non concernés par des PPR approuvés ou en projet (éloignement des cours d'eau, des lisières forestières...).

Inversement, on s'étonne de l'absence dans le SCoT de prescriptions visant à éviter l'extension d'urbanisation ainsi que l'apport nouveau de population dans les zones exposées à des risques littoraux et l'absence de réflexion sur un repli stratégique, au-delà du simple rappel à la norme concernant la nécessité de prendre en compte les futurs PPRL.

Ainsi, en matière de réduction de la vulnérabilité, le SCoT semble s'en remettre principalement aux ouvrages de défenses contre la mer et les inondations (digues).

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

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.

Le SCOT présente une préfiguration de la TVB, page 20 de l'état initial de l'environnement, constituée de noyaux de biodiversité, de corridors. Il figure également des éléments de coupure de ces continuités. Il se présente ainsi comme une reprise – partielle - des éléments produits dans le cadre du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), sans pour autant proposer une déclinaison argumentée et affinée à son échelle de territoire. Il n'explique pas suffisamment la démarche suivie.

Par rapport au SRCE récemment approuvé, le SCoT distingue les "cœurs de biodiversité majeurs" et les "cœurs de biodiversité annexes", dont il présente la cartographie page 20 du DOO. Toutefois, il n'explique pas comment ont été opérés les choix ni les arguments objectifs relatifs à la qualité et à la fonctionnalité des milieux qui ont permis d'écarter des éléments importants relatifs à la trame bocagère.

Le Scot introduit un certain nombre de prescriptions (cf DOO page 21 à 23) vis-à-vis des PLU pour ce qui concerne les cœurs de biodiversité majeurs et annexes.

Toutefois, il ne remplit pas pleinement son rôle en renvoyant largement la responsabilité aux PLU quant à leur délimitation et aux tolérances acceptables en terme d'urbanisation possible. Il permet notamment les extensions des constructions et des groupes bâtis existants, les ouvrages et installations d'intérêt public, des

ouvrages ou installations liées aux activités de loisirs et d'écotourisme, en revoyant le cas échéant la faisabilité de tels projets à la réalisation d'études d'impact ou à la condition qu'ils soient adaptés à la sensibilité des milieux. Ce faisant, il n'encadre pas réellement la déclinaison de la TVB et la rédaction choisie ne permet pas d'évaluer le niveau de préservation que le syndicat mixte porteur du ScoT entend mettre en oeuvre, ni si ce dernier est bien en adéquation avec les enjeux en présence. Il aurait dû identifier de manière plus précise les secteurs qui, à son échelle et du fait de leur forte sensibilité et/ou des pressions qui s'y exercent devaient être réellement préservés et édicter des orientations adéquates.

De la même manière, le SCoT identifie des connexions, liaisons et continuités écologiques et indique qu'il revient aux PLU de les préciser. Outre le choix d'un vocabulaire qui ne facilite pas les articulations avec le SRCE, il n'opère pas non plus la déclinaison territoriale argumentée attendue à son échelle pour les corridors écologiques.

In fine, le SCoT n'aura que peu de moyens pour s'assurer que les PLU mènent l'exercice à leur niveau en assurant la protection des espaces d'intérêt supra communaux, avec la cohérence d'ensemble attendue.

On relève par ailleurs des incohérences entre les pages 19 et 20 du DOO en termes de contenu des cœurs de biodiversité, des ZNIEFF et parties naturelles de sites étant masquées sur la carte, dont les dégradés de couleurs employés gênent la lecture. De plus, le DOO reproduit des extraits du SCOT Cap Atlantique (cf renvoi à des éléments de la DTA de l'estuaire de la Loire), ce qui entraîne la présence d'éléments sans lien avec le territoire du SCOT du nord ouest Vendée.

Concernant les boisements, les cartes semblent omettre des secteurs boisés méritant d'être protégés ou les masquer sous d'autres couches de données. C'est le cas par exemple du site inscrit du bois de la Maugenderie.

A noter plus ponctuellement qu'est évoquée la gestion de sites Natura alors que le paragraphe concerne les zones humides hors cœurs de biodiversité donc hors Natura.

Natura 2000

Le ScoT identifie les sites Natura 2000 en tant que cœurs majeurs de biodiversité pour son territoire et – sous les réserves évoquées ci-avant - interdit leur urbanisation sauf exceptions listées. Cependant, les zones périphériques d'extension urbaines présentées dans le DOO (p 33) pour les bourgs de Bouin, Le Perrier et Salertaine mériteraient d'être davantage expertisées et justifiées. En effet, si par leur position au sein de cœurs de biodiversité majeurs (site Natura 2000), le développement de ces communes apparaît évidemment contraint, le Scot doit conduire une analyse de scénarios de développement alternatifs visant prioritairement à une requalification et densification des centres urbains concernés et les confronter aux besoins de développement de ces territoires avant d'acter la possibilité de recours à des extensions urbaines.

Concernant les projets d'infrastructure, le rapport indique à la fois que ceux-ci sont limités et susceptibles de présenter des effets qu'il conviendra de préciser ultérieurement. Toutefois, au préalable, il n'explique pas leur nécessité et considère qu'ils seront de toute façon à réaliser en retenant la solution la plus avantageuse pour les milieux environnementaux. Dès lors qu'il en affiche certains dans le PADD, il estime que ceux-ci constituent des éléments de son projet nécessaires au développement ou à l'accompagnement du développement du territoire. Aussi, la démonstration du besoin au regard d'un diagnostic de fonctionnement et de capacité de ces infrastructures mérite d'être étayée, quand bien même la phase opérationnelle de ces projets relèveraient d'une autre maîtrise d'ouvrage. Un premier niveau d'évaluation et d'acceptabilité des projets affichés, au regard des autres enjeux des sites d'implantation envisagés, devrait être conduit dans le cadre du ScoT. Il aurait été également opportun de rappeler à ce propos le jugement relatif au contournement de Beauvoir annulé au regard des incidences sur Natura 2000.

Le volet Natura 2000 serait aussi à clarifier concernant la mention d'aménagements à vocation artisanale et touristique dans l'enveloppe des sites.

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 rapport indique que l'eau n'apparaît pas un facteur limitant pour le SCoT (cf p 93 du RP), pour autant il n'occulte pas les tensions autour de cette ressource dans un territoire en prise aux conflits d'usages. Le document aurait mérité d'aborder la question des effets possibles du report de la pression du développement sur l'arrière pays, notamment sur la trame bocagère qui joue un rôle dans le cadre de la préservation de l'eau sur le plan qualitatif.

Sur la base du même ratio de consommation par habitant, le SCoT prévoit une consommation annuelle de 5,6 Mm³. Le document n'indique pas si cette estimation tient compte par ailleurs du développement des diverses activités économiques et touristiques mais il conclut page 94 du rapport " on peut s'attendre toutefois à une augmentation notable", mais sans en analyser plus précisément les incidences.

Par l'évocation des diverses actions menées pour réaliser des connexions entre les différentes réserves d'eau potable, le SCoT met en évidence que la question de la disponibilité de cette ressource dépasse largement l'échelle des communes. Le SCoT devrait alors s'assurer à son niveau de la satisfaction du besoin au regard de son projet de développement et non renvoyer cet exercice aux seules communes au travers de l'orientation du DOO page 42 *"les PLU devront s'assurer que l'évolution des capacités de la ressource en eau à moyen et long terme soit cohérente avec celle de la consommation en fonction des projets de développement des communes et de la saisonnalité"*

Le SCoT encourage notamment les économies d'eau, la limitation de l'imperméabilisation des sols, et le ré-emploi des eaux usées. Une orientation visant à privilégier des aménagements ne nécessitant pas d'intrants, notamment dans les zones d'activités et sur les espaces publics, serait utile en complément, au-delà du soutien de principe apporté à l'agriculture biologique et raisonnée.

Le fait d' *"autoriser la constitution de réserves d'eau à des fins notamment agricole, par prélèvements hivernaux"*, peut apparaître un premier pas vers une volonté de gestion maîtrisée. Toutefois, cette orientation devrait conditionner cette possibilité à une gestion collective et au fait que ces réserves viennent en substitution de prélèvement estivaux et non en ajout. L'analyse des incidences d'une telle orientation généralisée à l'ensemble du territoire aurait mérité d'être menée.

Le DOO fixe par ailleurs un certain nombre d'obligations pour les PLU dans le domaine de l'eau semblant ressortir davantage des schémas directeurs et zonages d'assainissement. On peut citer par exemple : les PLU devront *"identifier d'éventuelles fuites dans le réseau afin de limiter les pertes"*.

Dans le même temps, le SCoT n'indique pas les communes dotées ou non de zonages d'assainissement des eaux pluviales, ni 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. Par rapport à l'état des capacités des STEP qui figure page 36 de l'EIE, le SCoT indique simplement page 39 qu'il devra agir afin de mettre en cohérence les équipements avec les développements envisagés. Si le DOO reprend bien cette orientation, le projet de SCoT aurait dû proposer une approche prospective pour identifier dès à présent et compte tenu des perspectives de développement du territoire, quels seraient les équipements susceptibles d'être concernés par des extensions ou mises aux normes et si celles-ci peuvent se faire sans conséquences négatives pour l'environnement ou plaident pour de nouveaux équipements sur de nouveaux sites.

Il rappelle la nécessité de s'assurer 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 des SAGE.

Le PADD affiche un objectif général de protection des zones humides mais prévoit la possibilité d'y déroger sous réserve de compensations, sans encadrer les motifs qui pourraient légitimer des atteintes aux zones humides. De manière plus formelle, la rédaction concernant l'obligation de prévoir des mesures compensatoires prioritairement en proximité du projet générateur d'impacts est différente entre le DOO et le rapport de présentation. Un traitement particulier, plus permissif, est prévu pour 3 communes de marais mais la rédaction de l'orientation est peu claire et le fait que le calcul des objectifs de limitation de la consommation d'espace prennent en compte notamment « dans le marais : fossés, espaces verts » tend à confirmer une volonté de ne pas mettre un terme à l'urbanisation des marais notamment au niveau des communes de Bouin et de Sallertaine (cf p 32 du DOO).

De la même manière, la lecture du SCoT ne permet pas réellement de comprendre quel niveau de recommandation ou de prescription peut s'appliquer aux marais hors Natura 2000 sur Noirmoutier.

Pour s'assurer d'une bonne prise en compte des zones humides, le SCoT aurait dû recenser et présenter (textuellement et cartographiquement) 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 renvoi vers la prélocalisation régionale sans obligation d'inventaire (p 35) est notamment problématique.

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.

Enfin, l'engagement du SCoT (p56 partie 1.4 du rapport) à ce que les communes respectent le règlement du SAGE Vie et Jaunay, aurait alors vocation à être traduit sous forme de prescriptions dans le DOO.

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 :

On relèvera que la formulation qui fixe au SCoT l'objectif de permettre « *un développement intensif et équilibré du secteur littoral* » ne paraît pas adapté aux enjeux spécifiques de cette portion de territoire et que le qualificatif « *intensif* » n'est pas compatible avec l'application de la loi Littoral.

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. Au cas présent, le dossier n'identifie pas les périmètres qu'il considère appartenir aux espaces proches du rivage et il ne localise et n'encadre pas expressément les extensions d'urbanisation qu'il entend y autoriser, mais se limite à indiquer que les PLU pourront prévoir des extensions importantes s'ils renoncent à d'autres secteurs, sans identifier ni les uns ni les autres.

Se faisant, le projet de SCoT ne joue pas vraiment son rôle et il n'est dès lors pas possible d'évaluer les incidences d'une telle orientation sur l'environnement.

Afin d'être en mesure de justifier qu'il n'autorise bien qu'une extension qualitative et globalement limitée au sens de la loi Littoral en espace proche du rivage à l'échelle du SCoT, ce dernier aurait dû apporter des précisions et justifier les choix opérés, évaluer à son échelle les impacts et interdire expressément toute autre extension d'urbanisation non prévue dans le SCoT.

Le rapport de présentation cartographie les espaces bâtis, sans distinguer les agglomérations au sens de la loi littoral (potentiellement plus restreintes) et les villages qui pourront supporter une extension d'urbanisation dans le respect du principe de continuité.

Le projet de SCoT fait le choix de ne pas délimiter les espaces remarquables mais de les identifier dans le DOO sous forme textuelle et par une localisation des grandes enveloppes, en laissant le soin aux PLU de les délimiter plus finement. Il convient de relever un rappel réglementaire erroné figurant en page 104 du DOO (le maintien des équilibres biologiques n'est pas un critère cumulatif nécessaire).

Les coupures d'urbanisation existantes contribuent à l'agrément paysager et à la mobilité des espèces. Le projet de SCoT préserve plusieurs coupures d'intérêt supracommunal. Toutefois, il ne profite pas de son échelle d'analyse intercommunale pour définir leurs vocations respectives.

Par ailleurs, comme pour les autres items de la loi Littoral, il était attendu que le SCoT analyse s'il laisse possible la suppression ou la réduction de coupures existantes physiquement, voire actuellement protégées dans les POS et PLU en vigueur, explique les critères que le conduisent à ne pas afficher à son échelle leur préservation et si cela est préjudiciable à l'environnement et au cadre de vie.

Paysage et patrimoine

Alors que le SCoT indique vouloir faire un point fort de cet atout paysager dans son projet de développement tant au niveau des orientations du PADD que du DOO, l'état initial de l'environnement retranscrit insuffisamment les enjeux pour chacune des trois entités littoral, bas bocage et marais breton vendéen qui caractérisent ce territoire. Quelques éléments plus précis sont abordés toutefois au travers des fiches 1 à 4.

Plus ponctuellement, la fiche sur les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) devrait aussi apporter des éléments sur les aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

Le document paraît principalement s'attacher à préserver les coupures d'urbanisation et les cônes de vues importants qui sont cartographiés et reste très peu prescriptif en ce qui concerne les aspects d'intégration architecturales et paysagères des opérations d'aménagement, qu'elles soient à vocation d'habitat ou d'activités.

4 - Conclusion

La qualité du rapport de présentation est d'un niveau qui mérite d'être réhaussé au regard des enjeux du territoire et de l'objectif de développement envisagé pour une période de 15 ans. Des mises à jour et en cohérence des données utilisées sont attendues. 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.

Les lacunes pointées ci-avant en matière de prise en compte de la problématique eau-zones humides, de traitement des continuités écologiques, de gestion économe de l'espace et de déclinaison de la loi littoral notamment, conduisent à considérer que le projet de SCoT n'a pas pris l'entière mesure des enjeux environnementaux en présence.

Le projet de SCoT se veut plutôt pédagogique, et affirme une volonté de faire mieux que par le passé, mais il s'inscrit dans la continuité des modèles de développement passés. S'il affiche une volonté de rééquilibrage en matière de rythme de développement des différentes parties de son territoire - littoral, rétro-littoral et arrière pays - il n'opère cependant pas une véritable inflexion au regard de la consommation de l'espace.

Il reste parfois peu clair dans ses intentions ou le niveau de protection visé selon les thématiques abordées. Son caractère peu prescriptif, risque de limiter fortement les effets escomptés, notamment dans la façon d'aménager l'espace et de préserver le patrimoine naturel et paysager. En ce sens, il ne se donne pas les moyens de jouer pleinement son rôle dans l'emboîtement des échelles de planification du territoire.

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.

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



Jean-Michel JUMEZ

