



PREFET DE LA REGION PAYS DE LA LOIRE

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

Nantes, le 16 JUILLET 2013

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

L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, portant transposition de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, a introduit la notion d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 a complété le code de l'urbanisme par les articles R. 121-14 et suivants, eux-mêmes révisés par le décret n° 2012-995 du 23 août 2012. Toutefois, le débat sur le projet de PADD du PLU de Prinquiau pré-datant l'entrée en vigueur de ce dernier texte le 1er février 2013, le présent PLU reste soumis aux dispositions antérieures.

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

Les textes réglementaires qui s'appliquent à cette procédure prévoient que certains plans locaux d'urbanisme (PLU), considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas du PLU de Prinquiau concerné au titre de l'article R.121-14- II-1° du code de l'urbanisme alors en vigueur : « les plans locaux d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L.414-4 du code de l'environnement » (c'est-à-dire susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000).

Le préfet est alors saisi avant l'enquête publique pour avis sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme (articles L.121-12, 1^{er} alinéa et R.121-15 du code de l'urbanisme). Cet avis est joint au dossier d'enquête publique. Il ne se substitue pas à l'avis requis au titre de l'article L.123-9 du même code.

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

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

1 – Contexte et présentation du projet de PLU

Entre Nantes et St Nazaire, en appui du pôle d'équilibre de Savenay, Prinquiau a connu une très forte croissance démographique (+3,9 % annuellement de 1999 à 2009), pour atteindre 3000 habitants en 2009. La commune est membre de la communauté d'agglomération Loire-et-Sillon, qui dispose d'un schéma de secteur déclinant localement les orientations du SCoT métropolitain Nantes-St Nazaire.

Le projet de PLU, suite à l'annulation par le tribunal administratif du précédent document, a été arrêté par délibération en date du 19 avril 2013. Ses orientations générales, telles qu'elles sont présentées dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) se déclinent autour des trois axes suivants :

- préserver et valoriser l'identité et le patrimoine communal ;
- redynamiser le développement du territoire ;
- conforter les activités économiques.

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

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

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

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

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

4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré par rapport aux autres solutions envisagées. Il expose les motifs des délimitations des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application de l'article L.123-2 ;

5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et rappelle que le plan fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation ;

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

En cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés. Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans et documents».

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

Cette partie du rapport de présentation, qui doit exposer les relations juridiques entre le PLU et les documents mentionnés à l'article L.122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération, est manquante au sens strict. Le rapport de présentation donne par contre une synthèse des objectifs ou orientations des principaux documents d'urbanisme ou assimilés (directive territoriale d'aménagement de la l'estuaire de la Loire, SCoT métropolitain, schéma de secteur et programme local de l'habitat de Loire-et-Sillon, SDAGE Loire-Bretagne et SAGE Estuaire de la Loire – ces deux derniers documents recoupant la liste de l'article L.122-4), sans toutefois expliciter formellement comment le PLU s'inscrit en compatibilité avec eux. De plus, la charte du Parc Naturel de Brière, en phase finale de révision et porteuse d'orientation fortes en matière d'urbanisme, n'est pas évoquée.

2-2 – Etat initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement, s'il ne comporte pas de lacune particulière, témoigne d'une approche très bibliographique du territoire qui ne réussit pas toujours à décliner à l'échelle communale les enjeux de systèmes plus vastes (sites Natura 2000 « Grande Brière et Marais de Donges » et « Estuaire de la Loire », zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique « Vallée de la Loire à l'aval de Nantes » et « Marais du sud, marais de Martigné » notamment) ou à faire ressortir des problématiques plus locales (approche paysagère par exemple). Le rapport mentionne toute de même des investigations naturalistes plus fines menées par l'association Bretagne Vivante – SEPNEB sur les secteurs de Boitouze et l'Ecuray, mais n'explique pas comment les préconisations de ces travaux déjà anciens (2000) ont été prises en compte.

Quelques remarques « techniques » au-delà de cette appréciation générale :

Les cartes des zonages et inventaires environnementaux, par aplats de couleur non légendés, ne permettent pas de distinguer les différentes entités au sein de chaque catégorie (alors que Prinquiau comporte pas moins de 5 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique par exemple).

Les zones humides recensées conformément aux préconisations du SAGE sont cartographiées (page 97) mais la légende est illisible, tandis que la version figurant dans l'étude complète jointe en annexe ne l'est qu'un peu moins.

La trame verte et bleue est restituée graphiquement (carte page 132), sans que ne soient identifiés d'enjeux de connexions à maintenir ou recréer autres que la confirmation du rôle de corridor d'importance supra-communale des marais.

Enfin, manque la formalisation des perspectives d'évolution selon les tendances actuellement constatées, qui aurait permis d'avoir un recul supplémentaire sur les effets attendus d'un projet de PLU qui marque une nette rupture quant au rythme de croissance démographique communale, ramenée par le projet de 3,9 % à 1,75 % annuellement.

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

Le chapitre consacré à la justification des choix retenus, paradoxalement, se détache du PADD. Il s'appuie sur l'identification, nouvellement introduite à ce stade du dossier, de deux principes fondamentaux à mettre en œuvre : l'équilibre des fonctions et la mixité sociale d'une part et la préservation de l'environnement tant naturel qu'urbain d'autre part. Ils sont chacun richement déclinés en sous-thèmes, face auxquels est exposée la façon dont le projet de PLU les prend en compte ou les met en œuvre.

Au final, le dispositif, assez foisonnant, semble hésiter entre justification des choix et première approche d'une évaluation, et rend relativement peu visibles les grands choix fondamentaux supports du projet, d'autant plus que ne sont pas exposées les alternatives qui auraient pu être examinées avant d'être écartées au cours de ces réflexions.

On trouve par contre dans les pages précédentes un volet sur les besoins communaux, qui retrace les hypothèses démographiques soutenant le projet (même si celles retenues mériteraient d'être rendues immédiatement visibles dans les tableaux présentés) et leurs traductions en besoins en logements et en foncier. C'est également là que sont exposés synthétiquement les avantages et inconvénients des 6 sites considérés pour la création de la zone d'activité finalement projetée sur le secteur de la Haute Lande.

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

L'analyse des incidences du projet de PLU s'appuie uniquement sur une analyse thématique, sans recoupement par une entrée spatialisée qui se serait focalisée sur les secteurs ouverts à l'urbanisation ou des secteurs naturels sous pression anthropique.

On est donc en présence d'une appréciation globale et littérale des impacts du projet de PLU sur 7 enjeux environnementaux (consommation d'espace, Natura 2000, milieux aquatiques, trame verte et bleue, paysage et patrimoine bâti, agriculture, climat / air / énergies), par une analyse parfois fine (Natura 2000, avec examen des dispositions réglementaires de la zone N directement concernée mais également des abords), parfois succincte (paysage et patrimoine bâti).

Surtout, si l'évaluation a porté, à juste titre, sur le projet en phase d'élaboration, afin de pouvoir peser sur les choix et mesures à retenir, elle n'est restituée pas l'aboutissement : ainsi, lorsque l'analyse concluait à des « modifications à apporter », elles sont simplement présentées en fin de paragraphe, sans précision sur leur degré de prise en compte et sur les éventuels impacts résiduels. Si après plusieurs vérifications on croit pouvoir déduire que les modifications mentionnées ont été effectivement prises en compte dans le PLU arrêté, il n'en reste pas moins qu'il n'appartient pas au lecteur de faire l'exercice.

2-5 – Les mesures de suivi

Une erreur matérielle s'est manifestement glissée dans le dossier et le dispositif de suivi ne concerne pas le PLU de Prinquiau.

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

Le résumé non technique, s'il est complet, aurait pu faire un effort de synthèse. La présentation de la méthode d'évaluation (page 169) restitue quant à elle de façon pédagogique le sens de la démarche (on relève par contre une coquille mentionnant Saint-Nicolas-de-Redon pour Prinquiau). Enfin, le rapport de présentation n'identifie pas les auteurs de l'évaluation.

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

Si le dossier le met peu en évidence, la très forte croissance de la période précédente s'est traduite par une urbanisation relativement dispersée avec un poids non négligeable des hameaux et écarts. Le PLU prévoit de revenir à une croissance à la fois plus soutenable (hypothèse de 1,75 % annuellement) et recentrée sur le bourg.

Ces objectifs sont concrètement mis en œuvre par les zonages Ah et Nh des hameaux et écarts, qui permettent l'évolution du bâti existant sans constructions nouvelles d'habitations. Même si on recense encore sur cette base un potentiel théorique non négligeable d'environ 30 logements supplémentaires, le gros du développement communal se fera bien sur le bourg : les dents creuses et le renouvellement urbain pourraient produire environ 55 logements, tandis que les deux secteurs 2AU Chesneau-Champoulain et Bosse de Caudry ont une capacité d'environ 260 logements au total.

Le dossier est moins explicite sur la corrélation entre besoin en logements et surfaces foncières prévues à l'urbanisation. Après calcul, les 15 hectares des deux secteurs 2AU correspondent effectivement à un potentiel de 260 logements selon l'objectif de densité retenu de 18 logements à l'hectare, mais on note que ce dernier objectif n'est pas porté expressément par les orientations d'aménagement.

Le PLU reste par ailleurs peu précis quant au projet associé à la vaste zone 2AU immédiatement au sud du bourg, dont le zonage ne la distingue pas des zones à vocation d'habitat. Le PADD affiche une « vocation de loisirs », sans précisions, et le rapport de présentation mentionne une « réflexion sur le développement de l'offre en équipements de loisirs ou de sport ». Il conviendrait, a minima, dans l'attente d'un mûrissement du projet, d'identifier cette notion d'équipement public par un indice spécifique, distinguant le secteur des zones 2AU d'habitat.

On relève enfin que les quelques parcelles du bourg exposées au risque d'inondation sont zonées en secteur Ubi, interdisant les constructions nouvelles à l'exception des annexes, tandis qu'un petit secteur Uei en est le pendant pour la zone artisanale.

3.2 – Protection du patrimoine naturel

L'organisation du développement communal sur les sites Chesneau Champoulain (en confortement du tissu urbain existant) et Bosse de Caudry (en extension vers l'ouest) permet d'éviter les impacts directs sur les grands ensembles à valeur environnementale reconnue. La ZAC multi-site visant à mettre en œuvre ces projets urbains étant déjà créée, et son étude d'impact elle-même lacunaire sur le volet faune / flore (cf avis de l'autorité environnementale du 22 juin 2012), il faut considérer que les limites de l'évaluation environnementale du PLU à ce titre ne seront pas levées en phase opérationnelle. On remarque par contre l'introduction d'une petite zone naturelle en limite sud-ouest du secteur Bosse de Caudry pour protéger la zone humide.

Ces dernières sont par ailleurs inventoriées et reportées sur le plan de zonage sous forme d'une trame superposée au zonage du PLU. Les dispositions réglementaires correspondantes (page 14 du règlement) en assure une protection adéquate. On recense au final peu de conflits entre zones humides et secteurs d'urbanisation, même si l'absence de toute zone humide sur le secteur 2AU de la zone d'activité des Hautes Landes devra être confirmée lors des études opérationnelles.

Le projet de PLU emporte une réduction de la surface des espaces boisés classés de la commune, resserrés sur les secteurs les plus emblématiques (bois de l'Escuray par exemple), compensée par l'introduction d'une centaine d'hectares de bois dit « remarquables ». On risque cependant d'être ici plus proche de l'inventaire que de la protection proprement dite, dans la mesure où le règlement du PLU n'associant aucune prescription particulière à ce recensement, ses effets de plein droit se limitent à l'obligation d'une déclaration préalable en mairie avant destruction des éléments identifiés.

Concernant spécifiquement les sites Natura 2000, le rapport de présentation annonce une protection forte à travers un zonage systématique en zone naturelle. Le règlement de la zone N est en effet conforme à l'objectif de non atteinte aux sites, et on soulignera que la possibilité générale de réalisation de voiries et d'abris à animaux, étudiées par le rapport de présentation, ni figurent plus au règlement définitif. On remarque cependant que le secteur autour du Bois de Sem, qui relève de la zone de protection spéciale « Grande Brière », est pour sa part classé en zone A. Les dispositions réglementaires, qui autorisent potentiellement sur ce site diverses constructions agricoles, voire des logements de fonction, n'ont pas fait l'objet du même examen au titre des incidences Natura 2000. S'il s'agit effectivement d'une exploitation agricole en activité (le diagnostic agricole ne le précise pas), il convient bien sûr de lui donner les facultés de fonctionner et se développer, mais l'emprise en A est ici en tout état de cause largement surdimensionnée et les éventuelles constructions nouvelles devront se localiser autour de l'existant.

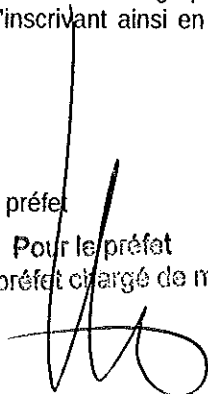
Enfin, l'étude d'impact de la ZAC multi-site estimait que l'actuelle station d'épuration pourrait, après travaux hydrauliques, traiter les effluents d'environ 6 années de production de nouveaux logements, avant de nécessiter un renforcement de ses capacités, et annonçait que le PLU prévoirait un nouvel ouvrage. Or le projet de PLU reste peu explicite, mentionnant qu'une « étude de faisabilité » a été effectuée afin de permettre l'extension de la STEP, sans en livrer les conclusions, ni prévoir d'emplacement réservé pour cette opération, en extension de l'ouvrage actuel ou sur un nouveau site.

4 – Conclusion

L'évaluation environnementale du projet de PLU pêche par plusieurs limites exposées plus haut, souvent de forme, mais également de fond s'agissant de l'absence d'analyse plus fine des secteurs ouverts à l'urbanisation.

Le projet proprement dit, malgré la situation paradoxale d'un document de planification urbaine intervenant un an après la création de l'outil opérationnel qui le mettra en œuvre (ZAC multi-site Chesneau Champoulain et Bosse de Caudry), devrait ramener la croissance démographique à un rythme plus soutenable et recentrer le développement autour de bourg, s'inscrivant ainsi en compatibilité avec l'idée force de la prochaine charte du parc régional de Brière.

Le préfet
Pour le préfet
le sous-préfet chargé de mission



Mikaël DORÉ