



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 06 NOV. 2013

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
AU TITRE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE FROSSAY (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, les projets de plans locaux d'urbanisme (PLU) dont le débat sur le PADD pré-date l'entrée en vigueur de ce dernier texte le 1er février 2013 restent 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 PLU, considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas du PLU de Frossay 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

Située en rive sud de la Loire, à mi-distance de Nantes et de Saint-Nazaire, la commune de Frossay est membre de la communauté de communes Sud-Estuaire et est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Retz approuvé en juin 2013.

Frossay comptait 2900 habitants au recensement de 2009. Alors que la population était quasi-stable depuis les années 1970, on note une forte accélération de la croissance démographique depuis le début des années 2000. Le taux de croissance annuel s'établit ainsi à 3,2 % entre 1999 et 2009, soit un point de plus que celui de la communauté de communes sur la même période.

Le projet de PLU a été arrêté par délibération en date du 2 juillet 2013. Son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) se décline en 11 fiches, structurées en trois grandes orientations :

- préserver et valoriser la qualité paysagère, liée au patrimoine naturel et agricole de Frossay ;
- assurer une gestion économe de l'espace, maîtriser l'étalement urbain, limiter les extensions urbaines ;
- accompagner le développement pour en pérenniser la qualité.

On signalera particulièrement, pour son échelle supra-communale voire départementale, le projet de zone d'activités portuaire du Grand Port Maritime Nantes-Saint Nazaire sur le site du Carnet.

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.

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

Cette partie du rapport de présentation 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. Le rapport livre (page 305) une analyse détaillée s'agissant des documents imposant une relation de compatibilité (la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire, le SCoT du Pays de Retz, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire-Bretagne et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux Estuaire de la Loire), qui ne se borne pas à présenter les objectifs ou orientations des documents considérés, mais expose comment le PLU les a retranscrits. Sont en outre présentés quelques éléments concernant le plan départemental de l'habitat et le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, et le schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Pour être tout à fait complet, le dossier aurait dû indiquer succinctement, pour le restant des plans visés par l'article R.122-17 du code de l'environnement, en quoi ils ne s'appliquent pas au présent PLU.

2-2 – Etat initial de l'environnement

Le milieu naturel est décrit à travers les zonages d'inventaire ou de protection (site Natura 2000 « Estuaire de la Loire », zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique – ZNIEFF, espace naturel et paysager à fort intérêt patrimonial identifié par la directive territoriale d'aménagement).

Les zones humides, recensées conformément aux préconisations du SAGE Estuaire de la Loire, couvrent environ 34 % de la surface communale. La carte de synthèse du rapport de présentation (page 60) donne une bonne vision générale, tandis que le détail des différentes typologies est plus lisible dans le jeu de cartes figurant en annexe.

L'étude paysagère montre bien les deux principales entités que sont le paysage agricole d'un côté et les zones de marais de l'autre, le bourg et la RD 723 assurant la transition. Si les boisements conséquents sont peu nombreux, le maillage bocager reste présent.

La trame verte et bleue fait l'objet d'une restitution cartographique (page 69), mais sans détail de l'analyse support, ni identification des apports à l'échelle du PLU par rapport au SCoT. De plus, le maillage bocager est difficilement identifiable. Les ruptures de continuités identifiées ne sont pas commentées et certaines apparaissent en dehors des corridors dessinés.

L'état initial mentionne la présence de trois captages d'eau potable dans les marais de Vue-Frossay, mais sans carte de localisation, laquelle serait d'autant plus utile qu'ils ne figurent pas non plus sur la carte des servitudes d'utilité publique dans l'attente de la déclaration d'utilité publique des périmètres de protection.

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

Le rapport donne une justification spécifique de la prise en compte de la loi Littoral par le PADD, avec notamment une appréciation synthétique de la capacité d'accueil du territoire mettant en perspective l'état initial, les enjeux identifiés à ce titre et les orientations du PADD correspondantes. On retient ici que la zone d'activités portuaires du Grand Port Maritime Nantes-Saint Nazaire, également portée par le SCoT du Pays de Retz, dépasse largement le cadre du projet communal de Frossay.

La démonstration de l'équilibre entre les hypothèses démographiques retenues, les besoins en logements et les surfaces à urbaniser correspondantes est cohérente, mais manque parfois de lisibilité. Un tableau de synthèse des données chiffrées exposées tout au long du chapitre 1-4 « soutenir la vitalité de Frossay par un développement maîtrisé et une gestion économe et adaptée de l'espace » du titre II serait utile. De plus, le dossier présente bien une estimation du potentiel foncier mobilisable au sein des enveloppes urbaines existantes (bourg, villages et hameaux), mais livre directement une valeur en nombre de logements, sans présenter les surfaces concernées et leur localisation au-delà d'une répartition bourg / villages et hameaux.

Le rapport présente par ailleurs les secteurs d'urbanisation qui ont été envisagés en cours d'étude et finalement non retenus. Leurs avantages et inconvénients sont exposés, sans que le seul critère environnemental ne se singularise.

Enfin, alors que le projet de PLU s'inscrit clairement dans un choix de ralentissement du rythme d'urbanisation et de recentrage vers le bourg par rapport au passé récent, le scénario de référence dit « au fil de l'eau » n'est pas formalisé. Cet exercice aurait contribué à mieux mettre en avant la valeur ajoutée environnementale des choix portés par le présent projet.

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

L'analyse des incidences du PLU est structurée thématiquement, présentant successivement les incidences du projet sur chacun des grands enjeux environnementaux (consommation d'espace, qualité des eaux...). Cette méthode aurait gagné à être combinée à une approche spatialisée, déclinant l'évaluation des incidences par secteurs ouverts à l'urbanisation. Cette entrée géographique aurait permis d'une part de mieux étayer les atouts et contraintes de chacun de ces secteurs, et donc de mieux asseoir les choix retenus, et d'autre part d'affiner la prise en compte de leurs enjeux biologiques, notamment pour la flore et les zones humides.

Par ailleurs, le choix de couler l'évaluation de l'incidence du projet de PLU sur le site Natura 2000 « Estuaire de la Loire » au sein de cette approche thématique, plutôt que d'en faire une entrée spécifique, en rend l'appréciation globale plus difficile, même si les plus longs développements sont logiquement concentrés dans l'entrée « environnement biologique / milieux naturels ».

La question de la zone d'activités portuaires du Carnet sera commentée plus en détail au paragraphe 3 du présent avis, mais on peut ici indiquer que le rapport livre un niveau d'analyse résolvant de façon acceptable la tension entre un projet qui, par ses caractéristiques d'ampleur et sa localisation, commande d'en apprécier les enjeux environnementaux suffisamment en amont, et un document de planification qui n'a pas vocation à se substituer aux études opérationnelles de la responsabilité du maître d'ouvrage.

Enfin, le PLU prévoit des emplacements réservés qui pour certains auraient dû faire l'objet d'un premier niveau d'évaluation, notamment celui relatif à la déviation routière de Vue dont le fuseau traverse une section de zone humide.

2-5 – Les mesures de suivi

Le dispositif de suivi, en identifiant un « état zéro » et la source des données pour chacun des indicateurs, permettra une exploitation immédiate.

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

Le résumé non technique, sous forme de tableau de synthèse, est globalement complet mais assez aride en l'absence de toute illustration cartographique. La présentation de la méthode d'évaluation restitue quant à elle de façon simple et pédagogique le sens de la démarche. Les auteurs du rapport sont identifiés en introduction du document.

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 est porteur d'une rupture avec le rythme d'urbanisation connu cette dernière décennie, en passant d'une moyenne de 28 logements neufs par an à un objectif de 14 à 15. Ce sont ainsi environ 150 logements qui sont prévus d'ici 2023. En décomptant le potentiel foncier mobilisable au sein des enveloppes urbaines existantes (bourg, villages et hameaux), soit environ 34 logements, le PLU prévoit la réalisation de 120 logements sur environ 10 ha en extension urbaine. Ce ratio brut de 12 logements à l'hectare reste faible dans l'absolu, mais combiné à l'effort d'exploitation des dents creuses donne un résultat, au moins théorique, très positif en matière de réduction de la consommation d'espace : de 1999 à 2012, Frossay avait accueilli environ 800 habitants supplémentaires en consommant 40 ha d'espaces naturels ou agricoles, tandis que le projet de PLU vise un objectif d'environ 300 nouveaux habitants pour 10 nouveaux ha consommés. Le « rendement » brut d'un hectare d'extension urbaine est ainsi passé de 20 à 30 habitants.

Concernant les zones d'activités, outre le projet portuaire du Carnet, le PLU prévoit une zone artisanale et tertiaire en entrée sud-ouest. De surface relativement modeste (environ 2 ha), elle rapproche du bourg celle prévue de l'autre côté du ruisseau par le précédent document d'urbanisme. On ne trouve cependant pas de justification précise du besoin, notamment par analyse des disponibilités sur les zones existantes au sein de l'intercommunalité.

3.2 – Protection du patrimoine naturel

Le PLU décline à son niveau les protections de la loi Littoral, sur la base des principes retenus par la DTA et le SCoT. On relève trois adaptations s'agissant de la délimitation des espaces remarquables pour exclure les constructions existantes et permettre leur évolution :

La possibilité d'un développement de l'exploitation agricole, hors zone humide, sur l'îlot Sergonne est légitime mais on peut remarquer que l'espace remarquable tel que délimité par le SCoT excluait déjà une vaste parcelle à ce titre, et que la nécessité d'aller plus loin n'est pas totalement démontrée. S'agissant de la prise en compte du bâti existant dans le secteur environnant la base ULM et des installations de cette dernière, le zonage est défini au plus près du bâti et ses possibilités d'évolution sont précisément encadrées par le règlement. De plus, il convient de souligner que ce secteur reste concerné par le site inscrit Estuaire de la Loire et que tout projet sera soumis à ce titre à une procédure spécifique. Concernant enfin le château de la Rousselière, le projet d'activités loisirs dans le parc, motivant le déclassement d'espace remarquable, irait à l'encontre de la réflexion en cours visant à conforter la protection de l'ensemble remarquable que constituent le château et son parc, en faisant évoluer le site inscrit vers un site classé. Une solution conservant l'intégrité de l'espace remarquable au titre de la loi Littoral et garantissant l'absence d'atteinte à la conservation du site au sens du patrimoine est à rechercher, par exemple en mobilisant la parcelle aujourd'hui utilisée pour le stationnement.

Le règlement de ces espaces remarquables est adapté à leur sensibilité. Le PLU a adapté à son territoire les facultés ouvertes par l'article R.146-2 du code de l'urbanisme, en retenant les aménagements légers et réversibles nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ses espaces, ainsi que les aménagements nécessaires à l'exercice des activités forestières ne créant pas plus de 50 m² de surface de plancher. Les espaces remarquables correspondant également aux secteurs en site Natura 2000, ces derniers bénéficient de la même protection.

Les zones humides inventoriées sont reportées sur le plan de zonage sous forme d'une trame superposée au zonage du PLU. Une vérification par « sondages » sur quelques secteurs sensibles montre un report fidèle aux résultats de l'inventaire. L'article 13 des dispositions générales du règlement en organise la protection stricte, mais un rappel ou renvoi plus explicite devrait figurer dans les chapitres régissant chacune des zones concernées pour une meilleure lisibilité. Surtout, cette protection pose des conflits d'usage irrésolus, notamment s'agissant du projet du Carnet ou de la déviation de Vue, pour lesquels des destructions de zones humides sont a priori inévitables. On attendait alors de l'évaluation qu'elle identifie et justifie les zones humides dont la mise en œuvre du projet de PLU emportera destruction et qu'elle donne une première vision des compensations possibles.

Les boisements significatifs font l'objet d'une protection de type espaces boisés classés, et de nombreuses haies (identifiées sur un plan spécifique) sont recensées au titre de l'article L.123-1-5 7° du code de l'urbanisme. Cependant, l'exigence de compensation pour leur destruction, évoquée dans le chapitre d'évaluation des incidences (page 280), n'est pas reprise dans les dispositions réglementaires (page 8) qui rappellent uniquement l'obligation procédurale d'une déclaration préalable. Les orientations d'aménagement prévoient également, plus ponctuellement, la conservation de haies structurantes, mais en l'absence d'état initial détaillé sur ces secteurs, on mesure difficilement l'aspect systématique ou au contraire exceptionnel de cette protection, ainsi que la qualité environnementale des éléments concernés.

S'agissant spécifiquement de la zone d'activités portuaires du Carnet, le choix d'en anticiper la prise en compte au sein du présent PLU (par opposition à une mise en compatibilité qui serait conduite ultérieurement en s'appuyant sur des études opérationnelles plus abouties) a le mérite de la transparence, et était sans doute guidé par le SCoT qui avait pour sa part repris le projet à son compte. Il appartient dès lors au PLU de fixer le cadre de réalisation et de donner une première lecture de son acceptabilité environnementale, avant de passer le relais aux études plus opérationnelles.

Le zonage 2AU (urbanisation future nécessitant une modification du PLU pour son ouverture à l'urbanisation) correspond à cette approche. L'orientation d'aménagement du secteur (OA 8) arrête ainsi les premiers principes que devra respecter l'aménagement de la zone, notamment la préservation de la roselière le long de la Loire (3 « fenêtres » d'une vingtaine de mètres de largeur sont autorisées pour les quais) et les dispositifs de gestion des eaux pluviales comme support à la restauration ou régénération de milieux d'intérêt écologique. Le détail des impacts environnementaux, notamment sur la faune et la flore, ainsi que les mesures compensatoires rendues nécessaires, devra être précisé lors de la procédure d'ouverture à l'urbanisation du secteur, en lien avec l'étude d'impact du projet que conduit le GPM.

3.3 – Protection de la ressource eau

Concernant l'assainissement des eaux usées, le dossier montre que la station d'épuration communale dispose de capacités résiduelles suffisantes pour les développements envisagés sur le bourg. Par contre, le secteur d'activités du Carnet impliquera en toute hypothèse des travaux à ce titre, que ce soit par redimensionnement de la capacité de la station de Paimboeuf en cas de raccordement, ou par création d'une installation dédiée. Ces deux hypothèses n'ont pas, à ce stade de la réflexion, fait l'objet d'une évaluation comparative sur le plan environnemental.

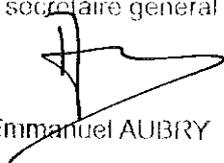
En l'attente de l'aboutissement du dispositif de protection réglementaire des trois captages d'eau potable (marais de Vue-Frossay), le PLU indique l'assurer par un classement en zone A et N, avec de très modestes capacités d'accueil d'habitants supplémentaires sur le périmètre d'étude (potentiel pour une construction nouvelle et 9 changements de destination). Il n'est par contre pas fait état de limitation à l'implantation d'installations agricoles pouvant présenter, pour certaines, un risque polluant supérieur.

4 – Conclusion

L'évaluation environnementale du projet de PLU, d'un abord parfois complexe, donne néanmoins une vision pertinente du territoire communal et de ses enjeux. L'absence de déclinaison territorialisée sur les secteurs ouverts à l'urbanisation reste cependant une lacune.

Sur le fond, le projet de PLU de Frossay revient vers une croissance démographique plus soutenable et organise le confortement du bourg au détriment des nombreux écarts. Il donne également un premier cadre au projet de zone d'activités portuaires sur le Carnet, pour lequel les études devront se poursuivre et alimenter la future procédure d'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU.

Le préfet
Pour le préfet et par délégation,
le secrétaire général



Emmanuel AUBRY