



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 DU POULIGUEN (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 du Pouliguen 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 du Pouliguen 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

Commune de la presqu'île Guérandaise, sur la baie de la Baule, Le Pouliguen se signale par une superficie territoriale relativement modeste, dont plus des trois quarts sont déjà urbanisés. La population permanente, qui s'est établie à 5000 habitants en 2009, est quasiment stabilisée depuis 1990, avec notamment une perte d'habitants sur la période 1999-2007. La commune est membre de la communauté d'agglomération Cap Atlantique, dont le SCoT a été approuvé le 21 juillet 2011.

Le projet de PLU a été arrêté par délibération en date du 22 avril 2013. Ses orientations générales, telles qu'elles sont présentées dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) se déclinent selon les 4 axes suivants :

- assurer le développement communal par l'accueil d'une population diversifiée dans le respect de la capacité d'accueil ;
- conforter et renforcer l'activité économique locale qui repose en premier lieu sur la fréquentation touristique à l'année ;
- garantir un cadre de vie de qualité pour les habitants et les touristes, valorisant le patrimoine communal et respectant l'environnement.

En parallèle de la révision du PLU, Le Pouliguen élabore une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

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 oeuvre du plan ;

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en oeuvre 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 oeuvre 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.

Le projet de PLU du Pouliguen s'appuie sur un état initial globalement complet, utilement ponctué de synthèses thématiques. L'évaluation associe analyse générale des principales orientations du PADD et zooms sur les secteurs de projet. Ce second angle d'approche est cependant parfois insuffisamment poussé pour fournir une conclusion étayée.

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 dresse un tableau de synthèse des plans concernés (page 308), renvoyant aux chapitres correspondant de l'état initial. Les principales orientations des documents concernés (SDAGE, SAGE, plan départemental d'élimination des déchets ménagers) y sont rapidement exposées, mais sans analyse de leur prise en compte par le PLU. Le chapitre « réponses aux contraintes supra-communales » ne comble que partiellement cette lacune, puisque si l'examen de la compatibilité du PLU aux normes et documents d'urbanisme supérieurs (directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire, SCoT) est complète et conclusive, il reste plus superficiel concernant le SDAGE et le SAGE.

2-2 – Etat initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement situe ce territoire très urbain dans un cadre d'espaces à forte valeur environnementale : marais salants de Guérande au nord (site Natura 2000 et site classé au titre de la loi du 2 mai 1930 notamment), côte rocheuse au sud (site classé, espaces remarquables au titre de la loi Littoral notamment). S'ajoutent les espaces naturels sensibles ayant fait l'objet d'une acquisition par le conseil général, et les zones humides recensées dans l'inventaire de Cap-Atlantique (pour lesquelles on aurait souhaité trouver le détail des résultats et la méthodologie mise en oeuvre, par exemple en annexe). Les cartes des zones d'inventaire ou de protection sont par contre très imprécises (notamment sites Natura 2000 et zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique) et devraient être complétées en identifiant précisément l'ensemble des zonages décrits. On signalera à ce titre que la zone de protection spéciale (ZPS) « Iles de la baie de la Baule » a été intégrée dans la zone de protection spéciale « Estuaire de la Loire - Baie de Bourgneuf » et à ce titre abrogée par arrêté ministériel du 8 mars 2012.

La présentation des connexions écologiques (trame verte et bleue) en reste à l'échelle intercommunale étudiée par le SCoT, l'analyse des continuités locales à préserver ou valoriser à l'échelle de la commune étant reportée au chapitre évaluation (page 328). L'analyse paysagère est riche, identifiant pas moins de 15 unités paysagères, avec leurs caractéristiques et enjeux propres. Le volet « eau » devrait pour sa part être complété d'une présentation de l'étier du Pouliguen, de son fonctionnement et de ses enjeux, d'autant que des solutions techniques de gestion du risque inondation sont actuellement en cours d'étude.

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

Le chapitre consacré à la justification des choix retenus témoigne d'un réel effort de lisibilité et de transparence. Après une synthèse des constats issus de l'état initial, problématisés sous forme d'enjeux auxquels le PLU devra répondre, le rapport retrace les hypothèses socio-démographiques retenues pour la construction du projet. Croisées avec ce que le document appelle « la réceptivité » du territoire (en fait la notion de capacité d'accueil sous une forme simplifiée, ciblée sur le potentiel foncier disponible hors secteurs naturels ou soumis au risque submersion), ces hypothèses ont été formalisées en trois scénarios-types de développement. Le scénario finalement retenu est présenté comme une synthèse, caractérisée par le maintien d'un rythme de construction similaire à celui de la période écoulée (environ 25 logements neufs par an), mais se voulant moins consommateur d'espace en privilégiant les opérations de renouvellement urbain.

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

L'étude des incidences prévisibles du projet de PLU est structurée en trois temps :

On trouve d'abord un premier niveau d'évaluation générale, sous la forme d'un tableau de synthèse des orientations du PADD leur associant des incidences, positives ou négatives. La colonne « traduction projet de PLU » présente la façon dont l'orientation annoncée est mise en œuvre par le PLU, rarement la façon

dont les éventuelles incidences négatives seront évitées ou traitées. Certaines incidences négatives restent ainsi sans réelles réponses, par exemple le risque de sur-fréquentation des espaces naturels et du littoral. Toujours à l'échelle globale, on trouve ensuite une analyse de la prise en compte par le PLU des secteurs à enjeux environnementaux spécifiques de la commune : les ZNIEFF, les zones humides, les boisements, les sites inscrits et classés et les composantes de la trame verte et bleue. Combinant chiffres bruts de répartition par zonages, cartographies, extraits du règlement et commentaires, cette section donne une bonne visibilité de la protection assurée par le projet de PLU. Le volet sur la trame verte et bleu est d'un intérêt particulier puisqu'il vient combler le manque repéré dans l'état initial en recensant 4 pôles locaux de biodiversité et leurs connexions écologiques. Sur ce dernier point, on note que le caractère très urbanisé de la commune a conduit à tramer ces corridors sur le plan de zonage, pour leur associer un règlement protecteur spécifique.

Dans un second temps, l'étude se focalise sur les secteurs de projets, sans faire de distinction (à juste titre) selon qu'ils soient zonés en U, 1AU ou 2AU. Elle donne une synthèse claire des enjeux (cartographie et fiche signalétique), mais trop peu détaillée s'agissant de la biodiversité, se bornant souvent à des expressions du type « milieu favorable à l'accueil d'une flore d'intérêt » ou « potentialités écologiques moyennes à fortes ». On doit relever deux autres limites à l'exercice : d'une part, en l'absence de prise en compte des orientations d'aménagement dans l'analyse restituée, les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation décrites restent « déclaratives », et d'autre part le dossier ne formalise pas de conclusion expresse quant au niveau d'impact environnemental résiduel, une fois les mesures décrites intégrées. En tant que projets d'aménagement sur des secteurs précisément identifiés, c'est de cette partie qu'aurait dû relever l'analyse des incidences des emplacements réservés (alors qu'elle est traitée dans la partie précédente), ce qui aurait permis une approche plus fine des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation, notamment pour l'emplacement réservé numéro 4 qui prévoit un parc de stationnement sur une fraction du pôle de biodiversité de Penchâteau.

Enfin, l'analyse des incidences du projet de PLU sur les sites Natura 2000 démontre que la quasi-totalité des espaces terrestres bénéficient d'une protection stricte (zone NP 146-6), tandis que la gestion des eaux pluviales a fait l'objet d'une attention spécifique au titre des éventuelles incidences indirectes.

Le PLU a également été l'occasion d'une réflexion assez poussée sur l'organisation des circulations et stationnements. Si la restitution de l'analyse a toute sa place dans le document d'urbanisme, sa mise en œuvre passera principalement par d'autres leviers et elle mobilise assez peu les outils opérationnels du PLU (on dénombre seulement 5 emplacements réservés).

2-5 – Les mesures de suivi

Le dispositif de suivi est structuré selon les 4 grandes orientations du PADD. On y trouve à la fois des indicateurs permettant de vérifier l'atteinte des objectifs que s'est donné le PLU (par exemple suivi du nombre de constructions et de leur répartition par typologies) et des indicateurs permettant plus modestement une comparaison du PLU avec son prédécesseur.

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

Le résumé non technique, s'il donne une bonne synthèse du diagnostic territorial et de l'état initial de l'environnement, est muet sur l'évaluation environnementale. La présentation de la méthode d'évaluation (page 372) restitue quant à elle de façon simple et pédagogique le sens de la démarche. Les auteurs de l'évaluation sont identifiés, en associant leurs spécialités respectives.

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

Le projet est convaincant quant à sa prise en compte de la capacité du territoire concernant le développement urbain et l'accueil d'une population permanente. L'analyse du poids particulier de l'activité touristique en période estivale est quant à elle davantage passée par des réponses techniques à ces flux (circulations, stationnement) que par une évaluation de cette pression anthropique sur les milieux naturels sensibles.

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

Le projet de PLU témoigne d'une double prise de conscience : d'une part, le territoire communal étant déjà urbanisé à hauteur des 4/5ème, le foncier disponible devient précieux, et d'autre part, les 24 logements produits annuellement en moyenne sur la période précédente se sont soldés au final par une baisse de population.

Ces constats se traduisent par le besoin d'une meilleure « efficacité » de chaque construction, en réduisant sa consommation d'espace naturel et en accroissant son apport de population permanente. Concernant le premier objectif, les moyens du PLU sont pleinement mis en œuvre, par un recensement et une optimisation des possibilités de bâtir au sein de l'enveloppe urbaine existante (potentiel estimé à 270 logements) et des objectifs de densité de l'ordre de 20 à 25 logements par hectare. Pour le second, dont la clé principale tient à la part des résidences secondaires dans les constructions nouvelles, la situation est plus complexe. Le PLU met ici l'accent sur la proportion de logements aidés, qui s'élèvera à plus de 40 % des constructions en cumulant location et accession. Même si le dossier manque de données précises sur la part des résidences secondaires dans la période écoulée (le chiffre de 24 par an avancé page 200 recouvrant les constructions mais également les transformations), l'effort est néanmoins important et plafonne, dans l'hypothèse la plus défavorable, la part des résidences secondaires à 60 % des constructions nouvelles. Ces orientations permettent au projet d'escompter une meilleure réponse aux besoins et un léger gain de population en conservant un rythme de construction (25 logements nouveaux par an) comparable à la période écoulée. On remarque que ce rythme est notablement inférieur à celui prévu par le programme local de l'habitat qui s'achève (41 logements/an), tout en soulignant que le SCoT vise expressément à réduire la pression sur les communes littorales, en réorientant une partie du développement sur les pôles retro-littoraux, ce dont le futur PLH devra nécessairement tirer les conséquences.

Si le dossier est détaillé et globalement convaincant sur les éléments exposés ci-dessus, il est plus allusif quant à la transposition de ces objectifs de construction en foncier à mobiliser. Il est indiqué clairement que les contraintes du risque de submersion marine ont contraint à l'abandon d'une partie des zones à urbaniser prévues par le POS, mais c'est presque « en creux » (à l'exception d'une mention rapide page 269) qu'on comprend que les zones conservées en 2AU (Scall et Kerdun) sont surnuméraires au regard des objectifs du présent PLU.

Pour le reste, la zone d'activités du Poull'go ainsi que les deux campings existants sont confortés dans leurs emprises actuelles, sans extension supplémentaire. Pareillement, les projets structurants (pôle d'équipement à l'est de la gare notamment) se font au sein de l'enveloppe urbaine.

3.2 – Protection du patrimoine naturel

Les espaces remarquables au titre de la loi Littoral, identifiés par la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire bénéficient d'un zonage NP 146-6 transposant la protection (et ses exceptions) prévue par ladite loi pour la côte rocheuse, tandis que le rivage sud-est est protégé par une zone non aedificandi en retrait des dernières constructions existantes. On attendait néanmoins du PLU, concernant les espaces remarquables, qu'il se livre à un véritable exercice de planification en ne retenant au sein des exceptions, après évaluation, que les aménagements légers nécessaires à la mise en œuvre du projet..

Un secteur NP « non 146-6 », plus permissif puisqu'il autorise les extensions mesurées et encadrées des constructions existantes, est prévu pour la pointe de Penchâteau ainsi que les habitations avancées au-delà de la route côtière sud. Le rideau bâti au nord de la voie étant géré par un secteur UCa aux dispositions comparables, la distinction semble assez théorique. Il faut rappeler ici que l'ensemble du littoral relève en outre de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, élaborée en parallèle du PLU, qui devrait permettre une gestion plus fine des enjeux patrimoniaux et paysagers.

Les secteurs de développement urbain s'inscrivent dans la continuité du POS actuel. Néanmoins, comme mentionné plus haut, leur analyse environnementale reste parfois inaboutie. Ainsi, alors que le secteur du Scall est décrit comme présentant « une sensibilité environnementale moyenne à forte due à un milieu dunaire relictuel au sein du tissu urbain, favorable à l'accueil d'espèces d'intérêt », l'étude n'apporte aucune précision quant à la présence réelle et la nature de ces espèces, et les mesures associées se limitent à la préservation de la frange Est boisée. Pareillement, pour le secteur du Llantwit-Major – Porte Joie, l'étude en reste à l'affichage de « potentialités écologiques moyennes à fortes ».

On attendait de l'évaluation environnementale qu'elle qualifie plus précisément les intérêts écologiques de ces secteurs en dépassant les présomptions et potentialités. Dès lors qu'il les a retenus comme secteurs d'urbanisation, il appartient a minima au PLU de pouvoir conclure sur l'acceptabilité des impacts environnementaux engendrés, même si le détail des mesures techniques d'atténuation ou de compensation peut relever d'une phase opérationnelle ultérieure. Par ailleurs, l'affectation d'un emplacement réservé pour un parc de stationnement, certes annoncé sans artificialisation du sol, sur le pôle de biodiversité de Penchâteau pose question, d'autant plus qu'il ne figure pas au titre des besoins recensés dans l'étude détaillée des circulations et stationnements jointe aux orientations d'aménagement.

La commission départementale de la nature, des paysages et des sites n'a pas été saisie avant l'arrêt du projet de PLU pour examen du classement des espaces boisés significatifs. Elle s'exprimera souverainement prochainement, mais dans l'attente on peut noter au titre de l'évaluation environnementale le statu quo entre le projet de PLU et l'actuel POS concernant les espaces boisés classés. Au-delà, le dossier prévoit la protection d'arbres remarquables, en alignement ou isolés, ainsi que des continuités écologiques identifiées. Le dispositif ne se résume pas à un simple inventaire puisque des mesures spécifiques sont prévues au sein des dispositions générales du règlement (interdiction de toute imperméabilisation des sols, clôtures obligatoirement perméables) et les corridors écologiques font même l'objet d'orientations d'aménagement spécifiques.

Les zones humides inventoriées sont protégées selon le même mécanisme que les éléments végétaux remarquables, même si ici l'exception ouverte au principe de protection pour les « ouvrages d'intérêt public ou d'intérêt général » est un peu large, et aurait pu être resserrée sur les ouvrages nécessaires à la sécurité des personnes, qui sont cités à titre d'exemple. De plus, alors que la protection des éléments végétaux est rappelée au sein de l'article 2 du règlement des zones concernées, ce n'est pas le cas pour les zones humides, ce qui risque d'introduire une distorsion dans le niveau d'information et de prise en compte. En tout état de cause, à l'exception notable de la frange nord du territoire en connexion avec les marais, les zones humides se limitent à de petites entités ponctuelles au sein du tissu bâti, souvent artificielles.

4 – Conclusion

Le rapport de présentation permet une bonne compréhension des enjeux du projet, des hypothèses sur lesquelles il s'est construit et des choix mis en œuvre. Il n'est par contre pas totalement abouti quant à l'évaluation des impacts sur la faune et la flore de l'aménagement programmé de certains secteurs. On retiendra que le développement communal, en raison de la configuration urbaine de la commune mais aussi par choix, s'inscrit à 90 % au sein de l'enveloppe urbaine existante. L'effort en matière de consommation d'espace, s'il est réel (le PLU prévoit la poursuite du rythme de construction actuel en mobilisant une surface foncière moindre), est rendu moins lisible par la décision de maintenir des secteurs d'urbanisation à long terme (2AU) dépassant l'horizon du présent PLU.

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

Mikaël DORÉ