



PREFET DE LA LOIRE-ATLANTIQUE

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

Nantes, le 4 MAR. 2013

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
AU TITRE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE CROSSAC (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 Crossac 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 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 Crossac 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

La commune de Crossac, entre Pontchâteau et le cœur du marais de Brière, marque l'entrée Est du parc naturel régional de Brière (PNR). Crossac est membre de la communauté de communes du Pays de Pontchâteau Saint-Gildas-des-Bois, dont le schéma de cohérence territoriale (SCoT), approuvé en juin 2010, devra être révisé au format « Grenelle » d'ici le 1er janvier 2016. La commune compte aujourd'hui environ 2800 habitants. Alors que la population se maintenait avec peine sur la période précédente, les années 1999-2009 ont connu une forte croissance démographique (+2,2 % par an), se traduisant souvent par des constructions disséminées dans les nombreux hameaux et écarts.

Le projet de PLU, qui succédera à un POS de 2000, a été arrêté par délibération municipale en date du 18 décembre 2012. Ses orientations générales, telles qu'elles sont présentées dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), se déclinent selon les cinq axes suivants :

- accueillir une population nouvelle dans un objectif de cohésion sociale et de mixité inter-générationnelle ;
- aménager le centre-bourg et maîtriser son extension, renforcer son attractivité et son rôle fédérateur ;
- favoriser le développement des filières économiques existantes afin de créer des emplois et de contribuer à l'augmentation des ressources financières communautaires ;
- développer les moyens de déplacements économes et moins polluants ;
- protéger le paysage naturel dans un dessein collectif et notamment intégrer les préoccupations environnementales au cœur des projets urbains.

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 d'au 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.

Crossac a fait le choix d'un rapport spécifique consacré à l'évaluation environnementale du PLU, distinct du rapport de présentation « général ». Cependant, après lecture comparée, on constate qu'il n'est aux deux tiers que la reprise d'éléments du rapport de présentation, son apport se limitant à la troisième partie « évaluation des incidences, préconisations et mesures correctives ». Par ailleurs, des éléments qui auraient eu toute leur place dans l'évaluation environnementale figurent uniquement au rapport de présentation. Dans ces conditions, le dossier aurait grandement gagné en lisibilité en fusionnant les deux pièces, faisant de l'évaluation environnementale un chapitre spécifique du rapport de présentation.

On signalera également que le sommaire du rapport de présentation en première page, de manière peu explicite, ne concerne que le premier chapitre, et qu'il faut en chercher le complément page 106, rendant ces éléments très peu accessibles à une lecture rapide. Par ailleurs, une défaillance d'impression ou de reproduction masque à demi les illustrations des pages 13 à 21.

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

Le document d'évaluation environnementale ne décrit pas l'articulation du PLU 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.

Cette lacune n'est que partiellement comblée par le rapport de présentation, lequel se limite à l'examen du SCoT et de la charte du PNR. Les principales orientations du SCoT en matière de développement équilibré et de patrimoine environnemental sont rappelées, avec en regard les mesures du projet de PLU s'inscrivant en compatibilité. Concernant le PNR, il faut souligner que la charte est aujourd'hui en cours de révision. Néanmoins, le rapport en restitue les grands principes en matière d'urbanisme (limitation des secteurs d'extension au profit d'une valorisation des cœurs de bourgs, délimitations de coupures d'urbanisation...) et restitue le projet de PLU dans cette dynamique.

2-2 – Etat initial de l'environnement

La cinquantaine de pages consacrée à l'état initial de l'environnement est reprise mot pour mot du rapport de présentation par le document d'évaluation environnementale, ce dernier ajoutant simplement une (éclairante) cartographie de l'évolution de la tâche urbaine de 1965 à 2005.

L'exposé est dans l'ensemble complet et clair, et présente successivement le territoire à travers huit thématiques (environnement physique, risques et nuisances, génie urbain, réseau hydrographique, milieux naturels et paysages, consommation d'espace, énergie climat, déchets), chacune ponctuée d'une courte synthèse des constats et enjeux. Le SCoT n'ayant pas abordé la question, les continuités écologiques (trame verte et bleue) ont été directement appréhendées au niveau communal. La représentation graphique page 48 aurait cependant gagné à ne pas traiter la commune comme une insularité en présentant des éléments de contexte plus large.

Il faut avoir recours au chapitre consacré à l'évaluation des incidences pour trouver un état initial plus fin des secteurs ouverts à l'urbanisation, sur la base de prospections de terrain dont les dates auraient dû être précisées. Si l'occupation du sol est bien retranscrite, on ne trouve par contre aucune indication sur la faune en présence.

Enfin, la formalisation des perspectives d'évolution de l'environnement selon les tendances actuellement constatées est oubliée.

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

Le chapitre consacré par l'évaluation environnementale à la justification des choix est la reprise des éléments du rapport de présentation, parfois synthétisée pour l'exposé des objectifs politiques, et intégrale pour les objectifs chiffrés et les explications des limites à l'usage des sols. N'y figure dès lors aucun élément spécifique mettant les choix en relation avec les objectifs de protection de l'environnement et les justifiant au regard de solutions de substitution qui auraient pu être étudiées.

C'est paradoxalement dans le rapport de présentation « classique » que figure un tableau de synthèse (page 120) présentant les atouts et freins des huit sites considérés (5 retenus) pour le développement urbain au regard de leur proximité au bourg, de leur nature d'extension ou de renouvellement urbain, de la sensibilité des espaces naturels concernés, des coûts d'investissement estimés et de leur situation agricole.

On retiendra enfin que la démonstration de l'équilibre entre perspective démographique, besoins en logements nouveaux et en foncier est particulièrement claire et transparente.

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

L'évaluation des incidences du projet de PLU sur l'environnement est présentée en deux temps (qu'on aurait logiquement inversés) : d'abord l'analyse des incidences ciblées spatialement sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, puis une approche des incidences du projet à l'échelle du territoire communal. Une courte évaluation spécifique à Natura 2000 complète le dispositif.

Pour une meilleure lisibilité, on aurait souhaité trouver en introduction de l'étude d'incidences par secteurs, en regard du tableau de synthèse, une cartographie figurant l'ensemble des secteurs considérés, permettant de les resituer rapidement, d'autant que la numérotation des secteurs ne recoupe que partiellement celle utilisée lors de l'état initial : ceux non retenus à l'étape précédente sont logiquement absents et remplacés par le détail du village de Cambéniac (cette remarque est également valable pour les orientations d'aménagement, d'autant que les secteurs ne sont pas nominativement identifiés). Une fois cette difficulté levée, l'exercice est mené dans les règles de l'art, mettant en évidence successivement pour chaque secteur les enjeux, les impacts susceptibles en l'absence de mesures spécifiques, les mesures d'évitement ou de réduction prévues et enfin l'appréciation de l'impact résiduel. On aurait par contre du trouver, au titre des secteurs ainsi examinés, la zone NL dont l'intitulé « activités de loisirs » recouvre en fait l'installation de terrains de campings et le stationnement de caravanes, ce qui ne saurait être sans incidences environnementales, ainsi que la zone d'activités UZ.

L'analyse à l'échelle du territoire se présente sous forme d'un tableau pour chacune des huit thématiques étudiées dans l'état initial, examinant systématiquement les incidences de chacune des pièces du PLU (orientations du PADD, zonage, règlement, orientations d'aménagement) sur l'enjeu en question.

Au final, l'exercice d'évaluation se signale par une approche bien structurée et cohérente.

2-5 – Les mesures de suivi

L'absence de chapitre consacré au dispositif de suivi est astreignante car elle oblige à retrouver les éléments dans chacun des tableaux consacrés à l'évaluation du PLU par grandes thématiques environnementales. Complet et doté d'un état zéro pour chaque indicateur, on pourra simplement faire le reproche du défaut classique consistant à retenir quelques indicateurs déconnectés de l'action et des résultats du PLU, par exemple la superficie des sites Natura 2000 sur la commune.

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

Le résumé non technique serait mieux à sa place en introduction qu'en fin de volume. Il fait une synthèse lisible et efficace du dossier d'évaluation, mais on note l'oubli du volet « justification des choix » et surtout d'une illustration graphique des secteurs de développement urbain. On trouve quelques brefs éléments de méthodologie en introduction du chapitre d'évaluation des incidences.

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

La commune de Crossac a connu les années passées une urbanisation forte et surtout anarchique, dispersant les constructions neuves sur l'ensemble des villages, hameaux et écarts, au gré des opportunités foncières. La saturation de la station d'épuration (un nouvel équipement est programmé) a par ailleurs accentué ce déséquilibre en freinant le développement du centre-bourg.

Le projet de PLU entend maîtriser et recentrer le développement, l'axe 2 du PADD consistant à « aménager le centre-bourg et maîtriser son extension, renforcer son attractivité et son rôle fédérateur », en cohérence avec le volet urbanisme de la charte du parc régional de Brière en cours de révision. Le PLU mobilise efficacement les outils à sa disposition : objectif de développement démographique raisonné (croissance de 1,5 % par an), adéquation précise des surfaces ouvertes à l'urbanisation aux besoins évalués (conduisant à une réduction sensible par rapport au POS, comme l'illustre la carte page 122 du rapport de présentation, le tableau page 156 n'étant quant à lui pas complet), ou encore introduction d'objectifs de densité minimum sur les secteurs de centre-bourg (certes assez modestes, de 15 à 20 logements par hectare). Néanmoins, le PLU ne peut se dégager totalement de la dynamique à l'œuvre antérieurement et les secteurs Uh des villages et hameaux représentent encore un potentiel notable de constructibilité.

3.2 – Protection du patrimoine naturel

Le PLU a recensé les zones humides de son territoire. Elles sont tramées sur le plan de zonage et on constate peu de conflits avec les secteurs d'urbanisation. On note toutefois que le secteur de la zone d'activités (zone UZ) est concerné par plusieurs zones humides d'après le plan de l'inventaire en annexe, non reprises sur le plan de zonage réglementaire. Les zones humides ainsi identifiées font l'objet d'une protection adéquate dans les dispositions générales du règlement (chapitre 1.3). A noter que c'est par erreur que le rapport de présentation livre page 136 une rédaction différente, source de confusion. Les principales haies participant aux connexions biologiques repérées sont par ailleurs protégées au titre de l'article L.123-1-5 7° du code l'urbanisme (chapitre 1.3 du règlement). Les zones de Marais et les sites Natura 2000 bénéficient d'un sous-secteur spécifique Np de protection renforcée.

Les zones ouvertes à l'urbanisation ont été ajustées en fonction des enjeux environnementaux mis en évidence (par exemple la zone 1AU de Pontreau réduite de 2,4 ha) et les orientations d'aménagement retranscrivent bien, en les rendant opposables, les mesures d'évitement et de réduction des impacts issus de l'évaluation environnementale de chacun des secteurs de développement urbain (notamment protection des zones humides et des haies). Comme dit plus haut, le secteur de camping (NL) et la zone d'activités (UZ) auraient dû faire l'objet de la même approche. L'absence d'orientations d'aménagement rend également la situation moins lisible sur le village de Cambéniac, mais il semble que le secteur 8, identifié à enjeux environnementaux forts dans l'état initial, soit préservé par le truchement de l'article 6 du règlement Uh imposant une implantation des constructions dans une bande de 30 mètres comptée depuis la limite sur voie de la parcelle.

4 – Conclusion

Malgré les limites mentionnées ci-dessus, le dossier présente une évaluation environnementale dont le cœur est de qualité. Rigoureuse dans sa structure logique, elle est malheureusement peu mise en valeur par les nombreuses redites entre les deux rapports et quelques problèmes de lisibilité.

Sur le fond, le projet de PLU se donne les moyens d'une rupture d'autant plus nécessaire qu'elle est tardive, pour passer d'une urbanisation subie à la planification d'un développement cohérent, respectueux des richesses environnementales d'un territoire aux portes du marais de Brière.

Pour le préfet
le sous-préfet chargé de mission

Mme DORÉ