



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 24 JAN. 2013

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
AU TITRE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE SAINT-LYPHARD (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.

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 Saint-Lyphard concerné au titre de l'article R.121-14- II-1° du code de l'urbanisme : « 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 rétro-littorale de la presqu'île guérandaise, Saint-Lyphard est entourée de marais (marais de Brière à l'est et marais de Mézerac à l'ouest) et présente une quasi-absence de relief. La commune compte aujourd'hui environ 4300 habitants, à l'issue d'une période de forte croissance depuis 1999, même si on constate un infléchissement de 2006 à 2010. Saint-Lyphard est membre de la communauté d'agglomération de Cap-Atlantique, dont le schéma de cohérence territoriale (SCoT) a été approuvé en juillet 2011.

Le projet de PLU, prescrit en mai 2009 et arrêté par délibération municipale en date du 16 octobre 2012, succédera à un POS approuvé en 2000. Ses orientations générales, telles qu'elles sont présentées dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), se déclinent selon les quatre axes suivants :

- inscrire le projet au sein de l'armature naturelle et agricole,
- assurer un développement cohérent et raisonné du territoire,
- conforter l'attractivité et le dynamisme communal,
- prendre en compte les risques, veiller à l'utilisation économe des ressources.

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 du a 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.

L'évaluation environnementale prend la forme d'un chapitre spécifique du rapport de présentation. Elle est solide dans sa structure (malgré des limites dans son contenu, abordées infra), en combinant notamment évaluation des incidences positives ou négatives de chacun des quatre axes du PADD, puis zooms détaillés par secteurs ouverts à l'urbanisation ou à sensibilité environnementale particulière.

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

L'évaluation environnementale s'ouvre par un tableau synthétique des plans et programmes considérés, dont les développements sont renvoyés aux chapitres thématiques ad hoc du rapport de présentation (notamment pour le SDAGE Loire-Bretagne et les SAGE Estuaire de la Vilaine et Estuaire de la Loire). On y trouve une présentation très synthétique des principales orientations applicables,

La justification de la compatibilité ou de leur prise en compte par le PLU est en réalité traitée dans le paragraphe 3 du chapitre 5 (« réponses aux contraintes supra-communales »), qui expose la façon dont le PLU tient compte à la fois des documents d'urbanisme supra-communaux (directive territoriale d'aménagement de l'Estuaire de la Loire ou SCoT de Cap-Atlantique) et de certains plans et programmes « environnementaux » (notamment les SAGE et SDAGE cités plus haut). La question de la compatibilité au SCoT sera commentée au paragraphe 2-3 du présent avis. On relève par ailleurs l'absence d'analyse du PLU au regard de la charte du parc naturel régional de Brière, certes aujourd'hui en révision, mais dont le sens des principales orientations en matière d'urbanisme est connu.

2-2 – Etat initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement, dans l'ensemble complet et clair, présente successivement le territoire à travers neuf thématiques (milieu physique, milieux naturels et urbains, paysage, patrimoine bâti, ressource en eau, gestion des déchets, énergie, risques, nuisances), chacune ponctuée d'une courte synthèse des constats et enjeux.

Toutefois, on ne trouve pas la formalisation des perspectives d'évolution selon les tendances actuellement constatées, qui aurait permis d'avoir un regard plus construit sur les effets attendus du projet de PLU. L'approche de la trame verte et bleue s'appuie logiquement fortement sur le SCoT, mais on identifie mal la valeur ajoutée du PLU, qui doit décliner et affiner à son échelle une première approche nécessairement plus macro. Enfin, si on trouve un inventaire des zones humides de la commune, issu des travaux conduits à l'échelle intercommunale, il manque les éléments de méthode, les résultats « bruts » des investigations et les fonctionnalités des zones humides qui auraient dû trouver place en annexe.

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

Le chapitre consacré à la justification des choix retenus retrace les interrogations et réflexions ayant guidé l'élaboration du PADD, mais ne présente jamais les solutions alternatives à celle retenue.

Surtout, la justification du scénario de développement est insuffisante et aurait mérité plus de transparence. Tel que présenté, le rythme de construction retenu (56 logements/an) s'inscrit dans la continuité du programme local de l'habitat (PLH) 2007-2013. Le SCoT, quant à lui, prend acte des objectifs du PLH jusqu'en 2013, mais organise ensuite une réduction du rythme de construction, passant de 850 logements sur cette période à 600 pour 2013-2020, puis 520-600. Le projet de PLU, tout en rendant compte de cet objectif, n'en tire aucune conséquence, puisqu'il reste calqué sur le PLH s'achevant.

Outre cette réduction du rythme de l'urbanisation, le SCoT entend également la réorganiser en renforçant les territoires rétro-littoraux au détriment des communes littorales. Saint-Lyphard est à ce titre reconnue comme pôle intermédiaire. Dès lors, l'exercice attendu du PLU consistait à apprécier dans quelle mesure le renforcement du rôle de polarité locale de Saint-Lyphard pouvait relativiser la baisse d'au moins 30 % de la construction projetée à l'échelle du territoire du SCoT. En passant sous silence cette tension et en conservant tel quel le rythme du PLH s'achevant, le projet de PLU prend le risque d'une incompatibilité au SCoT de Cap-Atlantique.

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 trois temps : incidences des quatre grandes orientations du PADD, incidences ciblées spatialement sur les secteurs de sensibilité particulière et les zones ouvertes à l'urbanisation, incidences ciblées thématiquement sur l'enjeu Natura 2000.

La première analyse (par axes du PADD), sous forme de tableau, pourrait donner une évaluation synthétique et lisible du projet, mais souffre de deux défauts : d'une part, les mesures envisagées ne sont souvent pas une réponse aux incidences négatives identifiées, mais les leviers de mise en œuvre de l'orientation évaluée. Dès lors, les impacts recensés peuvent rester à ce stade sans réponse. D'autre part, lesdites mesures sont présentées sous forme de recommandations, dont rien n'assure formellement qu'elles ont été intégrées au PLU (la protection des zones humides, par exemple, est mal transposée dans le règlement, cf paragraphe 3 de cet avis).

L'évaluation des incidences spatialisées se décline en deux entrées. D'abord, les secteurs reconnus d'intérêt environnemental particulier (ZNIEFF, zones humides, ou encore sites inscrit et classé). L'approche retenue, consistant à mesurer la proportion du secteur en jeu bénéficiant d'une zonage A ou N n'est en pratique pertinente que dès lors que sont également examinées les dispositions réglementaires associées à ces zonages, ce qui n'est pas systématiquement le cas (fait pour la trame verte bleue, mais par pour les zones humides par exemple).

On trouve ensuite une fiche détaillée par secteur ouvert à l'urbanisation, présentant ses enjeux, les incidences identifiées et les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation prévues. Pour chacune des zones, la caractérisation des milieux biologiques est rendue sous forme de synthèse, mais on aurait souhaité un rendu plus fin rendant compte des espèces faunistiques et floristiques en présence, permettant au lecteur de se forger sa propre appréciation, à tout le moins pour les secteurs décrits comme intéressants à ce titre. Par ailleurs, si l'approche consistant à évaluer les incidences prévisibles de l'urbanisation avant mise en œuvre des mesures d'évitement ou de réduction relève de la logique de la construction de l'évaluation, les tableaux devraient être complétés d'une dernière colonne sur les éventuels impacts résiduels après intégration de ces mesures et éventuelles dispositions de compensation.

L'évaluation des incidences du projet de PLU sur le site Natura 2000, après une présentation des espèces et habitats communautaires recensés par le document d'objectif, rappelle les constructions et aménagements autorisés par le projet de PLU dans les zones N et An affectées au site Natura 2000. Ce volet sur les incidences directes (par intervention physique sur ou à proximité directe du site) aurait dû être complété par quelques éléments sur les éventuelles incidences indirectes, notamment sur la question de la gestion des eaux usées.

Enfin, la posture adoptée concernant l'emplacement réservé numéro 2 (accès à la zone de loisirs au Port de la Belle Fontaine), consistant à dire que « compte-tenu de l'état embryonnaire de ce projet, l'identification de ses incidences n'est aujourd'hui pas possible », n'est pas acceptable. L'emplacement, la superficie et la fonction de la réserve étant par définition connus, le PLU doit impérativement livrer une première appréciation des impacts de la réalisation d'une voie d'accès sur 3300 m2 dans un secteur riche en zones humides.

2-5 – Les mesures de suivi

Les mesures de suivi prévoient une batterie d'indicateurs attachés à chaque orientation du PADD (de 3 à 14). Même si le travail d'identification des sources des données et la mesure de l'état zéro est fait, on peut craindre une certaine lourdeur dans l'alimentation et l'exploitation du dispositif. Par ailleurs, on note ça et là des indicateurs déconnectés de l'action du PLU, comme par exemple la superficie des sites inscrits / classés ou des sites Natura 2000.

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

Le résumé non technique fait une bonne synthèse du rapport de présentation « classique » (diagnostic territorial, état initial de l'environnement, explication des choix), mais fait l'impasse sur le volet évaluation environnementale. On trouve par contre une restitution de ses principales étapes d'élaboration et quelques éléments de méthodologie (principalement auteurs et périodes des investigations de terrain).

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

Comme indiqué plus haut, la compatibilité du rythme de croissance retenu au SCoT de Cap-Atlantique est très incertaine, d'autant plus que le document d'orientation de ce dernier précise (page 65) que le redéploiement de l'urbanisation au profit du retro-littoral « ne doit pas aboutir à l'augmentation diffuse de l'urbanisation dans ou aux abords du parc naturel régional et concerne les pôles structurants de Guérande et Herbignac ainsi que dans le cadre beaucoup plus restreint de l'enveloppe urbaine de Saint-Lyphard ».

Par ailleurs, même en faisant abstraction de cette difficulté et en raisonnant sur la base des objectifs que se donne le PLU, la définition des zones à urbaniser reste largement dimensionnée. En retenant le rythme de 56 logements nouveaux par an, l'objectif pour les 10 ans d'application du PLU est donc de 560 logements. Le rapport de présentation estimant à environ 160 logements les potentiels en renouvellement et dents creuses dans les bourgs et villages, il resterait 400 logements à produire, ce qui sur la base de l'objectif affiché de 20 logements à l'hectare, se traduirait par un besoin d'une vingtaine d'hectare. En retenant plus de 27 ha de zones à urbaniser (soit un gros tiers de « marge »), le PLU ne s'engage pas fermement dans une gestion économe de l'espace. Je note également que les éléments de programmation figurant dans les orientations d'aménagement et de programmation tiennent davantage d'un potentiel virtuel (« nombre de logements envisagés », « potentiel constructible en nombre de logements ») que d'une orientation devant servir de cadre à la définition des projets opérationnels.

Enfin, l'objectif de recentrer l'urbanisation dans les bourgs (Saint-Lyphard et la Madeleine) au détriment des villages et hameaux, dans une proportion de 80 / 20 semble ambitieux, voire optimiste, au regard à la fois du constat récent (seulement 40 % des constructions neuves dans les bourgs de 1999 à 2009) et des orientations retenues : si les secteurs en pure extension sont effectivement supprimés (environ 11 ha), la trentaine de villages et hameaux de la commune restent tous constructibles, au sein d'une enveloppe parfois définie assez largement.

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. Par contre, les dispositions réglementaires associées à la protection des zones humides sont insuffisantes : en interdisant tout aménagement susceptible de les compromettre, « sauf mesures compensatoires appropriées dûment autorisées par le Préfet et en adéquation avec les dispositions du SAGE », le PLU méconnaît son rôle. Il lui appartenait de décliner sur le territoire communal les objectifs supra-communaux de préservation des zones humides en concrétisant le principe de protection et en prévoyant au besoin les exceptions qu'il justifie et encadre. En l'état, le PLU n'apporte sur le sujet aucune valeur-ajoutée entre les objectifs des documents supérieurs (SDAGE et SAGE) et le régime d'autorisation et déclaration prévu par la loi sur l'eau.

Concernant la trame verte et bleue, on constate globalement une protection des espaces dits pôles de biodiversité majeurs et annexes, ainsi que des haies reconnues comme structurantes identifiées sur le plan de zonage. L'approche en matière de continuité est plus déconcertante, plusieurs corridors présentés sur la carte (page 238) donnant l'impression de déboucher « dans le vide », impression que l'absence de précisions sur les espèces concernées et leurs besoins ne permet pas de dissiper.

A noter que les secteurs Grands Arbres et Grand Crélin sont dépourvus d'orientations d'aménagement, alors même qu'ils sont urbanisables à court terme et présentent des enjeux environnementaux. Ainsi, le secteur de Grand Crélin a fait l'objet en 2009 d'une étude d'impact qui identifiait, au-delà du recensement des zones humides repris par le PLU, une large bande est de prairie mésohygrophile (élément d'ailleurs visé dans l'appréciation des incidences négatives du projet, page 259, qui évoque le remblaiement de 6000 m²). La question de la pertinence du choix du secteur peut donc se poser, d'autant que le PLU ne le met pas en balance par rapport à d'autres alternatives. En tout état de cause, les mesures mentionnées au dossier sont insuffisantes : la gestion dite « conservative » de la zone humide qui serait préservée (celle tramée sur le plan de zonage vraisemblablement) ne peut valoir compensation de celle détruite (la prairie mésohygrophile).

4 – Conclusion

Une présentation de bonne tenue (un état initial de qualité, une évaluation environnementale solidement structurée) ne masque pas les limites d'un projet de PLU qui s'apparente à un confortement du POS intégrant les ajustements les plus inévitables comme la suppression des extensions de hameaux. On doit ainsi relever une compatibilité fragile au SCoT de Cap-Atlantique, un objectif de renforcement des bourgs ménageant cependant des possibilités de construction non négligeables dans la trentaine de hameaux du territoire et une effectivité opérationnelle parfois incertaine des orientations devant encadrer les futures opérations d'urbanisation.

Pour le préfet et par délégation,
le secrétaire général


Pierre STUSSI