



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 03 SEP. 2014

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
AU TITRE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE D'ASSERAC (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.

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 inflexions sont plus aisées 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 d'Asserac, en tant que commune littorale et territoire concerné par 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. 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 littorale d'Asserac s'étend sur 3291 ha entre le parc naturel régional de Brière et le département du Morbihan. La population permanente s'établit à 1789 habitants (données 2010). 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 26 mai 2014. Ses orientations générales, telles qu'elles sont présentées dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) se déclinent autour des quatre axes suivants :

- préserver et valoriser l'identité asséracaise : l'environnement, les paysages et les espaces agricoles et littoraux ;
- privilégier le renforcement de la structure urbaine du bourg et des cœurs de villages ;
- maintenir et soutenir le développement et la diversité des activités économiques du territoire ;
- apporter aux cœurs de vie et à l'ensemble du territoire un développement social et convivial.

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.

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 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 titre 4 du rapport de présentation y est consacré.

L'examen de la compatibilité à la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire est relativement succinct, mais il faut souligner que l'analyse de la prise en compte de la loi Littoral, telle que déclinée par la DTA, fait l'objet d'un développement spécifique au chapitre 1-7 du titre 2. La compatibilité au SCoT de Cap-Atlantique constitue le cœur de l'analyse, les orientations du document étant regroupées en sept grands enjeux (de « fonctionnement des espaces environnementaux » à « développement économique »), les dispositions mises en œuvre par le PLU figurant en regard. L'examen des relations de compatibilité est complété par des chapitres consacrés au schéma d'aménagement et de gestion des eaux Loire-Bretagne, au schéma d'aménagement et de gestion des eaux Vilaine (en précisant que ce dernier est en cours de révision), et à la charte du parc naturel régional de Brière.

Un deuxième volet traite des documents que le PLU doit prendre en compte. Aux côtés du plan départemental de l'habitat ou du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, on relève le programme local de l'habitat (PLH) de Cap-Atlantique, dont la relation de compatibilité qu'il impose au PLU impliquait de l'envisager au sein du premier groupe. Sur le fond, le PLH étant échu fin 2013, on regrette de ne pas disposer des premières orientations du nouveau document, qui auraient pu justifier l'augmentation du rythme de production de logements par rapport aux objectifs du SCoT.

Enfin, pour être exhaustif, le dossier aurait pu indiquer 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

L'état initial de l'environnement dresse un panorama des nombreux dispositifs d'inventaire ou de protection environnementaux d'un territoire aux intérêts reconnus (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type I et II, sites Natura 2000...), que se soit pour ses espaces littoraux (dunes, landes et marais du Mès et de Pont-Mahé) ou rétro-littoraux (étang du Pont de Fer). Cette richesse environnementale et patrimoniale est également un atout économique, dont témoignent les activités des conchyliculteurs et saliculteurs ou encore le tourisme matérialisé par les nombreux campings. Cette richesse met en lumière le nécessaire équilibre entre exploitation et protection que devra poursuivre le PLU.

L'analyse paysagère s'appuie dans un premier temps sur le SCoT et l'étude conduite par le parc naturel régional de Brière préalablement à la révision de sa charte, mais témoigne surtout d'un réel investissement à l'échelle de la commune. Elle donne l'image d'un territoire en tension entre terre et eau, avec des sensibilités particulières pour les espaces de transition, et montre les impacts d'une urbanisation déstructurée et banalisée.

Le rapport souligne ainsi que les constructions se sont très largement concentrées sur les hameaux et villages (on mentionnera ici que la qualification de village s'agissant de Brézibérin semble discutable au regard des critères classiquement considérés) : durant les années 2000 (qui n'ont fait que confirmer la tendance précédente), 80 % des nouveaux logements ont été réalisés en dehors du bourg et le constat est aujourd'hui celui d'une population communale résidant à 30 % seulement dans le bourg. Ce développement est très consommateur d'espace, les derniers calculs indiquant une surface moyenne de terrain de 1145 m² par logement. Il conduit en outre à la formation de dents creuses et autres espaces mutables au sein du tissu urbain lâche, dont l'analyse montre qu'en cas de mobilisation forte de ce potentiel, les tendances déplorées seraient encore confortées, en rupture avec les objectifs du SCoT et du PLH.

Le PLU reprend l'inventaire des zones humides réalisé en 2009 conformément aux préconisations du SAGE Vilaine. Ce document, figurant en annexe, conserve quelques références dépassées (notamment s'agissant de l'ancien SDAGE) mais l'analyse de fond reste valable.

Ce sont ainsi 640 ha de zones humides qui ont été recensés, soit près de 20 % de la surface communale, avec une large prédominance des zones de marais. La trame verte et bleue (restitution cartographique page 65) s'appuie logiquement sur ces grandes zones humides pour les réservoirs et corridors principaux, mais manque le détail de l'analyse supportant les continuités d'intérêt local. Le rapport donne néanmoins une synthèse du patrimoine boisé et bocager de la commune. La déclinaison de loi Littoral (espaces naturels remarquables, espaces boisés significatifs, coupures d'urbanisation et espaces proches du rivage) fait en outre l'objet d'une carte de synthèse spécifique (page 110).

En matière de risques naturels, notamment d'inondation, dans l'attente du futur plan de prévention des risques littoraux « Baie de Pont-Mahé et traict de Pen Bé » le PLU se réfère au dossier communal synthétique, aux Atlas des zones inondables et aux zones de vigilance face aux submersions marines (zones basses inférieures à 5 mètres IGN 69).

Malgré la multiplicité des pôles bâtis, Asserac bénéficie largement d'un réseau d'assainissement collectif : les villages de Pen-Bé, Mesquéry, Brézibérin et Pont d'Armes sont reliés à la station d'épuration du bourg (équipement récent mis en service en 2011). Pont Mahé est raccordé à Penestin, tandis que Kermoret dispose de sa propre station d'épuration.

A noter, enfin, que le rapport ne formalise pas explicitement l'évolution du territoire selon un scénario « au fil de l'eau » sur la base des dynamiques actuelles (c'est-à-dire sans l'intervention du projet de PLU) qui aurait permis de mieux mettre en relief les apports du PLU.

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

Le chapitre consacré à la justification des choix retenus, très développé, revient en détail sur chacune des orientations retenues par le PLU. Il est complété d'un volet spécifique consacré à l'analyse 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. Ce volet spécifique a permis d'identifier les facteurs limitants et marges de manœuvre au développement démographique et économique communal.

Le projet de PLU justifie d'un rythme de construction supérieur aux objectifs du SCoT et du PLH échu par un nécessaire « rattrapage » du déficit constaté sur la période précédente, en raison de la non réalisation d'un projet de ZAC. Le constat est vérifiable (la chute du taux de construction est très nette à partir de 2007, cf page 118) mais on préférerait des justifications assises sur une prévision actualisée des besoins futurs plutôt que sur l'échec d'un bilan. La transposition de ces objectifs de construction en surface foncière à mobiliser, si elle apparaît cohérente à l'examen, pourrait être restituée plus explicitement : un besoin de 12 ha est avancé page 219, et s'est finalement en page 284 qu'on vérifie un total de 12,2 ha de zone à urbaniser à vocation habitat (1AU et 2AU).

C'est dans ce chapitre (volet délimitation des zones) qu'on trouve un zoom supplémentaire de l'état initial, consacré à l'occupation des sols des secteurs ouverts à l'urbanisation. Il restitue les milieux naturels dans une typologie simple (prairies, boisements, friches, jardins...) et identifie les éléments remarquables (haies, arbres) ou fonctionnels (fossés). Ce travail, qu'on aurait préféré trouvé dans le précédent chapitre, servira de socle à l'analyse de l'incidence de l'évolution prévue de ces secteurs sur l'environnement naturel.

Au titre des solutions de substitution envisagées, l'étude comparative multicritère de trois secteurs susceptibles d'accueillir la zone d'activités communale est assez exemplaire dans son approche. Cependant, le choix final n'est pas idéal dans l'absolu au regard de son caractère d'extension de l'urbanisation sur des parcelles bocagères relativement éloignées du bourg. Asserac ne figure pas au schéma d'accueil des entreprises du SCoT, mais ce dernier reconnaît néanmoins des possibilités de « création de petites zones artisanales dans le cadre d'une insertion paysagère de qualité, notamment en entrée de ville [...] dès lors qu'elles ne dépassent pas 1 à 2 ha ». La zone ici retenue est dans la fourchette haute (2 ha), même si le rapport met en avant une offre artisanale existante relativement développée. Il conviendra d'éviter la réorientation d'activités ou commerces ayant leur place dans le bourg ou les villages vers cette nouvelle zone en la réservant aux activités sources de nuisances.

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 enjeux étudiés, regroupés en environnement physique, environnement biologique et environnement humain.

Cette entrée thématique devient spatiale au sein des développements consacrés à l'analyse des incidences sur l'environnement biologique. En s'appuyant sur l'état initial des secteurs ouverts à l'urbanisation, le rapport analyse les incidences prévisibles sur les milieux naturels pour chacun d'eux. On regrettera que la mise en regard de la cartographie d'état initial dégageant les principaux enjeux et des orientations d'aménagement témoignant de leur prise en compte ne soit pas systématisée, cette approche visuelle étant sans doute la plus immédiatement parlante. On relève par ailleurs que l'inventaire des zones humides a été complété de quelques sondages pédologiques à cette occasion, que l'on aurait souhaité voir cartographiés.

L'analyse des incidences sur les sites Natura 2000, dans un premier temps disséminée au sein des entrées thématiques, fait l'objet d'une synthèse spécifique (pages 341 et suivantes). Elle met notamment en avant la protection stricte de ces espaces, également espaces remarquables au titre de la loi Littoral, par un classement en zone naturelle NpL.146-6 excluant toute nouvelle urbanisation. Elle relève que la station d'épuration du bourg et les sites d'activités conchylicoles disposent de zonages spécifiques au sein de cette emprise autorisant des extensions limitées. Ces concessions sont difficilement évitables sur le fond s'agissant d'équipements contraints par la technique, la topographie ou leur nature à fonctionner dans ces milieux, mais les exceptions prévues par le code de l'urbanisme à la protection stricte des espaces remarquables semblaient suffisantes, sans nécessité d'enclaves dérogatoires.

2-5 – Les mesures de suivi

Le dispositif de suivi, très complet, conjugue des indicateurs qu'on pourrait qualifier « de contexte » (par exemple nombre d'exploitations agricoles sur la commune ou nombre d'arrêtés de catastrophe naturelle) et les indicateurs plus directement liés aux objectifs du PLU. Surtout, il est immédiatement opérationnel, présentant systématiquement les sources des données à mobiliser et un état zéro.

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

Ces éléments, s'ils figurent sur le CD-ROM, sont absents du dossier papier reçu par l'autorité environnementale. Il conviendra de les joindre au dossier préalablement à l'ouverture de l'enquête publique.

Le résumé non technique, structuré en tableau à trois colonnes, retrace de façon synthétique pour chacune des thématiques l'état initial, les incidences sur l'environnement et les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation. Une approche en quatre colonnes, distinguant incidences susceptibles et incidences résiduelles prévisibles une fois prises en compte les mesures, permettrait cependant de mieux mettre en valeur les bénéfices de ces dernières.

La présentation de la méthode d'évaluation se concentre sur les sources des travaux et données réalisés ou mobilisés. Les auteurs des études du PLU sont identifiés et leurs responsabilités respectives précisées.

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

Sur la période précédente (2000-2013), il s'est construit en moyenne 28 nouveaux logements par an, pour une consommation d'espace (mesurée de 1999 à 2009) de 39 ha, dont 32 en extension urbaine. Ce rythme de construction s'est traduit par une croissance démographique soutenue, de 2,5 % en moyenne de 1999 à 2010, malgré le poids des résidences secondaires.

Le projet de PLU s'appuie quant à lui sur un objectif de croissance ramené à 2%, jugé plus conforme aux capacités d'accueil du territoire. Pourtant, d'une part le rythme de construction de logements reste aussi élevé puisque le rapport affiche 27 logements par an. D'autre part, les raisons d'une croissance démographique ralentie, malgré un rythme de construction quasi-identique, ne sont pas vraiment apportées, d'autant plus que la part des résidences secondaires a tendance à se réduire ou au moins à stagner. On comprend certes que la population de référence ayant augmenté, un même apport en valeur absolue constitue une part relative plus faible, mais une clarification serait utile.

Sur cette base, le PLU prévoit un besoin d'environ 320 nouveaux logements d'ici 2024. L'inventaire exhaustif du potentiel constructible au sein des enveloppes bâties actuelles estime à 313 le nombre de logements réalisables. Ce nombre est ramené à environ 130 sur le calendrier du présent PLU une fois écartés les hameaux et écarts, le projet assumant le choix de rompre avec le modèle dispersé en ne retenant que les villages et le bourg. Ce sont alors environ 180 logements qu'il faudrait construire en extension urbaine (l'écart de 10 logements constaté par rapport à l'objectif global, dû aux arrondis, n'est pas significatif). Le projet délimite 12,2 ha de zone à urbaniser à vocation habitat (1AU et 2AU confondus) pour ce faire, soit une densité brute de près de 15 logements à l'hectare. Bien que plus élevée qu'auparavant, cette densité est encore relativement faible. Ces secteurs sont organisés en confortement du bourg, dans une tentative de réaffirmer sa centralité (à l'exception d'une petite zone 1AU sur le village de Mesquéry) donnant ainsi corps aux orientations d'urbanisme de la nouvelle charte du parc naturel régional. Les dits secteurs sont également à l'écart des zones exposées au risque d'inondation ou de submersion marine.

Le zonage appelle néanmoins quelques remarques. Tout d'abord, la clé de répartition du zonage bâti sur certains écarts entre A « pur » et Ah devrait être explicitée (voir Isson par exemple), même si on suppose que la distinction tient aux caractéristiques (en « dur » ou construction type « cabane ») du bâti recensé. Par ailleurs, l'implantation d'un parc de stationnement (emplacement réservé n°8) au sud de Pont d'Armes pose de réels problèmes d'intégration paysagère, sa situation en promontoire le rendant extrêmement perceptible dans un paysage de marais depuis l'entrée sud de la commune par la RD 33. La courbe de la route pourrait également rendre l'accès malaisé en termes de sécurité routière. En tout état de cause, le besoin d'un tel équipement n'est pas justifié au dossier. Enfin, le zonage des nombreux sites de camping de la commune fait l'objet de distinctions subtiles, parfois difficiles à appréhender. Les capacités d'extension restent spatialement cantonnées à celles délimitées par le précédent document d'urbanisme, mais on aurait souhaité une estimation du nombre d'emplacements supplémentaires rendus possibles.

3.2 – Protection du patrimoine naturel

Le projet de PLU organise une extension de l'urbanisation limitée et la déclinaison de la loi Littoral telle que portée par la DTA est globalement retranscrite, même si on relève quelques accrocs, notamment des possibilités d'extension du centre de vacances de Pont-Mahé en coupure d'urbanisation. Le règlement associé aux espaces remarquables (indiqué L.146-6) en organise la stricte protection et ne reprend pas la faculté d'y prévoir des aires de stationnement automobile en l'absence de besoin constaté sur la commune.

On sera plus circonspect s'agissant du vaste secteur Nc situé en plein espace remarquable correspondant à l'entreprise Alphabiotech. S'agissant d'une activité en essor, dont la nécessité technique d'une proximité immédiate de l'eau n'est pas clairement établie, la piste d'une relocalisation serait sans doute à étudier. Dans l'immédiat, les possibilités d'extension ou de réalisation de quais et terre-pleins autorisées par le règlement Nc semblent larges par rapport à la qualité d'espace remarquable du site. La question de la pertinence du zonage Nc se pose également, dans une moindre mesure, s'agissant de l'activité d'aquaculture plus au sud. En effet, l'article R.146-2 prévoit déjà, de façon encadrée, les possibilités d'extensions limitées et nécessaires aux activités économiques existantes en espaces remarquables.

Les zones humides inventoriées sont reportées sur le plan de zonage sous forme d'une trame superposée au zonage du PLU. On ne décèle pas de conflit avec des zones d'urbanisation ou de projet, mais il faut relever que les dispositions réglementaires associées (article 13 des dispositions générales) sont par contre confuses : alors qu'elles affichent clairement au premier paragraphe l'interdiction de toute atteinte aux zones humides, le second prévoit paradoxalement la nécessité de compenser lesdites atteintes.

Le projet de PLU organise la protection des espaces boisés par une nette augmentation des espaces boisés classés, que se soit par rapport aux espaces boisés significatifs retenus par la DTA (+ 22 ha), ou par rapport au précédent POS (+ 12 ha). Les déqualifications d'espaces sont faibles en surface et sont justifiées par une meilleure prise en compte des réalités physiques du terrain. On signalera toutefois que le projet n'a pas été soumis à l'avis de la commission départementale, de la nature, des paysages et des sites à la date de rédaction du présent avis. Les autres haies et boisements d'intérêt paysager ou fonctionnel sont identifiés au titre de l'article L.123-1-5 7° du code de l'urbanisme. Il ne s'agit pas ici d'un simple inventaire puisque le règlement (article 12 des dispositions générales) demande en cas de suppression une compensation par plantation d'un linéaire ou d'une surface équivalents. Enfin, les orientations d'aménagement et de programmation des secteurs d'urbanisation organisent également la préservation ou la reconstitution des haies ou des alignements d'arbres préalablement identifiés.

4 – Conclusion

Le dossier témoigne d'une analyse méticuleuse du territoire, au prix d'une certaine complexité d'accès pour le lecteur. Sur le fond, le projet qui organise le recentrage du développement urbain sur le bourg est vecteur d'une rupture avec un mode d'urbanisation dispersée dont les effets sur le paysage, la consommation d'espace et les déplacements sont aujourd'hui pleinement mesurés.

Le PREFET,

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



Emmanuel AUBRY