



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 - 4 JUIL. 2016

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
AU TITRE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE SAINTE-ANNE-SUR-BRIVET (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. La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, 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 susceptibles de présenter des enjeux environnementaux importants, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas du PLU de Sainte-Anne-sur-Brivet en tant que commune concernée 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.153-16 du code de l'urbanisme.

Le présent avis porte ainsi 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 aux portes du parc naturel régional (PNR) de Brière et enchâssée dans le site Natura 2000 « Grande Brière et Marais de Donges », la commune de Sainte-Anne-sur-Brivet est par ailleurs adossée à la ville centre Pontchâteau et à la route nationale 165 Nantes-Vannes. Comptant 2724 habitants au recensement de 2012, la population s'est accrue selon un rythme très soutenu de 3,3 % par an en moyenne entre 2007 et cette date.

La commune de Sainte-Anne-sur-Brivet est membre de la Communauté de communes du Pays de Pontchâteau – Saint-Gildas-des-Bois et à ce titre le PLU doit notamment être compatible avec son schéma de cohérence territoriale (SCoT).

La révision du POS de 2001 a été prescrite en mai 2011. Le projet examiné aujourd'hui a été arrêté par délibération municipale en date du 25 janvier 2016. Ses orientations générales, telles qu'elles sont présentées dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), se déclinent selon les trois principes suivants :

- une commune soucieuse de la préservation de ses milieux naturels et de la prise en compte de la sensibilité des espaces dans la réflexion sur le développement du territoire et la valorisation de son cadre de vie ;
- une commune s'engageant dans un développement urbain harmonieux au sein de son bourg et de certains hameaux pour poursuivre l'accueil d'une population recherchant la qualité paysagère qu'offre le territoire communal ;
- une commune renforçant son attractivité économique pour assurer la pérennité des activités existantes (artisanales, agricoles) et l'implantation de nouvelles entreprises au contact de la ville-centre Pontchâteau.

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 alors en vigueur, « 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.123-1-2 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 conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L.414-4 du code de l'environnement ;

4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, 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 au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan. Il expose les motifs de la délimitation 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 ;

6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan prévue par l'article L.123-12-2. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport de présentation livre un état initial globalement clair et proportionné aux enjeux. L'évaluation proprement dite est moins lisiblement structurée et présente certaines insuffisances commentées ci-dessous.

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

L'évaluation environnementale n'a pas traité ce point. On trouve dans le volet « paramètres supra-communaux » du diagnostic du territoire (page 76) des éléments sur plusieurs plans et programmes pertinents, mais ils restent ciblés sur le domaine de l'urbanisme et ne recourent que partiellement le champ des plans et programmes visés par l'article R.122-17 du code de l'environnement en vigueur lors de l'élaboration du PLU. De plus, si les principales orientations de ces documents sont exposées, il n'est pas précisé dans quelle mesure et comment le projet de PLU leur est compatible ou en tient compte.

2-2 – Etat initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement est articulé autour de quatre grandes thématiques (le milieu physique, l'analyse paysagère, urbaine et agricole, les risques, nuisances et pollutions, et enfin la biodiversité et le patrimoine naturel). Les deux dernières font l'objet d'une synthèse cartographique qu'on aurait souhaité trouver également s'agissant de l'analyse paysagère, urbaine et agricole. Ce travail de recensement, de compilation et de production est complet et bien illustré. Il permet une bonne compréhension des caractéristiques de la commune de Sainte Anne sur Brivet et de son environnement, et pose les enjeux auxquels le projet de PLU doit répondre. On signalera plus spécifiquement le travail de recensement des haies bocagères remarquables, identifiées selon cinq critères (page 55).

On relève toutefois quelques limites : la carte figurant le risque de remontées de nappes (page 39) est peu lisible et permet difficilement d'apprécier si des secteurs bâtis peuvent être concernés. La carrière de la Livaudais en limite communale sud n'est que mentionnée, alors qu'une vision de son activité actuelle et programmée serait utilement confrontée aux autres enjeux en présence sur ce secteur du territoire. Enfin, l'analyse de la trame verte de bleue reprend les éléments du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), mais n'en présente pas explicitement de déclinaison affinée et complétée par les éléments d'intérêts à l'échelle de la commune. Le travail d'inventaire des haies bocagères mentionné plus haut y contribue, comme l'indique la synthèse, mais on pouvait attendre un regard accentué du PLU sur le secteur de corridor bocager qualifié de fragilisé et peu fonctionnel dans les travaux du SRCE.

Cet état initial est complété par des zooms spécifiques sur les secteurs de développement urbain afin d'en qualifier les enjeux à prendre en compte. On remarquera le choix d'y inclure une grosse dent creuse en zone Ub (La Remondière) au-delà des zones 1AU et 2AU, et on regrettera a contrario que le secteur des Chêneteaux n'intègre pas le vaste emplacement réservé n° 1 aux abords du cimetière. Cet exercice de synthèse s'est fait a priori sans prospections ou diagnostics supplémentaires, qui auraient pu donner un regard plus fin sur les aspects faune / flore et zones humides, mais on note en revanche la prise en compte des parcelles soumises à plan d'épandage.

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

Le scénario d'un développement « au fil de l'eau » bâti à partir des tendances actuelles d'une forte croissance démographique (3,3 % par an entre 1999 et 2007 et en moyenne 2,5 % par an entre 2007 et 2015) est rapidement envisagé, sans en formaliser explicitement les incidences, même si la « multiplication des lotissements pavillonnaires, forts consommateurs d'espaces naturels et agricoles » est évoquée (page 107). Le choix pour le PLU d'un rythme de croissance d'environ 1,7 % (soit entre 600 et 650 habitants supplémentaires d'ici 2027) s'appuie à la fois sur le ralentissement déjà perçu autour de 2011 et sur les objectifs définis par le programme local de l'habitat (PLH) pour la commune.

Le volet consacré aux besoins en activités économiques est succinct. On comprend que la vaste zone de la Hirtais (33 ha) procède d'une réflexion portée notamment par le SCoT et s'inscrit dans la politique intercommunale, mais on ne trouve pas d'éléments mettant en regard ce secteur avec la dynamique locale et les autres zones d'activités intercommunales disponibles ou en développement. La zone de la Hirtais est reconduite, sans extension dans le présent PLU, mais la part entre ce qui est aménagé ou commercialisé et le foncier restant disponible devrait être clarifiée.

L'identification du potentiel de densification (la requalification urbaine n'est pas évoquée) au sein de la commune est précisément chiffré pour le bourg et les hameaux (respectivement 32 et 90 logements théoriquement possibles) mais n'est pas cartographié. On relève que les hameaux présentent ainsi près d'un tiers des constructions envisagées (autour de 300 logements d'ici 2027), malgré la volonté affichée d'un recentrage sur le bourg.

L'étape suivante, consistant à transcrire spatialement les besoins identifiés, est peu détaillée. Le choix des secteurs pour le développement de l'urbanisation est justifié de façon générique et n'est pas mis en regard d'alternatives qui auraient pu être étudiées. De même, la densité des futures opérations d'aménagement (15 logements / ha uniformément) est présentée comme un invariant, sans plus de réflexion sur les formes urbaines qui aurait potentiellement pu permettre une moindre consommation d'espaces sur certains secteurs.

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

L'analyse des incidences prévisibles du projet de PLU sur l'environnement est abordée sous une succession d'angles thématiques (modération de la consommation d'espace, Natura 2000, eau et milieux aquatiques...), présentés dans des regroupements qui ne recoupent pas tout à fait ceux adoptés dans l'état initial. La synthèse finale et conclusive est manquante.

Ces chapitres thématiques appellent les quelques remarques suivantes : s'agissant du volet consommation d'espace, la comparaison des occupations des sols entre situation actuelle, situation au terme du PLU et situation dans l'hypothèse d'un maintien du POS est intéressante mais l'échelle des cartes rend malheureusement la démonstration peu nette. Pour soutenir l'argumentaire d'une lutte contre l'étalement urbain, il aurait ainsi été éclairant de figurer, sur la carte de la page 177, les zones d'extension des écarts et hameaux prévues par le POS que le PLU n'a pas reconduites.

L'évaluation des incidences Natura 2000 est rigoureuse dans sa méthode : analyse du zonage des secteurs du Marais du Brivet relevant de la zone de protection spéciale (ZPS), analyse des dispositions réglementaires associées (zone NN) puis analyse des secteurs aux abords du site. Elle n'appelle pas de commentaire à ce titre (on renverra sur le fond au paragraphe 3 du présent avis). La prise en compte des zones humides sera elle aussi commentée au fond dans le paragraphe 3, mais il faut ici relever que le développement que l'évaluation environnementale leur consacre indique qu'elles sont protégées au titre de l'article L.123-1-5 (dans la version alors en vigueur du code de l'urbanisme), ce qui n'apparaît ni dans les dispositions générales du

règlement, ni dans les premiers articles de chacune des zones. Il conviendra de préciser le dispositif juridique mobilisé et sa portée.

Enfin, on notera, en marge de la stricte évaluation environnementale, une analyse détaillée de l'impact de l'urbanisation programmée des zones 1AU et 2AU sur les exploitations agricoles concernées.

Cette approche thématique aurait gagné à être complétée d'une approche spatiale, ciblée sur les secteurs à enjeux. On trouve la matière brute pour cet exercice dans la partie II du chapitre intitulé « enjeux territoriaux à Sainte-Anne-sur-Brivet » (page 116 et suivantes), mais la description de la façon dont ces enjeux sont pris en compte dans les orientations d'aménagements des secteurs concernés n'est pas conclusive, laissant l'évaluation inaboutie.

2-5 – Les mesures de suivi

Le dispositif de suivi proposé, plutôt resserré (7 indicateurs), a le mérite d'être immédiatement opérationnel puisqu'il identifie les sources des données à mobiliser et présente un état zéro des indicateurs. Plusieurs d'entre eux relèvent en revanche du contexte ou de la mise en œuvre d'autres politiques publiques (volume d'ordures ménagères collectées ou nombre d'arrêtés de catastrophe naturelle) que d'un réel suivi de la mise en œuvre du PLU et de ses impacts sur l'environnement.

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

Le résumé non technique, par des extraits habilement choisis, restitue correctement l'état initial. Le volet « évaluation » est présenté sous forme d'un tableau de synthèse qui présente par thématiques les impacts (positifs ou négatifs) des dispositions du PLU. Sur la forme, la logique aurait préféré que la description des mesures précède l'évaluation des impacts. La présentation retenue crée une confusion entre l'évaluation d'un niveau d'impact théorique ou potentiel, que le PLU par ses mesures évitera ou réduira, et une évaluation des impacts in fine résultant de la mise en œuvre du PLU.

Le court chapitre méthodologique livre une description pédagogique de la démarche d'évaluation. Les auteurs de l'évaluation ne sont pas identifiés.

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 de PLU est bâti sur une hypothèse de croissance démographique ralentie par rapport à celle très rapide du cycle précédent (+1,7 % annuellement au lieu de +2,5 %), en accord avec les orientations du PLH. Le rapport de présentation expose les implications en matière d'accueil de population et de besoins en logements, environ 300 logements étant nécessaires d'ici 2027 pour 600 à 650 habitats supplémentaires. L'examen détaillé des chiffres montre la cohérence interne des hypothèses et orientations prévues en la matière : au potentiel de 122 logements en dents creuses ou assimilés s'ajoutent des secteurs d'extension du bourg porteurs de 170 logements (dont la zone 2AU des Chêneteaux), pour un total d'environ 292.

Au-delà de ces équilibres théoriques, il faut cependant formuler deux réserves au projet à ce titre. D'une part, il est bâti sur un modèle de densité des constructions peu ambitieux, de l'ordre de 15 logements à l'hectare. Présenté comme un effort au regard des réalisations des dernières années, il marque une insuffisante rupture avec le modèle pavillonnaire extensif que devrait pourtant porter un développement planifié en confortement du bourg. Cette sous-densité conduit à la définition d'une zone 2AU particulièrement vaste à l'échelle de la commune (à peu de chose près la surface du bourg historique Ua). De plus, un rythme de consommation foncière trop peu

ralenti fait peser à court terme un risque sur les espaces agricoles identifiés aujourd'hui comme des espaces « tampon » en limite de bourg.

D'autre part, les multiples hameaux et écarts sont une caractéristique de la commune très largement accentuée par leur développement récent non maîtrisé. Dès lors, la reconduction de la totalité du potentiel constructible au sein de leur enveloppe, malgré l'absence d'extensions, pèse encore pour un tiers de la constructibilité totale de la commune. Outre le frein qu'il peut représenter à la revalorisation de l'entité bourg-centre, cette situation entretiendra une pression environnementale, par le biais notamment des déplacements motorisés et des systèmes d'assainissement autonome.

3.2 – Protection du patrimoine naturel

Les secteurs de développement de l'urbanisation, en extension immédiate du bourg, n'impactent pas les espaces naturels à forts enjeux du territoire communal. Ces secteurs font en outre l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation qui donnent des grands principes de préservation des zones humides et haies structurantes concernées. Le secteur de la Hirtais, au bilan environnemental moins favorable, relève de choix précédant la présente révision du PLU. Il conviendrait néanmoins de s'assurer que les dispositions du PLU garantissent la possibilité de mise en œuvre des mesures compensatoires actées pour ce projet. Le secteur des Chêneteaux, en point haut dominant vers le nord, présente un enjeu d'intégration paysagère en lien avec le coteau lui faisant face qui n'est pas traité par le PLU.

Les zones humides ont été recensées dans le cadre d'une campagne d'inventaire missionnée par la communauté de communes. Le rapport complet, avec détail par natures et fonctionnalités, figure en annexe du PLU. Les zones humides identifiées dans ce cadre sont reportées sur le plan de zonage sous forme d'une trame graphique spécifique, sans qu'oublis ou lacunes de report n'apparaissent. Les zones humides sont en revanche imparfaitement protégées par le règlement du PLU. Dans la majorité des secteurs (notamment Ub, Ul, 1AU, 2AU, A et N), la rédaction ne crée qu'une apparence de protection : le principe de préservation posé par l'article 1 est annulé par l'article 2, dont la rédaction porteuse d'une contradiction interne s'achève sur la possibilité d'autoriser toute occupation du sol dès lors qu'il est « démontré que le projet ne peut être localisé ailleurs et qu'aucune autre solution alternative n'existe permettant d'éviter des atteintes aux zones humides, et que les atteintes résiduelles portées soient compensées ». Cette rédaction n'est au final porteuse d'aucune valeur-ajoutée par rapport aux objectifs des documents supérieurs (SDAGE et SAGE) et au régime d'autorisation / déclaration prévu par la loi sur l'eau. Il appartenait bien au PLU de décliner sur le territoire communal les objectifs supra-communaux de préservation des zones humides en concrétisant et déclinant localement le principe de protection et en prévoyant au besoin, sur des secteurs spécifiquement identifiés, les exceptions qu'il justifie et encadre. On relèvera en outre que le secteur Ue fait pour sa part l'objet d'une protection stricte des zones humides (« dans les zones humides identifiées au plan de zonage, toute construction, installation, exhaussement ou affouillement est interdit »), alors que le secteur Uh quant à lui ne bénéficie d'aucune disposition de protection. Il est vrai que s'agissant des secteurs de développement urbain U et AU, les conflits sont limités puisqu'ils concernent principalement la zone d'activité de la Hirtais, pour laquelle l'orientation d'aménagement est par ailleurs porteuse de principes de préservation. L'enjeu sur le fond (au-delà de la fragilité juridique plus globale) porte donc principalement sur les zones A et N, pour lesquelles il conviendrait de mieux cerner les quelques projets d'intérêt général exceptionnellement autorisables malgré de possibles atteintes aux zones humides.

Le site Natura 2000 « Grande Brière et Marais de Donges et du Brivet » bénéficie d'un secteur spécifique NN à la protection stricte quand on considère l'article 1. Si on en comprend l'esprit, on peut cependant considérer que la rédaction sous forme de conditions à démontrer par les projets (article 2.1) transfère partiellement la responsabilité du PLU quant aux choix et à l'appréciation des impacts des occupations du sol qu'il autorise vers les pétitionnaires. La qualité des eaux rejetées vers les marais est un autre enjeu fort pour le site. Le zonage d'assainissement des

eaux usées de Saint-Anne-sur-Brivet montre à l'ouest du territoire communal des secteurs de hameaux relativement proches du site Natura 2000 et de ses zones humides et dépourvus d'assainissement collectif. Ce point aurait mérité d'être commenté au titre de l'évaluation des incidences Natura 2000 (l'analyse des abords du site – p184 – se limite aux secteurs naturels et agricoles sans inclure les hameaux connectés hydrauliquement).

La préservation des boisements et haies est un enjeu important sur la commune, très largement identifiée comme réservoir de biodiversité grâce à son bocage. Le PLU conserve le principe d'un classement en espace boisé classé de tous les boisements conséquents. Cette politique de protection est déclinée dans un second niveau réglementaire, dit d'identification des espaces boisés remarquables. Sont à ce titre reprises les haies constituant le réseau bocager communal identifié dans l'état initial. C'est là un apport majeur par rapport au POS précédent. Néanmoins, cette protection reste relative, et on notera qu'étaient précédemment placés sous ce régime des espaces aujourd'hui artificialisés (La Hirtais, secteur de la station d'épuration).

S'agissant enfin de la carrière de la Livaudais, le PLU prévoit un secteur spécifique autorisant l'exploitation du sous-sol sur le périmètre issu de l'autorisation d'exploiter délivrée en 2010, sans extension. L'évaluation environnementale signale que des zones humides ont été recensées au sein de ce périmètre dont on comprend qu'elles n'étaient que partiellement prises en compte dans le dossier ICPE de 2010. Elle indique page 194 que le PLU a fait le choix de ne pas les reporter. Elles figurent pourtant bien sur le plan de zonage, ce qui est légitime : leur report est sans incidence sur l'exploitation aujourd'hui autorisée, mais pourra éventuellement permettre leur prise en compte dans le cadre d'un futur renouvellement de cette autorisation.

4 – Conclusion

L'évaluation environnementale du projet de PLU, bâtie sur un socle solide (état initial, identification des enjeux), ne va pas complètement au bout de l'exercice ou sous-estime certaines problématiques comme la consommation d'espace ou l'impact paysager du secteur des Chêneteaux. Sur le fond, le projet de PLU hérite d'un lourd passif d'urbanisation systématique et anarchique des écarts et hameaux. Les orientations du PLU vont dans le sens d'un rééquilibrage, notamment par le recentrage des secteurs AU autour du bourg, mais restent trop peu ambitieuses en matière de réduction de la consommation d'espace.

Le PREFET

Pour le préfet et par délégation

le secrétaire général,

A blue ink signature, appearing to be 'E. Aubry', written over a horizontal line.

Emmanuel AUBRY