



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 - 9 JAN. 2014

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
AU TITRE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE CORDEMAIS (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 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 PLU, considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas du PLU de Cordemais concerné au titre de l'article R.121-14- II du code de l'urbanisme : « les plans locaux d'urbanisme dont le territoire comprend en tout ou partie 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

Située en rive nord de la Loire, à mi-distance de Nantes et Saint-Nazaire, la commune de Cordemais est membre de la communauté de communes Coeur d'Estuaire et est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la métropole Nantes-Saint Nazaire. Elle se signale par sa centrale thermique EDF, produisant environ 25 % de l'électricité consommée en région Pays-de-la-Loire. Cordemais comptait près de 3000 habitants au recensement de 2011. La croissance démographique est relativement régulière depuis le mitan des années 70 même si la décennie 1990-99 a marqué un fléchissement. Le taux de croissance annuel s'établit à 1,4 % pour 1999-2009, légèrement supérieur à la moyenne départementale, mais surtout le double de la voisine Saint-Etienne-de-Montluc, pôle structurant local au titre du SCoT.

Le projet de PLU a été arrêté par délibération en date du 23 septembre 2013. Son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) s'articule autour de 6 axes stratégiques :

- promouvoir un développement urbain raisonné tout en préservant le caractère rural de Cordemais ;
- conforter la dynamique économique et commerciale ;
- préserver et valoriser les espaces naturels de la commune ;
- maintenir et préserver les activités agricoles ;
- faciliter et diversifier les modes de déplacement pour tous ;
- prévenir les nuisances et optimiser les 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 deuxième alinéa de l'article L.123-1-2 et décrit l'articulation du plan 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 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 est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en oeuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

En cas de modification, de révision ou de mise en compatibilité dans les cas prévus aux articles R.123-23-1, R.123-23-2, R.123-23-3 et R.123-23-4, du plan local d'urbanisme, 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 ou 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 rapport livre (page 120) une analyse synthétique mais efficace s'agissant des documents imposant une relation de compatibilité (la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire, le SCoT métropolitain, le SDAGE Loire-Bretagne et le SAGE Estuaire de la Loire), qui ne se borne pas à présenter les objectifs ou orientations des documents considérés, mais expose comment le PLU les a retranscrit. On remarque toutefois que concernant le SDAGE et le SAGE, les orientations relatives à l'assainissement restent sans réponse, sujet sur lequel reviendra le chapitre 3 du présent avis. Par ailleurs, pour être complet, le dossier aurait dû également préciser la façon dont il prend en compte le restant des plans visés par l'article R.122-17 du code de l'environnement, ou indiquer en quoi ils ne s'appliquent pas au présent PLU.

2-2 – Etat initial de l'environnement

Le milieu naturel est d'abord décrit à travers les zonages d'inventaire ou de protection (site Natura 2000 « Estuaire de la Loire », site classé « Estuaire de la Loire », zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique – ZNIEFF). Cette approche est notamment complétée par un zoom spécifique sur la trame bocagère, identifiant les éléments structurants. Les cartes, aussi bien page 104 du rapport que dans l'étude complète en annexe sont malheureusement peu lisibles. La trame verte et bleue fait l'objet d'une restitution cartographique (page 89), mais sans détail de l'analyse support. Les ruptures de continuités identifiées ne sont pas commentées. On comprend que la RD17 constitue le principal obstacle, mais peut-être le PLU pouvait-il identifier d'autres espaces sur lesquels il pouvait davantage peser dans un sens favorable.

Les zones humides représentent 19 % de la surface communale, largement concentrées dans les marais enchâssant le bourg. Le rapport de présentation donne une vision synthétique de l'inventaire réalisé à l'échelle de la communauté de communes, mais on souhaiterait disposer du document in extenso en annexe. L'ensemble de ces marais est également recensé comme zone inondable par l'atlas des inondations de l'Estuaire de la Loire.

L'étude paysagère et urbaine donne une perception intéressante de la commune, en affinant localement l'analyse de l'Atlas des paysages de Loire-Atlantique qui montre que Cordemais est à la charnière d'un paysage de Loire estuarienne (bocage ouvert et marais) et du bocage dit suspendu du Sillon de Bretagne.

Le recensement des possibilités de densification de la trame urbaine existante n'est pas abouti. On trouve une cartographie (page 17 du document 1.2) pour le bourg, mais le potentiel de construction des secteurs recensés (en bleu) n'est pas estimé. C'est l'inverse s'agissant des hameaux, où en l'absence de carte en appui on peut croire sous-estimé le nombre de 10 logements potentiels sur les 10 secteurs UC.

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

La justification des hypothèses de développement de la commune et des besoins afférents en logements et foncier est confuse, affichant alternativement les termes de 2020 et 2025 pour le PLU comme support de l'analyse. A l'examen des chiffres, il faut vraisemblablement retenir l'horizon 2025, pour lequel le PLU envisage un apport de 1124 habitants supplémentaires, selon un rythme de construction de 30 logements par an. Cet objectif est traduit en besoin global selon deux hypothèses de desserrement des ménages sur la période considérée, tandis que la traduction en foncier à mobiliser dépend également de deux hypothèses de densité des opérations (15 ou 20 logements à hectare). Le rapport de présentation n'affiche pas clairement les hypothèses retenues et les objectifs chiffrés restent donc relativement flous. Ainsi, le tableau de la page 16, consacré à la justification des choix par rapport aux besoins recensés, ne met pas en relation le potentiel d'environ 30 ha consacré à l'habitat par le projet de PLU avec des objectifs de densité et de nombre de logements programmés.

Le rapport évoque les réflexions derrière les deux principaux projets urbains (écoquartier du Prieuré et ZAC de la Croix Morzel, cette dernière appuyée sur le gare SNCF), mais n'évoque pas d'hypothèses alternatives qui auraient pu être considérées au cours de l'étude du PLU.

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 grands enjeux environnementaux (ressource en eau, biodiversité...). Cette méthode aurait gagné à être combinée à une approche spatialisée, déclinant l'évaluation des incidences par secteurs ouverts à l'urbanisation. Cette entrée géographique aurait donné une meilleure lisibilité aux atouts et contraintes de chacun de ces secteurs, et aurait permis d'affiner la prise en compte de leurs enjeux pour la faune et la flore, qui ne font l'objet d'une analyse spécifique que pour la zone d'urbanisation future 2AU de la centrale électrique.

De plus, l'exercice reste parfois non conclusif en l'absence d'une dernière colonne dans les tableaux qui listerait les incidences résiduelles, compte-tenu des mesures d'évitement ou réduction prévues. On ressent particulièrement ce manque concernant le secteur 2AU de la centrale, pour lequel des enjeux de biodiversité sont identifiés, alors que les mesures sont formulées sous forme d'hypothèses (« en cas de... »).

Un chapitre spécifique est consacré à l'évaluation de l'incidence du projet de PLU sur le site Natura 2000 « Estuaire de la Loire ». Bâti sur un plan surprenant, avec un zoom sur le secteur de la centrale électrique avant même la présentation du site et de ses enjeux, il identifie deux secteurs à enjeux que sont donc la centrale et la ZAC de la Croix Morzel. Sur ce dernier, si on pouvait attendre davantage de précisions, on comprend que les enjeux ont été identifiés (connexion hydraulique avec le site Natura 2000 par l'intermédiaire d'un ruisseau) mais que leur prise en compte est partagée entre le PLU (mesures de gestion des eaux pluviales dans les orientations d'aménagement) et la future ZAC (protection « physique » du cours d'eau). S'agissant des deux secteurs d'extension de la centrale, par contre, manque une conclusion à l'analyse.

2-5 – Les mesures de suivi

Le projet de PLU propose un dispositif de suivi organisé selon les grands axes du PADD. A priori robuste, il manque cependant un « état zéro » constituant les valeurs de référence pour chacun des indicateurs.

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

Le résumé non technique, sous forme de tableau de synthèse, est paradoxalement plus abouti que l'évaluation environnementale proprement dite puisqu'il ajoute une quotation en cinq degrés du bilan environnemental par thématiques, après prise en compte des mesures prévues par le PLU. Il est par contre quelque peu « noyé » au sein du rapport de présentation et devrait dans la mesure du possible être rendu plus immédiatement accessible au lecteur. On trouve une succincte présentation de la méthode d'évaluation en introduction du chapitre ad hoc. Les auteurs ne sont pas identifiés dans le rapport.

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 de 2,5 % annuellement, qui marquerait une nette accélération du rythme mesuré depuis 1990 (+,07 % de 1990 à 1999, puis +1,4 % de 1999 à 2009). Si la commune dispose d'atouts, notamment le bénéfice d'un accès à la ligne SNCF Nantes-Saint Nazaire, il faut rappeler que c'est Saint-Etienne-de-Montluc que le SCoT métropolitain a identifié comme pôle structurant pour la communauté de communes Coeur d'Estuaire, commune dont le PLU récemment approuvé est construit sur une croissance annuelle de 1 %. L'analyse en termes de nombre de logements à construire relaie les mêmes interrogations. Le SCoT fixe un objectif de 80 logements par an à l'échelle de la communauté de communes. Le PLU de Saint-Etienne-de-Montluc retenait environ 50 logements / an, et le présent projet 30 logements / an, ce qui laisse peu de marge à la commune du Temple-de-Bretagne, qui construisait pourtant une petite quinzaine de logements par an sur la période 1999-2009.

Au-delà de cette question d'équilibre intercommunal, il faut retenir que le projet de PLU conforte l'organisation en deux polarités de la commune de Cordemais : le développement urbain s'organise ainsi en confortement du bourg (combinant extension et renouvellement urbain) et sur le secteur Croix Morzel en s'appuyant sur la présence de la gare. Les nombreux écarts et hameaux, qui ont accueilli environ un quart des nouveaux logements sous l'empire du PLU actuel, retrouvent un zonage plus protecteur limitant les constructions nouvelles aux dents creuses des entités principales. Au final, et pour le volet habitat, le projet de PLU fait une consommation d'espace toujours importante (environ 30 ha de zones 1AU et 2AU), mais beaucoup plus efficiente puisque sont annoncés environ 400 logements, alors que la décennie 1999-2009 avait déjà consommé 30 ha pour ne produire que 178 logements (d'après les données INSEE présentées page 37).

Concernant les zones d'activités, le rapport de présentation ne fait apparaître que les 5 ha liés à la centrale électrique dans son tableau de synthèse de la consommation d'espace (page 16), mais il faut souligner que la zone d'activités de la Folaine, créée de longue date et donc non comptabilisée dans le nouveau PLU, n'a accueilli à ce jour aucune entreprise. La révision du document d'urbanisme aurait dû être l'occasion de mieux définir les objectifs de la zone et son rôle dans la stratégie métropolitaine.

3.2 – Protection du patrimoine naturel

Les zones humides inventoriées sont reportées sur le plan de zonage sous forme d'une trame superposée au zonage du PLU. Lorsqu'elle est prévue, la protection organisée par l'article 1 des règlements de zones est stricte et assurera leur pérennité (zones A, N et 2AU notamment), mais on remarque que certaines zones abritant elles aussi des zones humides n'en bénéficient pas (zone Uf de la Folaine). Un règlement spécifique (secteur Nsp) assure la protection du site Natura 2000 Estuaire de la Loire. On s'interroge simplement sur ce que recouvrent les ouvrages « d'irrigation » et sur l'opportunité de les autoriser au surplus des légitimes ouvrages hydrauliques (page 64).

L'étude du réseau bocager a conduit au recensement au titre de l'article L.123-1-5 7° du code de l'urbanisme de nombreuses haies. Cependant, alors que l'évaluation environnementale évoque leur protection, elles ne bénéficient en réalité d'aucun régime réglementaire spécifique (obligation de compensation des arrachages par exemple), l'article 13 du règlement se limitant à rappeler l'obligation procédurale d'une déclaration préalable avant destruction. Le projet de PLU reconduit globalement les 154 hectares d'espaces boisés classés du document précédent, avec correction de quelques erreurs de délimitation. On aurait dû trouver dans le rapport une présentation globale de ces boisements et des enjeux de la protection, plutôt que le simple exposé des modestes évolutions apportées par le projet.

S'agissant de la centrale électrique, dont l'implantation en secteur environnemental sensible (zones humides relevant du site Natura 2000) rend nécessaire un examen spécifique, le projet de PLU prévoit d'abord un premier groupe d'évolutions, qui ne sont que la prise en compte par le nouveau zonage des réalités physiques de l'occupation des sols (parc à cendres et parkings notamment). Les enjeux se concentrent donc sur les deux secteurs d'extension, dits Ouest et Est, sur lesquels sont prévus des bâtiments modulaires, qui seront installés temporairement durant les travaux de modernisation de la centrale entre 2015 et 2016. Si le rapport de présentation peine à exprimer une conclusion claire sur ces deux secteurs, on relèvera qu'ils ne présentent pas d'habitats d'intérêt communautaire et que les enjeux faunistiques sont globalement faibles. La frange Est du secteur Est constitue une zone humide, tramée à ce titre au plan de zonage, mais son identification sur le seul critère floristique demandera une confirmation de sa délimitation précise par sondages pédologiques, comme le précise l'expertise faune / flore annexée au rapport de présentation.

3.3 – Assainissement des eaux usées

Les deux pôles de développement, le bourg et la Croix Morzel, disposent de leurs propres stations d'épuration, toutes deux en situation de dysfonctionnement. Ainsi, si le rapport de présentation n'en dit rien, la station de la Croix Morzel est jugée par les services de la police de l'eau non conforme à la directive européenne du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines. Le dossier insiste sur la faible augmentation des effluents, dans l'attente de la réalisation de la ZAC à moyen terme, mais la situation actuelle impose d'ors et déjà une remise à niveau de l'ouvrage.

S'agissant de la station du bourg, le rapport du PLU estime, sur la base des données 2012, ses capacités résiduelles de traitement à environ 125 équivalent-habitants. Il a été démontré depuis, dans le cadre de la révision du zonage d'assainissement et au regard des valeurs pour 2013, que la station est en réalité déjà en surcharge (la charge organique moyenne reçue en 2013 représente 142 % de la charge organique nominale). Les zones 1AU du bourg devront dès lors être ré-évaluées à l'aune de ce diagnostic, par un échancier démontrant la mise à niveau de la station d'épuration avant toute urbanisation de ces secteurs, où au besoin leur basculement en zones 2AU.

4 – Conclusion

Le rapport de présentation du PLU de Cordemais, d'une lecture agréable, se signale par la clarté de son état initial. Le volet justification des choix est moins abouti, et l'évaluation aurait gagnée à être territorialisée sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, notamment pour la Croix Morzel.

Sur le fond, le confortement des polarités urbaines constituées au détriment des écarts et hameaux, et la protection des zones humides témoignent d'une prise en compte des enjeux environnementaux. La problématique des stations d'épuration du bourg et de la Croix Morzel devra cependant trouver réponse.

Le PREFET,

Pour le préfet
le sous-préfet chargé des missions

Mikael DORÉ