



Mission régionale d'autorité environnementale

Centre-Val de Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de Centre-Val de Loire
sur la révision du plan local d'urbanisme de la commune
de Saint-Jean-de-Braye (45)**

N°20160805-45-0048

I. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale Centre-Val de Loire s'est réunie le 5 août 2016. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme de Saint-Jean-de-Braye (45).

Étaient présents et ont délibéré : Étienne Lefebvre, Philippe Maubert.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Le plan local d'urbanisme de Saint-Jean-de-Braye relève du régime des plans, schémas, programmes et autres documents de planification prévu à l'article R.122-17 du code de l'environnement. Il doit, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Le rapport environnemental joint au projet de plan local d'urbanisme de Saint-Jean-de-Braye arrêté rend compte de cette démarche.

Pour tous les documents de planification soumis à évaluation environnementale, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, désignée par la réglementation et dite « autorité environnementale », doit donner son avis et le mettre à la disposition du public et de la personne publique responsable du document.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité de l'opération mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par le document de planification. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable à celui-ci. Il vise à permettre l'amélioration de sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

II. Principales dispositions du plan local d'urbanisme susceptibles d'avoir un effet sur l'environnement

Située immédiatement à l'est d'Orléans le long de la rive droite de la Loire, la commune de Saint-Jean-de-Braye est une véritable porte d'entrée de l'agglomération orléanaise mais aussi du Val de Loire inscrit au patrimoine mondial par l'UNESCO.

Si la commune a connu dans les années 80 une croissance démographique annuelle moyenne de + 2,6 %, celle-ci se stabilise à compter des années 2000 à hauteur de + 0,7 %. L'urbanisation à vocation d'habitat constitue un tissu urbain continu qui occupe le centre et le sud du territoire communal ; les activités économiques sont quant à elles situées principalement à l'est avec quelques exceptions à l'ouest.

Le projet de révision du plan local d'urbanisme se fonde sur un objectif d'accueil d'un peu moins de 2 300 habitants d'ici 2025, correspondant à une croissance démographique annuelle moyenne d'environ + 1,1 % un peu au-dessus de la tendance observée durant la dernière décennie. Il doit permettre la création d'environ 160 logements par an sur la même période. Les parcelles constructibles à court terme sont très majoritairement situées au sein de l'enveloppe urbaine, hormis un secteur à l'ouest de la commune à proximité de la route départementale 2060 qui a vocation à accueillir des activités économiques, commerciales et de loisirs.

III. Principaux enjeux environnementaux du territoire

Le territoire de la commune de Saint-jean-de-Braye étant concerné soit par le périmètre du Val de Loire classé au patrimoine mondial par l'UNESCO, soit par la zone tampon de ce site, le présent avis s'attache à développer cet enjeu en particulier, et plus largement la problématique des paysages. Il aborde également l'enjeu de limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles en tant qu'il est étroitement lié à l'ampleur de l'impact potentiel du projet de PLU sur le paysage. D'autres enjeux environnementaux sont traités de manière plus globale.

IV. Appréciation de l'analyse faite sur les enjeux environnementaux du territoire

Consommation d'espaces naturels ou agricoles

Le diagnostic développe une analyse assez claire du développement de l'urbanisation sur la commune entre les années 2004 et 2014 comportant un bilan chiffré et une représentation cartographique. Elle indique que 22,4 hectares d'espaces agricoles et 15,9 hectares d'espaces naturels ont été urbanisés sur cette période.

En revanche, les effets du projet de PLU en termes de consommation d'espaces naturels ou agricoles mériteraient d'être plus clairement exposés. En effet, si le tome « justification des choix retenus » comporte une carte représentant de façon schématique la forme de l'enveloppe urbaine aux horizons 2025, 2030 et 2035, il aurait pu être intéressant de pouvoir mieux apprécier tant les effets négatifs en matière de consommation d'espace (évolution potentielle de l'enveloppe urbaine par rapport à la situation actuelle) que les effets positifs (en chiffrant et en localisant plus clairement les reclassements envisagés de secteurs urbanisables en zones naturelles ou agricoles). Par ailleurs, si la combinaison des informations du rapport de présentation permet d'évaluer la superficie de l'ensemble des zones 1AU à 48,8 hectares, celle de l'ensemble des zones 2AU à 36 hectares (totalisant un peu moins de 85 hectares), il aurait été appréciable de disposer de la surface constructible dans la zone urbanisée (zones U).

Paysages

Le rapport de présentation recense correctement les différents zonages réglementaires qui témoignent de la prégnance d'enjeux paysagers sur le territoire communal. Il relève ainsi que la partie sud du territoire (situé entre les limites sud de la commune et les routes départementales 960 et 2152) est au sein du Val de Loire classé au patrimoine mondial par l'UNESCO et que le reste de la commune est dans la zone tampon de ce même site, mais aussi qu'il comprend pour partie le site de Combleux, classé au titre des articles L. 341-1 à 22 du code de l'environnement.

Répartis entre le diagnostic et l'état initial de l'environnement, plusieurs éléments permettent d'apprécier la morphologie urbaine assez diversifiée de la commune, avec un focus judicieux sur la partie localisée dans le périmètre du site UNESCO. Deux cartes en particulier¹, assez éloquentes, attestent de la diversité de ce secteur qui comprend notamment le bourg historique, des villas bourgeoises qui se sont développées en front de Loire, des lotissements, de l'habitat collectif et quelques espaces naturels. Par ailleurs, trois perspectives sur la Loire sont localisées sur la carte de l'état initial, ce qui s'approche de la logique d'analyse déclinée dans le plan de gestion du site UNESCO.

1 État initial p. 17, Diagnostic territorial p. 13.

Cet ensemble ne permet toutefois qu'une appréciation partielle du niveau d'enjeu associé à la présence du site UNESCO. Son plan de gestion comporte des grandes orientations déclinées en objectifs thématiques plus précis illustrant, notamment, les bonnes pratiques d'aménagement à mettre en œuvre. Il fixe ainsi un cadre pour la réalisation d'une véritable étude paysagère dont l'absence ne peut qu'être regrettée dans le rapport de présentation, ce dernier se limitant à un examen de la prise en compte des grandes orientations par le projet de PLU.

Dans cet esprit, le diagnostic paysager mériterait d'être complété, notamment :

- en caractérisant le contexte géographique et topographique de la commune (bords de Loire, plaine alluviale, coteaux, etc.) ;
- en affinant l'identification des éléments du territoire communal dans le site UNESCO en tant que parties constitutives du patrimoine mondial (en délimitant, par exemple, les paysages jardinés liés aux cultures spécialisées, les secteurs comportant des bâtiments représentatifs du bâti ligérien en expliquant ce qui les différencie du bâti plus récent) ;
- en identifiant, à l'inverse, en quoi certaines morphologies urbaines plus récentes et certains choix architecturaux peuvent être considérés comme des menaces et risques d'impacts pour le site (le plan de gestion identifie par exemple comme tel, à une échelle moyenne, l'uniformisation de l'urbanisme et de l'architecture (lotissements, pavillons) et l'import de styles architecturaux et de matériaux étrangers au style ligérien) ;
- en déduisant de ces constats des éléments architecturaux typiques de la trame urbaine et des formes de bâti qualitatifs en vue d'orienter les prescriptions dans le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ;
- en étendant la définition des vues sur le site UNESCO depuis la partie de la commune au sein du périmètre de ce site – et inversement depuis le site sur la ville, en hiérarchisant ensuite le niveau d'enjeu associé (vues remarquables, secondaires) et en traduisant dans le règlement et le plan de zonage des dispositions visant à leur préservation, leur restauration, ou leur revalorisation ;

Par ailleurs, le rapport de présentation comporte une analyse très pertinente de la qualité des entrées de ville et conclut à la nécessité de revaloriser celles par les routes départementales 2152 et 960, et de requalifier celle par la rue Édouard Branly. De même, l'étude sur les franges urbaines constate qu'elles sont soit intégrées dans l'environnement, soit qu'elles devraient l'être. Il est dommage que les enjeux découlant de ces études de bon niveau ne trouvent pas une traduction dans le document d'urbanisme.

Autres enjeux environnementaux

Le rapport de présentation aborde correctement les enjeux relatifs aux risques naturels, et en particulier au risque d'inondation. Concernant les risques technologiques, si le projet de plan de prévention des risques technologiques lié aux installations exploitées par la société Dépôts de Pétrole d'Orléans est bien identifié dans le rapport de présentation, le niveau d'enjeu associé à la présence de sites et sols pollués au sein des espaces urbanisables aurait gagné à être plus précisément caractérisé.

En lien avec la thématique de la santé humaine, le dossier aurait pu utilement

confirmer que le dispositif d'alimentation en eau potable est bien en capacité de couvrir les futurs besoins en eau de la commune et l'état initial de l'environnement aurait gagné à comporter quelques informations sur la qualité de l'air au niveau de la commune de Saint-Jean-de-Braye. Le dossier a correctement identifié que celle-ci est comprise dans la zone du plan de protection de l'atmosphère (PPA) d'Orléans.

Enfin, l'état initial de l'environnement aurait gagné à développer une analyse faune-flore-milieux naturels plus poussée, particulièrement sur les espaces naturels et agricoles amenés à changer de destination.

V. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

La stratégie de développement sous-tendant le PLU repose sur une étude de trois scénarios prospectifs, déterminés à partir d'une méthode qui aurait pu être présentée plus clairement, qui estiment les effets sur la démographie à partir de différents objectifs de logements à créer à l'horizon 2025. Le scénario prévoyant un rythme de construction de 160 logements par an (le plus haut des trois scénarios) a été privilégié. Cet objectif, assez ambitieux par rapport à celui du plan local de l'habitat de l'agglomération orléanaise (114 logements/an) et à la tendance observée entre 2010 et 2013 (92 logements/an), induirait une augmentation de la population communale de 2296 habitants d'ici 2025 par rapport à la situation de 2011.

Ce choix aurait pu être détaillé en démontrant la corrélation entre le nombre de logements qu'il est envisagé de construire à l'horizon 2025 avec le nombre et la superficie totale et moyenne des parcelles non bâties ouvertes à l'urbanisation (secteurs AU et urbanisables au sein de la zone U). Des informations sur la méthode utilisée auraient précisé l'ambition du PLU en matière de limitation de la consommation d'espace.

Les parcelles urbanisables à vocation d'habitat à court terme sont majoritairement situées dans l'enveloppe urbaine actuelle et chaque secteur 1AU fait l'objet d'une OAP. Ces dernières permettent d'apprécier le lien fonctionnel entre ces nouveaux quartiers et les espaces déjà urbanisés et leur présentation permet de bien appréhender la prise en compte de certains enjeux environnementaux (tels les nuisances sonores liées à la proximité avec des voies classées à grande circulation, le risque d'inondation, etc.).

Sur le plan paysager, dans les secteurs faisant l'objet d'une OAP et situés dans le site UNESCO, le rapport de présentation aurait gagné à traduire les règles prévues dans ces secteurs par des esquisses montrant les futures formes urbaines possibles (volumétrie, traitement et alignement des façades, nombre de constructions possibles ...) illustrant ainsi les incidences maximales sur cet enjeu. Ceci aurait permis d'attester que, quel que soit le parti d'aménager retenu par la suite, le PLU garantira l'insertion des projets dans le tissu urbain à proximité et qu'ils s'inscriront dans l'esprit des recommandations du plan de gestion du Val de Loire. Concernant le site de la Bissonnerie, situé en zone tampon du site UNESCO, une démarche similaire aurait pu être conduite mais dans une logique de covisibilité avec le site UNESCO depuis la tangentielle, ce qui permettrait d'attester de la conciliation entre l'effet « vitrine du site » souhaité et la perception sur le Val de Loire qui serait dégagée.

Par ailleurs, si le règlement prévoit un emplacement réservé en vue de permettre la requalification de l'entrée de ville par la rue Édouard Branly, il est difficile d'appréhender la traduction des autres enjeux de revalorisation entrées de villes et de certaines franges urbaines à travers les dispositions du document d'urbanisme.

L'évaluation environnementale expose correctement dans quelle mesure certaines dispositions du règlement vont dans le sens des grands objectifs du PPA d'Orléans. Si l'analyse des effets des OAP sur l'environnement intègre un volet déplacement qui met en avant, à juste titre, l'effet positif associé à la réalisation de liaisons réservées à l'usage de modes doux qui va dans le sens de la prise en compte des objectifs du PPA, il aurait été pertinent que la problématique de l'exposition des futurs habitants à la pollution atmosphérique soit approfondie lorsque l'urbanisation à proximité d'axes structurant est envisagée.

La requalification de certains « Espaces Boisés Classés » en espaces ouverts paysagers (au titre de l'article L151-23 du code de l'urbanisme) aurait mérité d'être mieux expliquée.

VI. Mesures de suivi des effets du PLU sur l'environnement

Le rapport de présentation présente des indicateurs de suivi des effets du projet de PLU sur l'environnement qui sont, dans l'ensemble, pertinents, en mentionnant l'origine des données et, s'il est disponible, l'état initial. Toutefois, les indicateurs de suivi auraient pu développer l'ensemble des ambitions et des thématiques portées par le PADD, notamment en ce qui concerne la mobilisation des énergies renouvelables, la réduction des gaz à effet de serre, la pollution atmosphérique, ...

La périodicité des relevés aurait mérité d'être abordée. En outre, les indicateurs relatifs à la thématique du paysage ne paraissent pas tous opportuns. À titre d'exemple, un ou plusieurs indicateurs associés aux perspectives sur le site UNESCO (nombre de perspectives existantes à préserver, perspectives à revaloriser, ...) seraient intéressants, pour lesquels le reportage photographique constituerait un outil adapté.

VII. Qualité de l'évaluation environnementale

Dans l'ensemble, le rapport de présentation est aisé à lire et comporte des représentations cartographiques de bonne qualité qui facilitent l'appréhension de certains enjeux.

Son résumé non technique mériterait de faire ressortir davantage la hiérarchisation des enjeux environnementaux sur le territoire communal, de permettre de comprendre aisément le projet de territoire porté par le projet de PLU et les objectifs poursuivis dans le cadre de la révision du document d'urbanisme. Il pourrait faire l'objet d'un document à part, ou bien positionné en début du rapport.

VIII. Conclusion

L'évaluation environnementale témoigne d'une volonté certaine de prendre en compte l'environnement dans le projet de révision du plan local d'urbanisme de Saint-Jean-de-Braye.

Des développements complémentaires sur la thématique du paysage et une explicitation de la démarche d'analyse sur la consommation d'espace permettraient notamment de mieux rendre compte de la conciliation entre les objectifs de développement et la préservation de la valeur universelle exceptionnelle du Val de Loire.