



Mission régionale d'autorité environnementale

Centre-Val de Loire

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

N°20161118-45-0116

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

La mission régionale d'autorité environnementale Centre-Val de Loire s'est réunie le 18 novembre 2016. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Jean-le-Blanc (45).

Étaient présents et ont délibéré : Étienne Lefebvre, Philippe de Guibert, 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 relève du régime des documents d'urbanisme prévu aux articles R. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme. Il doit, à ce titre, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Le rapport de présentation inclus dans le projet de plan local d'urbanisme arrêté rend compte de cette démarche.

Pour tous les documents d'urbanisme 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 d'urbanisme. 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 PLU susceptibles d'avoir un effet sur l'environnement

Située sur la rive Sud de la Loire, dans la continuité avec le tissu urbain de la ville d'Orléans, la commune de Saint-Jean-le-Blanc jouit d'un cadre naturel et paysager de grande qualité, mais est affectée sensiblement par le risque d'inondation, qui concerne la totalité de son territoire. La commune, traversée par l'avenue Gaston Galloux (voie express) et la ligne ferroviaire Paris-Toulouse selon un axe Nord-Sud, est marquée par la présence d'espaces naturels et de loisirs au Nord, en bordure de Loire, de zones d'activités et de terres agricoles, principalement situées au Sud, le reste du territoire étant occupé par un tissu résidentiel de densité variable selon les zones.

La commune de Saint-Jean-le-Blanc, qui comptait en 2013 environ 8 100 habitants, semble amorcer, au vu des indications fournies dans le dossier, une nouvelle phase de croissance démographique, après avoir connu un déclin sur la période 1999-2012.

Afin de permettre une croissance raisonnée de sa population au cours des

15 prochaines années, dans l'objectif d'atteindre, à l'horizon 2031, 10 000 habitants, la commune prévoit de densifier le tissu urbain existant et d'ouvrir à l'urbanisation 3 secteurs à vocation d'habitat.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) affiche par ailleurs l'objectif de préserver les espaces agricoles et d'optimiser le foncier économique, en accueillant des activités de façon diffuse au sein du tissu existant, en confortant les zones d'activité au Sud du territoire et en requalifiant un ancien site d'activités (site Monier).

III. Principaux enjeux environnementaux du territoire

Le tableau joint en annexe liste l'ensemble des enjeux environnementaux du territoire susceptibles d'être impactés par le projet et leur importance vis-à-vis de celui-ci. Il en permet une hiérarchisation. Seuls les enjeux forts à très forts font l'objet d'un développement dans la suite de l'avis.

Ils concernent :

- la consommation d'espace ;
- les risques naturels ;
- le paysage.

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

a) La consommation d'espace

La problématique de consommation d'espace est clairement identifiée dans le PLU, qui affiche un objectif de modération de celle-ci.

Le rapport de présentation indique que la commune a consommé, sur la période 2005-2015, 47,6 hectares d'espaces naturels, dont 34,5 à vocation d'habitat, 7 à vocation d'activité, et 6,1 à vocation d'équipement. Il aurait été intéressant, afin d'étoffer l'analyse, que le dossier présente une cartographie des espaces consommés sur cette période, et mette plus clairement en évidence l'évolution de l'enveloppe urbaine au cours des dernières années.

La commune envisage, pour les quinze prochaines années, une consommation supplémentaire de 31,4 hectares d'espaces naturels, situés au sein de l'enveloppe urbaine déjà constituée.

Le projet de PLU définit trois zones ouvertes à l'urbanisation à vocation d'habitat : le secteur de la Cossonnière, le secteur de la Cérésaille et le secteur « Rosette », qui font chacun l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), de manière pertinente.

Par ailleurs, la densification du tissu urbain déjà largement construit (en zone U) représente une part importante des surfaces mobilisées pour la construction de logements. Cependant, le dossier ne localise pas les secteurs concernés. Un recensement de ce potentiel de « dents creuses » serait particulièrement utile afin d'identifier précisément les possibilités de densification du tissu urbain. Il apporterait de plus une base solide pour l'analyse des effets du PLU sur les autres enjeux environnementaux.

b) Les risques naturels

L'état initial identifie clairement les risques naturels pouvant concerner la commune : inondation par débordement de la Loire, inondation par remontées de nappe ; mouvement de terrain (cavités et retrait-gonflement des argiles) et séisme.

Le dossier indique, à juste titre, que le risque inondation concerne la totalité de la commune de Saint-Jean-le-Blanc, qui est entièrement incluse dans le plan de prévention du risque inondation (PPRI) Val d'Orléans-Val amont, approuvé le 20 janvier 2015.

Le dossier fournit une cartographie pertinente du zonage du PLU au regard des zones du PPRI, qui permet au lecteur une appréhension aisée des aléas auxquels sont exposées les zones déjà urbanisées et les zones ouvertes à l'urbanisation.

Le dossier indique, à juste escient, la présence de 3 cavités naturelles recensées sur le territoire communal et précise qu'aucun aménagement n'est prévu dans les secteurs concernés. Toutefois, dans la mesure où, comme l'indique le rapport de présentation, il n'existe pas de connaissance exhaustive de toutes les cavités, il aurait été intéressant d'envisager l'opportunité de mettre en place des mesures (reconnaissance géotechnique préalable par exemple) pour prendre en compte cette problématique.

c) Le paysage

Le dossier indique, à juste titre, que la commune de Saint-Jean-le-Blanc est incluse en partie dans le périmètre du « Val de Loire entre Sully-sur-Loire et Chalonnes », inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, le reste de son territoire étant compris dans la « zone tampon » du site.

Le rapport de présentation identifie quatre entités paysagères sur la commune (paysage ligérien, paysage bâti, paysage naturel, paysage agricole ouvert) et indique certains points forts et points noirs paysagers associés.

L'analyse paysagère du projet de PLU mériterait d'être largement étoffée, notamment :

- en caractérisant davantage le contexte géographique et topographique (bords de Loire, plaine alluviale, coteau en rive droite...), en l'expliquant et le mettant en relation avec le paysage observé, et ce, à une échelle de territoire plus globale que celle de la seule commune de Saint-Jean le Blanc ;
- en mettant en évidence les éléments de la Valeur Universelle Exceptionnelle du secteur, et ceux sur lesquels la commune donne à voir (plaine agricole, levée, patrimoine lié à la navigation, front bâti aligné en bord de Loire) ;
- en étudiant, de manière plus précise, l'évolution du paysage au niveau de l'île Charlemagne, qui représente une emprise importante dans le site UNESCO, et en expliquant en quoi, contrairement à ce qui est indiqué dans le dossier¹, le secteur ne constitue plus un paysage ligérien représentatif,

1 Le dossier affirme que « l'île Charlemagne reste la principale représentation du paysage ligérien sur la commune », ce qui constitue un contresens puisque le site, qui offrait à l'origine un paysage de plaine alluviale cultivée, a été bouleversé par l'exploitation des

mais demeure un enjeu fort en termes de valorisation paysagère.

Par ailleurs, en ce qui concerne les entrées de ville et le paysage urbain, l'analyse des points forts et faibles aurait également gagné à être plus qualitative. En particulier, elle aurait pu davantage mettre en évidence les éléments architecturaux de la trame urbaine (implantation, volumétrie, matériaux utilisés, couleurs...) qui font ou non qualité, pour orienter ensuite les prescriptions dans le règlement.

Enfin, le rapport de présentation oublie de mentionner la présence sur le territoire de Saint-Jean le Blanc d'une portion du site classé de Combleux.

Au vu de l'importance des enjeux paysagers sur la commune, l'autorité environnementale recommande de compléter le dossier par une véritable étude paysagère, essentiellement axée sur l'enjeu lié au Val de Loire, dont le cadre pourrait être fixé par le Plan de gestion du Val de Loire, patrimoine mondial de l'UNESCO.

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

Justification des choix opérés pour éviter au maximum les incidences

La justification des choix opérés pour éviter au maximum les incidences est particulièrement succincte et manque de solidité. Le rapport de présentation se contente trop souvent d'exposer des objectifs pour limiter ces incidences, sans fournir dans le détail les mesures prises pour y parvenir. Le dossier ne présente par ailleurs aucun scénario alternatif au scénario retenu, et les informations tendant à argumenter les choix sont dispersées dans le dossier.

Il est en outre regrettable que le rapport de présentation se borne à citer les documents de planification avec lesquels le PLU doit être compatible, et ne démontre pas de manière précise en quoi le PLU est compatible avec ces documents. En particulier il aurait été judicieux que le dossier explique en quoi le PLU s'inscrit dans les objectifs du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et du programme local de l'habitat (PLH) de l'agglomération orléanaise.

Prise en compte des enjeux principaux par le projet de PLU

a) La consommation d'espace

Le projet de PLU fixe un objectif de limitation de la consommation d'espace et prévoit une réduction nette de cette consommation par rapport à la période précédente.

L'absence de recensement des « dents creuses » et des secteurs qui seront densifiés ne permet pas de justifier que les nouveaux espaces ouverts à l'urbanisation sont véritablement adaptés à la croissance démographique prévue.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse par la prise en compte de ces opérations de densification.

carrières et est aujourd'hui occupé par des plans d'eau aux formes artificielles, des boisements et des friches. Sa topographie a été remodelée par les remblais-déblais et la ripisylve ferme les vues sur la rive droite. Ainsi il ne constitue plus un paysage ligérien représentatif.

b) Les risques naturels

La prise en compte du risque inondation dans le projet de PLU, et en particulier dans le règlement du PLU, est assurée par un renvoi aux dispositions du PPRI, qui s'imposent sur l'ensemble du territoire communal. Il est dommage que certaines dispositions du PPRI n'aient pas été intégrées directement dans le règlement du PLU, ce qui aurait permis de s'assurer de l'absence d'incompatibilité entre les deux règlements, et aurait également facilité l'appréhension des règles applicables par le public.

En outre, le choix des parcelles ouvertes à l'urbanisation au regard du risque inondation est très insuffisamment argumenté. Le rapport de présentation se focalise sur la préservation de toute urbanisation des secteurs inclus dans les zones d'expansion de crues identifiées dans le PPRI, ce qui est adapté, bien qu'une mention « sauf exception », sans autre précision, ne vienne largement atténuer la portée de la mesure.

Il indique ensuite que « les zones urbanisées déjà exposées et les nouvelles opérations autorisées dans les secteurs jugés à faible risque sont quant à elles soumises à des dispositions permettant de diminuer leur vulnérabilité, sans pour autant aggraver les aléas pour les sites localisés en aval ». Cette affirmation mériterait d'être justifiée : le dossier aurait en effet dû préciser dans cette partie la nature des dispositions en question et leur efficacité attendue.

De plus, la mention de secteurs « jugés à faible risque » n'est pas appropriée, les secteurs ouverts à l'urbanisation étant en zone d'aléa fort ou très fort ; cette rédaction tend à sous-estimer le risque et peut induire en erreur le lecteur. Il aurait été plus pertinent que le dossier explique en quoi les choix retenus pour les secteurs à urbaniser (dans les zones AU mais aussi dans les zones U dans lesquelles une densification est prévue) constituent le meilleur compromis entre l'objectif d'accueillir une population nouvelle et celui de ne pas aggraver les conséquences d'une inondation.

Par ailleurs, en l'absence d'une localisation des secteurs en zone urbaine qui seront densifiés pour atteindre l'objectif démographique annoncé, et qui représentent une surface non négligeable (11,3 hectares), il n'est pas possible d'identifier le degré de l'aléa auquel ces nouvelles constructions seront exposées, ni de savoir si cette densification ne risque pas d'avoir des conséquences importantes sur les constructions existantes, dans la mesure où elle induit la réduction du champ d'expansion de crue actuel.

L'autorité environnementale recommande :

- d'affiner le travail de localisation des zones sur lesquelles la densification est envisageable, en prenant notamment en compte les contraintes en termes d'occupation des sols imposées par le PPRI ;***
- de démontrer en quoi les choix effectués dans le PLU constituent une conciliation adéquate entre l'objectif de croissance démographique et la prise en compte du risque d'inondation pour l'ensemble de la population ;***
- de montrer que ces choix sont compatibles avec le plan de gestion des risques d'inondation sur le bassin Loire-Bretagne, publié le 22 décembre 2015.***

c) Le paysage

L'Autorité environnementale relève que les choix d'aménagement (développement de l'urbanisation à l'intérieur de l'enveloppe urbaine existante, conservation d'espaces « de respiration » dans les zones urbanisées, préservation de l'espace agricole, requalification des espaces recensés comme « points noirs »...) sont cohérents dans l'ensemble et contribuent à la préservation et à la mise en valeur des qualités paysagères de la commune.

Cependant, l'analyse de la prise en compte de l'enjeu paysager par le projet de PLU nécessiterait d'être complétée et affinée à plusieurs égards.

En premier lieu, l'analyse des effets du document d'urbanisme sur les co-visibilités avec le site UNESCO est insuffisante. Si le PADD identifie, de manière pertinente, un cône de vue remarquable sur la cathédrale d'Orléans depuis l'avenue Gaston Galloux et une portion de cônes de vue sur Orléans et sa cathédrale depuis la rive Sud, les éléments fournis dans le dossier ne mettent pas clairement en évidence les dispositions prévues pour préserver ces cônes de vue. Au vu de l'importance de l'enjeu, l'opportunité de délimiter un zonage restreignant la constructibilité de certains secteurs pour protéger des cônes de vue aurait pu être étudiée.

L'autorité environnementale recommande d'étayer la justification du choix des dispositions relatives à l'aspect visuel des constructions, au moins sur les zones comprises dans le périmètre du Val de Loire classé au patrimoine mondial de l'UNESCO et dans les cônes de vue sur le site.

À titre d'exemple, le choix de la règle sur le retrait des constructions (article 1 AU 6) mériterait d'être argumenté, notamment dans la mesure où cette règle est susceptible de conduire à une rupture avec le tissu urbain ancien, caractérisé par l'implantation de la majorité des constructions à l'alignement (soit par le pignon, soit par la façade) et serait ainsi contraire à l'orientation 3.4.1 (« *Intégrer les nouveaux quartiers à la trame ligérienne traditionnelle* ») du Plan de gestion du Val de Loire UNESCO, qui préconise de s'inspirer de la forme urbaine « traditionnelle ».

Par ailleurs, le projet de PLU met en évidence le besoin de revalorisation de certaines entrées de ville, mais sans apporter de précisions quant aux orientations à donner. Un objectif de revalorisation des entrées de ville, accompagné de mesures (gabarit et traitement des voiries, dispositions prises pour redonner une identité visuelle...) éventuellement intégrées dans le cadre d'une OAP, aurait permis d'apporter une réponse adéquate à cette problématique.

Mesures de suivi des effets du PLU sur l'environnement

Le rapport de présentation propose trois indicateurs de suivi environnemental, qui concernent les terres agricoles, les espaces boisés classés et les zonages du patrimoine naturel. Ces indicateurs ne sont pas correctement définis (ils ne sont pas mesurables, aucune temporalité n'est définie, les résultats attendus manquent de précision), et semblent, en ce qui concerne l'indicateur sur les zonages, d'un intérêt limité.

L'autorité environnementale recommande de définir des indicateurs de suivi mesurables dans le temps sur les enjeux environnementaux les plus forts, en particulier sur le paysage.

A titre d'exemple, il aurait été intéressant de suivre l'évolution des cônes de vue sur la cathédrale d'Orléans depuis le secteur de la Cérissaille ouvert à l'urbanisation, et depuis l'avenue Gaston Galloux.

VI. Qualité de l'évaluation environnementale

Le rapport de présentation est clair et correctement présenté, mais souvent trop synthétique. Il ne fournit pas de hiérarchisation entre les différents enjeux, ce qui ne facilite pas l'appréciation de l'importance réelle de chaque enjeu par le lecteur. Il nécessiterait d'être plus détaillé, en particulier sur les enjeux les plus forts mais aussi sur certains enjeux qui sont développés dans le tableau annexé au présent avis (en particulier l'enjeu biodiversité qui n'a pas fait l'objet d'une analyse à la hauteur de ce qui est attendu).

Les cartographies présentées sont globalement de bonne qualité. La légende du zonage du PLU mériterait cependant d'être plus explicite, afin d'éviter au lecteur d'avoir à se reporter au règlement pour connaître le nom des différentes zones.

Les clichés photographiques présentés gagneraient par ailleurs à être précisément localisés, et fournis dans une meilleure qualité de résolution.

VII. Conclusion

Le PLU de Saint-Jean-le Blanc affiche une volonté certaine de prise en compte des enjeux environnementaux, mais l'insuffisance de la justification des choix effectués et du niveau de précision apporté sur les mesures mises en place pour éviter ou réduire les impacts potentiels, notamment sur les enjeux les plus forts, ne permet pas de s'assurer de l'efficacité réelle du document dans la démarche de recherche du moindre impact environnemental.

L'autorité environnementale recommande principalement :

- d'affiner le travail de localisation des zones sur lesquelles la densification urbaine est envisageable ;
- d'étayer la justification des choix effectués dans le PLU, en montrant notamment en quoi ils permettent une prise en compte adéquate des enjeux environnementaux recensés dans l'état initial, et en particulier du risque d'inondation ;
- de compléter le dossier par une véritable étude paysagère, essentiellement axée sur l'enjeu lié au Val de Loire, patrimoine mondial de l'UNESCO.

L'autorité environnementale a formulé d'autres recommandations dans le corps de l'avis.

Annexe : Identification des enjeux environnementaux

Les enjeux environnementaux du territoire susceptibles d'être impactés par le document d'urbanisme sont hiérarchisés ci-dessous par l'autorité environnementale :

	Enjeu ** vis-à-vis du plan	Commentaire et/ou bilan
Milieux d'intérêts communautaires (Natura 2000)	+	Le dossier présente correctement les différents zonages réglementaires et d'inventaires relatifs à la biodiversité sur le territoire communal.
Autres milieux naturels, dont zones humides	+	Les sites naturels sensibles et les espaces d'intérêt écologique reconnu sont correctement identifiés. Des zones humides sont mentionnées parmi les habitats occupant certaines zones faisant l'objet d'OAP, mais celles-ci ne sont pas précisément localisées. Par ailleurs, le dossier n'indique pas si la recherche de zones humides a été pratiquée de manière systématique.
Faune, flore (espèces remarquables, espèces protégées)	+	L'absence d'inventaires de la faune et de la flore sur les zones ouvertes à l'urbanisation (notamment les secteurs de la Cerisaille et la Rosette situés à proximité immédiate de la levée et des sites Natura 2000 de la Loire) ou autorisant les constructions et installations liées aux activités sportives et à l'hôtellerie (en partie en site Natura 2000) ne permet pas de s'assurer de l'absence d'impact sur la biodiversité.
Connectivité biologique (trame verte et bleue,...)	+	Le dossier présente, de manière pertinente, une déclinaison de la trame verte et bleue au niveau communal. Il est dommage que la méthodologie utilisée pour l'établir ne soit pas plus précisée et justifiée, notamment car il est peu aisé d'envisager la fonctionnalité écologique des éléments identifiés comme constitutifs de la sous-trame des milieux boisés.
Eaux superficielles et souterraines : quantité et qualité	+	Le dossier aurait pu présenter un diagnostic sur la qualité des eaux de baignade de l'île Charlemagne et montrer comment l'enjeu de préservation de cette qualité de l'eau est pris en compte dans le PLU.
Alimentation en eau potable (captages, volumes, réseaux...)	+	La note technique fournie dans les annexes sanitaires expose, de manière claire et précise, le fonctionnement de l'alimentation en eau potable de la commune. Les captages d'eau potable et leurs périmètres de protection sont clairement identifiés.
Assainissement et gestion des eaux usées et pluviales	+	La gestion des eaux usées et pluviales est abordée, de manière proportionnée, dans les annexes sanitaires.
Énergies (utilisation des énergies renouvelables) et changement climatique (émission de CO2)	+	Le projet d'aménagement et de développement durables affiche l'objectif de favoriser l'utilisation des énergies renouvelables. Il aurait été intéressant que le dossier détaille davantage les mesures qui permettront l'atteinte de cet objectif.
Sols (pollutions)	+	Le rapport de présentation indique, à juste titre, qu'aucun site pollué (base de donnée BASOL) n'est recensé sur la commune. Il recense 11 sites industriels,

		ou anciennement industriels, alors que la base de données BASIAS en dénombre 15. Le dossier reste très succinct sur la prise en compte de l'enjeu.
Air (pollutions)	+	Il est regrettable que l'état initial de l'environnement ne fournisse aucune information locale quant à la qualité de l'air au niveau de la commune de Saint-Jean-le-Blanc, comprise dans la zone du Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) d'Orléans.
Risques naturels (inondations, mouvements de terrains...)	+++	cf. corps de l'avis
Risques technologiques	+	Le dossier démontre, de manière adaptée, que le PLU n'a pas pour effet d'accroître la population exposée au risque technologique.
Déchets (gestions à proximité, centres de traitements)	+	Le rapport de présentation note que la gestion des déchets est assurée à l'échelle de la communauté d'agglomération. La gestion des déchets est présentée de manière très satisfaisante dans la note technique fournie dans les annexes sanitaires.
Consommation des espaces naturels et agricoles, lien avec corridors biologiques	++	cf. corps de l'avis
Densification urbaine	++	cf. corps de l'avis
Patrimoine architectural, historique	+	La commune ne comporte pas de monument historique. Le patrimoine architectural est correctement identifié dans le rapport de présentation.
Paysages	+++	cf. corps de l'avis
Odeurs	+	Cette problématique n'est pas analysée dans le rapport de présentation.
Émissions lumineuses	+	Cette problématique n'est pas analysée dans le rapport de présentation.
Déplacements	+	La desserte du bourg par les transports en commun de l'agglomération orléanaise est soulignée. Le dossier témoigne d'une volonté de favoriser les déplacements doux, notamment en travaillant sur les continuités des cheminements cyclables et piétonniers. L'analyse des incidences du PLU sur le trafic routier aurait mérité d'être étoffée, notamment au regard du plan de déplacement urbain de l'agglomération orléanaise.
Trafic routier		
Sécurité et salubrité publique	+	Cette problématique n'est pas analysée dans le rapport de présentation.
Santé	+	cf. thématiques pollution de l'air et bruit
Bruit	+	Le rapport de présentation aurait judicieusement pu s'appuyer sur les cartes stratégiques de bruit pour présenter l'état initial de l'environnement. Le projet de PLU prévoit des mesures d'évitement (inconstructibilité en bordure de l'avenue Gaston Galloux et de la voie ferrée) et de réduction (bande plantée aux abords des infrastructures bruyantes ; règles sur l'isolation des constructions à proximité de ces infrastructures...) appropriées pour limiter les nuisances sur la population.

**** Hiérarchisation des enjeux**

+++ : très fort

++ : fort

+ : présent mais faible

0 : pas concerné