



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale des Pays de la Loire
sur le projet de mise en compatibilité
du plan local d'urbanisme (PLU)
de Talmont-Saint-Hilaire (85)
par déclaration de projet n°2**

n° : 2018-3633

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire a donné délégation à sa présidente en application de sa décision du 28 juin 2016 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis sur le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de Talmont-Saint-Hilaire (85) par déclaration de projet n°2, les membres ayant été consultés le 22 février 2019.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité 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 le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par la commune de Talmont-Saint-Hilaire pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 28 novembre 2018.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 4 décembre 2018 la délégation de Vendée de l'agence régionale de santé des Pays de la Loire, qui a transmis une contribution en date du 19 décembre 2018.

En outre, la DREAL a consulté par mail du 19 décembre 2018 le directeur départemental des territoires et de la mer de la Vendée, qui a transmis une contribution en date du 31 janvier 2019.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe et sur le site de la DREAL. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

1 Mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Avis

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas du projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de Talmont-Saint-Hilaire par déclaration de projet n°2, en tant que mise en compatibilité emportant les mêmes effets qu'une révision (article L.153-31 du code de l'urbanisme).

1. Contexte et principaux enjeux environnementaux

Chef-lieu de canton, la commune de Talmont-Saint-Hilaire s'étend sur une surface d'environ 9 000 hectares et comptait une population de 7 474 habitants au 1er janvier 2017 (source INSEE).

Les principaux enjeux environnementaux identifiés pour l'élaboration du PLU actuellement en vigueur, approuvé le 13 décembre 2012, concernaient la maîtrise du développement urbain, et la prise en compte des espaces d'intérêt biologique et paysager et des risques naturels et technologiques.

Au vu de la croissance démographique dans le bassin de vie du talmondais, le PLU réservait un emplacement à l'est du bourg, aux fins d'implantation d'un collège dans le secteur de Court-Manteau.

En concertation avec le département de la Vendée, la commune a décidé de déplacer le projet de collège en créant un nouveau secteur constructible de 2ha dans le secteur des "Ribandeaux", plus proche des équipements sportifs et écoles, au sud-ouest du bourg et jusqu'alors en zone agricole inconstructible. Une mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Talmont-Saint-Hilaire par déclaration de projet a été conduite à cet effet début 2017². L'emplacement réservé de 5,3 hectares pour la construction d'un collège dans le secteur de Court-Manteau a alors été supprimé, la collectivité maintenant cependant la zone de Court-Manteau en zone d'urbanisation future 1AU à vocation d'équipements collectifs et d'intérêt général.

La présente mise en compatibilité du plan local d'urbanisme vise à pouvoir développer un quartier

2Cf. avis n° 2016-2020 rendu par la MRAe le 21 septembre 2016.

à vocation d'habitat sur l'emplacement initialement dévolu au projet de collège, en lui affectant un zonage 1AUcm et une orientation d'aménagement et de programmation spécifiques.

Le terrain d'assiette de l'opération est situé entre la rue du 8 mai 1945 et un tronçon (contournant le bourg de Talmont-Saint-Hilaire) de la route départementale (RD) 949 qui relie Luçon aux Sables-d'Olonne, entré en service à l'été 2012. Également situé à proximité de la RD 21, le site est séparé de la RD 949 par un merlon réalisé lors de l'aménagement du contournement. La collectivité aménage un parc d'activités économiques de l'autre côté de la voie et projette l'implantation de moyennes surfaces commerciales dans la continuité.

Disposant de la maîtrise foncière de la majeure partie des parcelles, la commune envisage la réalisation d'une opération d'aménagement accueillant différents types d'habitat : petit collectif, habitat intermédiaire, habitat en bande et maison individuelle sur lot libre, avec un objectif de 122 logements au minimum incluant 30 % de logements sociaux (locatifs ou en accession à la propriété). La commune souhaite faire reconnaître un caractère d'intérêt général au projet afin de pouvoir mettre en compatibilité le PLU et annonce la réalisation d'une opération exemplaire, tant en matière de mixité sociale que de qualité environnementale.

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les principaux enjeux environnementaux du projet de mise en compatibilité du PLU identifiés par la MRAe sont :

- le respect des équilibres du PLU en matière de consommation d'espace ;
- la maîtrise des nuisances et des risques sanitaires susceptibles d'affecter les futurs habitants.

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le dossier permet d'appréhender globalement l'objet de cette mise en compatibilité et les principaux enjeux qui lui sont liés, sans toutefois démontrer de façon probante l'adéquation de la procédure retenue avec les enjeux environnementaux et l'exemplarité revendiquée, du fait d'une modification assez significative de l'économie générale du PLU.

2.1 Diagnostic socio-économique du territoire

Le diagnostic identifie le projet comme un élément de réponse possible à l'érosion du rythme de croissance observée sur la période 2009-2015 (1,2 % par an contre 2,3 % par an de 1990 à 2009), liée pour partie au coût exponentiel du foncier et à une inadaptation partielle du parc de logements, incluant notamment un déficit de petits logements, de logements locatifs et de logements sociaux.

2.2 Examen des solutions de substitution

La lecture du rapport de présentation doit permettre au public de comprendre comment et dans quelle mesure les composantes environnementales ont pesé sur la localisation du projet et le parti d'aménagement dont la procédure de mise en compatibilité du PLU vise à permettre la réalisation,

et pour quelles raisons la collectivité a préféré ces derniers à d'éventuelles solutions de substitution préalablement étudiées. Cela implique de renseigner le lecteur sur la teneur, ainsi que sur les avantages et inconvénients des projets alternatifs finalement non retenus.

Au cas présent, le dossier argumente le souhait de la commune de tirer parti de sa maîtrise foncière du parcellaire pour amorcer rapidement le phasage en 4 temps d'un secteur d'habitat mixte sur un site jugé propice. La présentation des autres zones constructibles ou en cours d'aménagement à l'échelle du PLU et des éléments contribuant à espacer dans le temps l'aménagement des autres zones (maîtrise des accès par exemple), ne démontre pas la nécessité d'ouvrir cette zone à l'habitat au regard du potentiel et des autres outils réglementaires mobilisables.

De plus, la délibération du 5 novembre 2018 jointe au dossier évoque (par référence à une délibération non jointe du 29 janvier 2018) une 5e phase, sans préciser ni sa localisation exacte, ni les procédures applicables au projet dans son ensemble, au stade opérationnel. Même si cette 5e phase – déjà zonée UBa suivant la délibération du 5 novembre 2018 – ne requiert pas en elle-même de mise en compatibilité du PLU, elle constitue une composante du projet objet de la présente procédure. Le dossier de mise en compatibilité du PLU devrait donc être renseigné sur la nécessité éventuelle d'une étude d'impact et, le cas échéant, réinterroger la possibilité et le gain de temps revendiqué de procéder à une mise en compatibilité du PLU avant la réalisation de l'étude d'impact.

Le dossier fait également abstraction du potentiel urbanisable que peut offrir la zone 1AUba située immédiatement au sud de l'opération. Or, la suppression en cours de l'emplacement réservé n°20 (délimité en vue de la création de bassins d'orage au profit du Département de la Vendée dans le PLU approuvé en 2012) projetée dans le cadre d'une modification simplifiée du PLU dont la MRAe a été saisie pour examen au cas par cas le 4 février 2019, aura également pour effet d'augmenter les capacités d'urbanisation en extension urbaine de 1,5 hectare supplémentaire, en cours d'acquisition par la commune.

Le potentiel urbanisable disponible à l'échelle de la commune, et les évolutions ponctuelles, successives et cumulatives apportées au PLU, nécessitent de réinterroger la pertinence du projet d'aménagement et de développement durable du territoire dans son ensemble.

La MRAe recommande de réexaminer la procédure envisagée et d'envisager de recourir à une procédure de révision du PLU, plus à même d'inscrire les projets de développement dans un cadre cohérent et maîtrisé.

2.3 Articulation du projet de mise en compatibilité du PLU avec les autres plans et programmes,

Le rapport de présentation argumente la cohérence du projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme notamment vis-à-vis du SCoT du Sud Ouest vendéen. Cependant, les éléments figurant au dossier ne permettent pas de savoir si ce dernier, arrêté le 8 mars 2018 et objet d'un avis de la MRAe le 4 juillet 2018, est désormais approuvé et exécutoire.

La MRAe recommande de clarifier la cohérence du PLU avec le SCoT du Sud Ouest vendéen en fonction de l'état d'avancement de ce dernier.

2.4 Incidences du projet de mise en compatibilité du PLU

Cette partie a pour objet d'évaluer les incidences de l'évolution du document d'urbanisme et non directement celles du projet porté par la commune dont seules les grandes lignes transparaissent à ce stade, à travers le règlement écrit et graphique et l'orientation d'aménagement et de programmation concernée.

La MRAe recommande de rectifier l'intitulé du chapitre 5.4 et de tout élément du rapport et de son résumé non technique pouvant engendrer une confusion entre le projet affiché par la commune et le contenu effectif de la mise en compatibilité du PLU.

2.5 Dispositif de suivi

Le dossier présente des indicateurs de suivi. Cependant, ceux-ci n'apparaissent pas opérationnels, car le dossier omet de présenter l'état zéro, les objectifs chiffrés et les modalités de suivi envisagées.

La MRAe recommande de mettre en adéquation les indicateurs et les modalités de suivi avec les enjeux détectés à l'échelle de tout le territoire communal.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité du PLU

Les thématiques identifiées par l'autorité environnementale comme nécessitant un éclairage particulier font l'objet de l'examen ci-après.

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels et agricoles

La mise en compatibilité du PLU impose une densité de 25 logements minimum par hectare. Quoique située sur un secteur déjà pré-identifié comme aménageable dans le PLU, elle a pour effet d'étendre sur 4,96 hectares³ supplémentaires (non comptée la surface de la 5e phase déjà zonée UBa) les zones de la commune susceptibles d'accueillir des logements, alors qu'environ 26 hectares de zones à urbaniser 1AU prévus à cet effet dans le PLU ainsi que des espaces interstitiels urbains sont encore disponibles. En ce sens, la mise en compatibilité projetée du PLU va à l'encontre d'une gestion économe de l'espace.

La MRAe recommande de réexaminer le potentiel d'urbanisation disponible au sein de l'enveloppe urbaine et des zones 1Auba et 1AUbb existantes et de conserver la réserve foncière formée par la zone 1AUI pour des besoins à plus long terme.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et de la ressource en eau

Le secteur objet de la mise en compatibilité évite les secteurs à enjeux identifiés pour leur intérêt

³ Seulement 4,8 hectares selon l'OAP. Le différentiel observé vis-à-vis des 5,3 hectares réservés pour le collège serait à expliquer.

écologique sur le territoire communal (sites Natura 2000, zones naturelles d'intérêt faunistique ou floristique, zones humides et marais, continuités écologiques). L'évolution projetée du PLU n'apparaît pas de nature à porter atteinte au fonctionnement de ces derniers. Elle encadre également le traitement des eaux pluviales et usées.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels et technologiques

Le secteur objet de la mise en compatibilité n'est pas compris dans les zones de la commune exposées à un aléa d'inondation ou de submersion.

La commune présente un potentiel radon de catégorie 3, qui est la catégorie la plus élevée. Le dossier omet d'aborder cette thématique et les risques qui peuvent en découler pour la santé des futurs occupants, ainsi que les mesures constructives qu'il convient de mettre en œuvre dans un but de prévention, pour réduire significativement la concentration de radon dans les bâtiments.

Nuisances et qualité de l'air

La proximité de la route départementale a donné lieu à une étude acoustique visant notamment à mesurer l'efficacité du merlon sur les niveaux de bruit perçus en différents points du site du projet, à 1,5 et 4 mètres du sol. Cependant, les mesures, réalisées en période hivernale, ne permettent pas d'appréhender les nuisances sonores liées à l'augmentation du trafic routier en période estivale dans cette commune touristique. Le dossier n'est pas non plus renseigné sur les projections de trafic routier à plus long terme, qui ont dû être effectuées dans le cadre des études préalables de la voie de contournement. Les études additionnelles à réaliser pourraient par exemple mettre en évidence la nécessité d'écrans de protection acoustique réfléchissants ou absorbants, ou d'une augmentation de la hauteur du merlon afin que les valeurs seuils maximales ne soient pas dépassées le long des futures habitations. Il conviendrait alors d'assurer un traitement plan paysager de ces aménagements.

La proximité de la route impliquerait également d'analyser dans quelle mesure les futurs habitants pourraient être exposés à des nuisances ou à des risques sanitaires liés à la qualité de l'air, sans se limiter à l'indication trop générale d'une qualité de l'air jugée satisfaisante à l'échelle de la commune à partir de mesures opérées à la Roche-sur-Yon.

La MRAe recommande de compléter le dossier en ce qui concerne les enjeux liés au radon et à la proximité d'une route départementale en matière de nuisances et de risques sanitaires.

3.4 Intégration paysagère

Le projet n'apparaît pas de nature à impacter le paysage de façon notable compte tenu, d'une part, de la localisation du secteur objet de la mise en compatibilité, entre le contournement routier et des espaces déjà lotis ou affectés à une urbanisation prochaine et, d'autre part, du règlement écrit et des principes d'aménagement paysager développés dans l'OAP, reposant sur une densité et une répartition équilibrées des types de logements.

3.5 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le dossier met l'accent sur le fait que le projet raccourcirait les déplacements pendulaires des actifs à revenus modestes et sur la proximité du centre ville, « à 5 minutes en voiture ». Le dossier devrait être renseigné sur la desserte du site et de ses abords par les modes de déplacement doux ou "actifs" (piétons, cyclistes) permettant un accès confortable et sûr au centre-ville, aux commerces, aux équipements scolaires et aux transports en commun existants, en complément du principe de liaison douce le long du talus de la RD 949.

Le règlement et l'OAP du secteur se limitent à encourager l'optimisation de l'implantation des façades par rapport à l'ensoleillement et à ne pas interdire l'implantation de dispositifs de production d'énergies renouvelables. Le panel d'outils réglementaires permettant d'optimiser l'efficacité énergétique d'une opération de cette importance apparaît ainsi très peu mobilisé.

La MRAe recommande :

- ***d'analyser dans quelle mesure le site du projet favorise l'usage des modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle ;***
- ***d'améliorer le niveau d'ambition du règlement et de l'OAP en matière de performance énergétique et de production locale d'énergies renouvelables.***

4. Conclusion

Compte tenu des impacts environnementaux potentiels liés à l'affectation, à terme, du site concerné par la mise en compatibilité du PLU à un secteur d'habitat mixte, des précisions sont attendues en matière de contours du projet, de potentiel urbanisable, de nuisances, de risques sanitaires et de circulations.

En outre, l'ouverture à l'urbanisation du site, immédiate et sans contrepartie, est de nature à affecter les grands équilibres en matière d'habitat et de consommation d'espace du PLU en vigueur, ce qui nécessite de réinterroger le projet de territoire dans son ensemble et conduit la MRAe à recommander de réexaminer la procédure envisagée et d'envisager de recourir à une procédure de révision du PLU.

De plus, la teneur du règlement écrit et de l'OAP mériteraient d'être renforcés de façon à mieux concrétiser, notamment sur le plan énergétique, le côté "exemplaire" que la commune entend donner à l'opération projetée sur ce secteur.

Nantes, le 28 février 2019

La présidente de la MRAe des Pays-de-la-Loire,
par délégation



Fabienne ALLAG-DHUISME