



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
PAYS DE LA LOIRE

**Avis délibéré sur le projet de révision du
schéma de cohérence territoriale (SCoT)
des Sables-d'Olonne Agglomération (85)**

N°MRAe PDL-2023-6958

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe Pays de la Loire a délibéré par échanges électroniques, comme convenu lors de sa réunion collégiale du 17 juillet 2023, pour l'avis sur le projet de révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Sables-d'Olonne Agglomération (85).

En application du règlement intérieur de la MRAe, chacun des membres délibérants 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. Ont ainsi délibéré sur cet avis : Bernard Abrial, Olivier Robinet, Vincent Degrotte.

* *

La MRAe Pays de la Loire a été saisie pour avis par Les Sables-d'Olonne Agglomération, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 2 mai 2023 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire.

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 mai 2023 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire.

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](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

L'agglomération des Sables-d'Olonne regroupe 5 communes et compte 54 258 habitants (données INSEE 2019). Elle est couverte par le SCoT du canton des Sables-d'Olonne approuvé le 20 février 2008. Le présent avis porte sur un nouveau projet de SCoT, dont la révision a été engagée en 2015 et qui englobe désormais la commune de Saint-Mathurin.

Le territoire de l'agglomération est doté d'un patrimoine naturel et paysager de grand intérêt. Il est aussi particulièrement concerné par des risques naturels, liés à sa situation littorale et au changement climatique.

La collectivité a pour objectif de porter sa population à 65 000 habitants d'ici 2040. Le projet de SCoT comporte un ensemble de dispositions volontaristes en matière d'organisation de l'évolution du territoire. Cependant, les espaces consacrés au développement en extension urbaine demeurent élevés (environ 200 ha sur cette période) et, à l'image du projet de PCAET examiné récemment par la MRAe, ne s'inscrivent pas pleinement dans la trajectoire nationale de réduction par deux de la consommation d'espace, entre 2021 et 2031, par rapport à la décennie précédente.

La MRAe note que la collectivité développe dans le projet de SCoT, vis-à-vis des risques naturels, des stratégies coordonnées de prévention, de protection et de repli, ces stratégies étant évolutives en fonction de l'amélioration progressive de la connaissance de ces risques.

Sur ce territoire à la capacité d'accueil fortement contrainte, en matière notamment de ressource en eau et de pression anthropique sur les milieux naturels, les orientations retenues concernant la prise en compte de l'environnement gagneraient pour certaines à être plus abouties, de façon à mieux cadrer leur déclinaison future dans les documents d'urbanisme et les projets auxquels le SCoT s'imposera. L'interface terre-mer demeure insuffisamment traitée. La traduction de la loi littoral mérite également d'être précisée sur certains points.

La MRAe relève que les insuffisances du rapport de présentation sont pénalisantes pour la compréhension du projet de SCoT et appellent à la fois une actualisation, des rectifications et des compléments pour assurer un niveau d'information satisfaisant.

L'ensemble des observations et recommandations de la MRAe est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

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 des schémas de cohérence territoriale (article R.104-7 du code de l'urbanisme).

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie, à savoir le dossier d'arrêt de projet¹.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de SCoT et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

L'agglomération comprend 5 communes : l'île-d'Olonne, Sainte-Foy, Saint-Mathurin, Vairé et la commune nouvelle des Sables-d'Olonne, née de la fusion des Sables-d'Olonne, d'Olonne-sur-Mer et du Château-d'Olonne. Elle est couverte par le SCoT du canton des Sables-d'Olonne approuvé le 20 février 2008. Le présent avis porte sur un nouveau projet de SCoT, dont la révision a été engagée en 2015 et qui comprend désormais la commune de Saint-Mathurin.

L'agglomération compte 54 258 habitants (données INSEE 2019) sur un territoire d'environ 172 km² (domaine maritime non compris), qui bénéficie d'une forte attractivité engendrant une variabilité saisonnière de la population, liée aux résidences secondaires (35,6 % des logements) et à la fréquentation touristique. La population résidente de 31 215 habitants en 1968 augmente régulièrement depuis mais à un rythme moindre qu'escompté par le SCoT en vigueur, qui visait 60 000 habitants dès 2020, population de Saint-Mathurin non comprise.

L'agglomération est desservie par deux gares ferroviaires et par le réseau routier départemental, raccordé à l'A 87. Elle accueille de nombreux hébergements touristiques, équipements (parmi lesquels un aéroport et un port de pêche, de commerce et de plaisance comprenant des silos classés SEVESO seuil bas) ainsi que des activités artisanales, commerciales et primaires (notamment maraîchères, salicoles et piscicoles). La capacité d'hébergement en haute saison était estimée à environ 153 000 personnes en 2016 (population permanente comprise).

Le territoire de l'agglomération comporte principalement des plateaux, des vallées, des marais, un cordon dunaire boisé et un espace maritime. Comportant 21 km de côtes (9 km de dunes, 8 km de falaises et une plage urbaine), il est en partie situé sous le niveau des plus hautes eaux marines et

1 Arrêt du projet de SCoT par délibération du conseil communautaire de la communauté d'agglomération du 30 mars 2023.

soumis à l'érosion marine. Il est couvert par un plan de prévention des risques naturels et par un atlas des zones inondables.

Les principaux cours d'eau présents sur le territoire de l'agglomération des Sables-d'Olonne sont l'Auzance et ses deux principaux affluents (la Ciboule et la Vertonne), ainsi que le Tanchet. Une petite partie du territoire, en limite avec la commune de Talmont-Saint-Hilaire, est située sur le bassin versant de la masse d'eau du Gai Chatenay et ses affluents.

Le territoire comprend tout ou partie des espaces suivants, identifiés pour leurs enjeux environnementaux :

- site classé formé par la forêt d'Olonne et le havre de la Gachère ;
- sites Natura 2000 « Dunes, forêt et marais d'Olonne » (directives habitats et oiseaux), « Marais de Talmont et zones littorales entre Les Sables et Jard » (directives habitats) et « secteur marin de l'île d'Yeu » (directives oiseaux) ;
- arrêté de protection de biotope de l'îleau de Champclou ;
- zone humide d'importance majeure d'Olonne et zones humides identifiées dans le cadre des inventaires locaux ;
- 12 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I ;
- 3 ZNIEFF de type II ;
- espaces à préserver au titre de la loi Littoral.

Enfin, divers éléments de patrimoine bâti et vernaculaire sont reconnus en qualité de monuments historiques et/ou recensés dans le cadre des documents d'urbanisme.

Ces éléments témoignent d'une sensibilité environnementale et patrimoniale importante, doublés d'un contexte de tension sur le foncier, ainsi que sur les ressources en eau.



Périmètre du SCOT (carte extraite du dossier)

1.2 Présentation du projet de SCoT

Le projet de SCoT des Sables-d'Olonne Agglomération révisé se compose d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et d'un document d'orientation et d'objectifs (DOO), comprenant un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC).²

Le projet de SCoT revendique « un développement axé sur une rupture qualitative pour rayonner au coeur du littoral vendéen et anticiper collectivement les mutations environnementales dans toutes les politiques transversales de l'aménagement urbain (environnement, économie, habitat, mobilité...). »

Le DOO (à défaut du PADD) du SCoT fixe un objectif démographique de 65 000 habitants à l'horizon 2040, représentant un apport de population d'environ 10 800 habitants par rapport aux données INSEE 2019, légèrement supérieur à l'accroissement de 10 300 habitants observé entre 1999 et 2019 (43 935 puis 54 258 habitants). Il prévoit le maintien du poids démographique de la ville des Sables-d'Olonne dans l'agglomération (à 83 % du total des habitants de l'intercommunalité), soit 54 000 habitants en 2040, les quatre communes rétro-littorales visant collectivement à atteindre 11 000 habitants en 2040.

Selon la collectivité, cela implique la production de 6 400 à 7 250 logements à l'horizon 2040, planifiée en trois phases selon un rythme dégressif de 470 par an entre 2020 et 2029, 307 par an entre 2029 et 2035, puis 190 par an entre 2035 à 2040. Le DOO prévoit que si les objectifs de la phase 1 sont atteints avant 2029, la phase 2 pourra être ouverte, si les objectifs de la phase 2 sont atteints avant 2035, la phase 3 pourra être ouverte, chaque phase ne pourra être enclenchée qu'à la réalisation complète de la phase précédente. Cela semble avoir pour implication concrète de permettre un dépassement de l'objectif de population affiché, qui n'est pas énoncé sous forme de plafond dans le DOO, contrairement au raisonnement tenu dans d'autres pièces du dossier, notamment pour l'évaluation des incidences du projet de SCoT.

Seul le calcul du point mort³ de la période 2011-2016 est présenté, sans que soient explicitées les hypothèses prises en compte pour le calcul du nombre de logements à produire sur la période d'application du SCoT. Un énoncé des objectifs de construction sous la forme « du 1^{er} janvier de l'année x au 31 décembre de l'année y » contribuerait également à rendre les choix plus lisibles, en évitant les vides et chevauchements apparents.

La MRAe recommande de préciser les différentes temporalités, calculs et hypothèses annoncés et de justifier le choix d'une fourchette large concernant le nombre total de logements à produire sur la période d'application du SCoT.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de SCoT identifiés par la MRAe

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

2 L'article 7 de l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCOT a prévu que ses dispositions ne s'appliquent pas aux procédures de révision des SCoT en cours à cette date, à moins que la collectivité en décide autrement. La collectivité a choisi que son futur SCoT demeure régi par les dispositions antérieures.

3 Cette notion permet d'évaluer les besoins globaux en logements à partir des hypothèses de desserrement des ménages, de fluidité du marché (taux de vacance), de mode de résidence (part de résidences secondaires), de renouvellement du parc et de croissance démographique définies par la collectivité.

de SCoT identifiés par la MRAe sont :

- la maîtrise de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols,
- la maîtrise du niveau de pressions sur les milieux naturels et les paysages littoraux d'intérêt majeur fondateurs de l'identité locale et de son attractivité touristique,
- la sobriété énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre,
- l'adaptation du territoire au changement climatique, notamment en matières de risques naturels et de gestion des ressources en eau.

2. Analyse du caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le rapport de présentation du projet de SCoT se présente sous la forme d'un ensemble de fascicules correspondant aux différents éléments prévus par les articles L.141-3 et R.141-2 et suivants code de l'urbanisme.

Leur contenu est toutefois de qualité inégale, alors que des améliorations significatives auraient pu aisément y être apportées, avant de procéder à l'arrêt du projet de SCoT, en s'appuyant sur les recommandations formulées par la MRAe dans son avis du 23 février 2023 sur le projet de plan climat air eau et énergie territorial (PCAET) des Sables-d'Olonne Agglomération.

2.1 Diagnostic territorial et analyse de l'état initial de l'environnement

La collectivité a fait le choix de rassembler ces deux composantes du rapport de présentation dans un même fascicule, sous la forme d'un diagnostic « transversal et prospectif » assorti de 5 livrets thématiques.

La MRAe observe que le diagnostic tend à présenter une vision positive du territoire, minorant par endroits des points de fragilité non négligeables (concernant par exemple la ressource en eau) qui pourraient conduire la collectivité à interroger davantage sa capacité d'accueil et de développement.

Diagnostic territorial

Comme déjà relevé par la MRAe dans son avis du 23 février 2023 sur le projet de PCAET de l'agglomération, le diagnostic s'appuie largement sur des données anciennes, remontant pour certaines à plus d'une dizaine d'années, alors que d'autres pièces du SCoT se fondent sur des données plus récentes divergentes, ce qui nuit fortement à la lisibilité des choix effectués.

Un nombre important d'indications figurant dans le diagnostic sont ainsi à actualiser. Pour ne citer que quelques exemples, celui-ci annonce différents projets alors que plusieurs d'entre eux semblent déjà réalisés (exemple : reconversion du camping des Roses, extension du centre commercial Leclerc). La carte, visiblement ancienne, des différents îlots initialement envisagés sur le secteur de la Vannerie ne permet pas une identification fiable du foncier restant et appelé à être mobilisé sur la période d'application du SCoT. Cette carte est également incohérente avec l'enveloppe du plan forêt climat 2050 adopté en 2020, définie plus précisément que celle figurant dans le PADD du projet de SCoT⁴.

L'état des lieux du foncier économique et des capacités de développement disponibles remonte à

4 https://www.isoagglo.fr/media/carte_agglo_plan_foret_climat.pdf

cing ans. Le diagnostic indique que « la fiche sur les zones d'activités économiques sera complétée au fur et à mesure des informations fournies par les partenaires locaux ». Cet exercice aurait dû être mené en prévision de l'arrêt du SCoT. Une actualisation des données ainsi que des compléments sur le potentiel et l'état des réserves demeurent souhaitables pour offrir une vision précise du foncier dédié à l'aménagement économique.

La collectivité a confié le diagnostic agricole à la chambre d'agriculture. Outre l'ancienneté d'une partie des données utilisées, la MRAe relève que ce diagnostic, repris tel quel dans le livret 3 du diagnostic, comporte des injonctions inopportunes faisant abstraction des documents de rang supérieur, en matière de classement des ZNIEFF, d'absence de protection des zones humides recensées dans le périmètre du SCoT et de non obstruction au drainage des zones humides situées dans les sites Natura 2000.

Plusieurs légendes de cartes sont également manquantes ou incomplètes (par exemple, pages 25 41, 51, 442 et 445).

La MRAe relève que le choix d'asseoir le diagnostic sur des données largement obsolètes n'est pas conforme aux exigences du code de l'urbanisme et à la nécessité d'un niveau d'information correct des destinataires du projet de SCoT (élus appelés à délibérer, personnes publiques associées, autorité environnementale, public...).

Description de l'état initial de l'environnement

Une description précise de l'état initial de l'environnement et de ses tendances d'évolution est nécessaire pour appréhender correctement les enjeux puis les confronter au contenu du SCoT projeté et être en mesure de définir si besoin des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation (ERC) des impacts dommageables à l'environnement du plan.

L'analyse apporte globalement des éléments d'information adaptés (quoique davantage perçus dans le dossier sous forme de contraintes d'aménagement ou de potentiels de valorisation touristique que pour leurs enjeux intrinsèques) mais mériterait d'être approfondie sur certains points, évoqués ci-après et dans la partie 3 du présent avis. Elle souffre comme le diagnostic de l'utilisation de données trop anciennes pour renseigner correctement sur les mesures à prévoir par le projet de SCoT dans le contexte actuel, par exemple en matière de conformité des stations d'épuration, d'état écologique des cours d'eau et de prélèvements d'eau sur le territoire.

Les éléments fournis omettent des informations importantes, qui devraient contribuer à la détermination des choix. Ainsi, la partie consacrée à l'état initial de l'environnement ne comporte pas le descriptif des ZNIEFF annoncé et fait état de la présence d'espèces protégées uniquement dans le périmètre de l'arrêté de protection de biotope de l'îlot de Champclou, ce qui est très réducteur. Le fascicule fait par exemple abstraction de la présence d'espèces protégées et de leurs habitats naturels sur les secteurs non construits au sud-est de la ZNIEFF de type 1 « Forêt et dunes de la Vieille Garenne à la Paracou » (et à ses abords) dans le secteur des Agaures⁵.

Le dossier évoque également l'aire de valorisation du patrimoine (AVAP) des Sables d'Olonne, sans signaler son annulation en avril 2021 par le tribunal administratif de Nantes, confirmée par la cour administrative d'appel de Nantes en mai 2022.

La description de l'état initial de l'environnement présente le zonage réglementaire du PPRL, alors qu'elle a vocation à décrire les cartes d'aléas de submersion marine, pour renseigner sur les

5 cf. fiche descriptive de la ZNIEFF et plusieurs alertes auprès de la commune des Sables-d'Olonne au cours des années 2000 par le conservatoire botanique national de Brest, la direction régionale de l'environnement, ainsi que par des associations de protection de la nature.

niveaux d'expositions aux risques. La mention des actions projetées dans le cadre du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) labellisé en 2016, échu depuis fin 2022, devrait s'accompagner d'un état d'avancement de ces actions, identifiant ce qui a été réalisé et ce qui reste projeté.

Les enjeux environnementaux liés à l'espace maritime, y compris les nuisances sonores des différents trafics portuaire et activités maritimes, sont largement exclus de l'analyse⁶.

Le dossier signale la présence d'un site classé, sans décrire les enjeux de protection spécifiques qui ont conduit au classement de ce site particulier.

La MRAe recommande d'actualiser et de compléter la description de l'état initial de l'environnement.

Caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être affectées par la mise en œuvre du projet de SCoT

L'article R.141-2 du code de l'urbanisme prévoit que le rapport de présentation expose, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma.

La collectivité a omis de conduire cet exercice. Elle devrait, par exemple, le faire pour ce qui concerne l'îlot 2 de la Vannerie, l'offre foncière nouvelle à vocation économique à proximité immédiate de la 2x2 voies à Saint-Mathurin, les délaissés de l'aérodrome et le schéma directeur Port Olona 2040.

La MRAe rappelle l'obligation d'exposer les caractéristiques des zones susceptibles d'être affectées de manière notable par la mise en œuvre du SCoT.

2.2 Articulation du projet de SCoT avec les autres plans et programmes

Cette partie du rapport de présentation a vocation à présenter comment le projet de SCoT assure sur son territoire la traduction des différents documents sectoriels établis à une échelle géographique plus large, avec lesquels il doit être compatible⁷ ou qu'il doit prendre en compte. Il s'agit notamment des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et du plan de gestion des risques d'inondation (SDAGE et PGRI) du bassin Loire-Bretagne, du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Auzance-Vertonne, du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Pays de la Loire approuvé en mars 2022, qui se substitue aux schémas sectoriels préexistants (schéma régional de cohérence écologique – SRCE, schéma régional du climat de l'air et de l'énergie – SRCAE et plan régional de prévention et de gestion des déchets – PRPGD), du schéma régional des carrières et du document stratégique de la façade (DSF) nord-atlantique Manche ouest.

6 Avec un défaut de prise en compte de la ZICO et du site Natura 2000 marin, du couloir de l'avifaune marine dans les continuités écologiques, du secteur écologique à enjeux environnementaux n°20 de la zone de vocation 5 g (annexe 8 du DSF parties 1-2), notamment des habitats biogéniques dont les hermelles (site de la Paracou...), des habitats rocheux, sédimentaires, des zones fonctionnelles halieutiques (frayères, nourriceries) et de leurs écosystèmes marins, des colonies d'oiseaux marins, ainsi que les enjeux de la ZPS secteur Yeu, dont l'avifaune marine et particulièrement les Puffins des Baléares, des sites d'hivernage pour les oiseaux d'eau, des secteurs de concentration des poissons amphihalins (havre de la Gachère, port des Sables-d'Olonne...), de la bathymétrie des fonds marins.

7 La règle de compatibilité implique non seulement une obligation de non contrariété vis-à-vis des orientations fondamentales de la norme supérieure, mais aussi une contribution à la réalisation de ses orientations.

Le fascicule dédié liste correctement les documents et types d'éléments concernés (objectifs, dispositions, règles...) mais omet ensuite de conduire l'analyse vis-à-vis d'une partie d'entre eux. Par exemple, il ne mentionne pas les dispositions du PGRI directement applicables aux SCOT, et n'explique pas la teneur des règles et des objectifs chiffrés du SRADDET.

Concernant les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, ce fascicule renvoie vers le DOO. Cependant, les éléments inclus dans ce dernier ne démontrent pas l'entier respect de la loi littoral, y compris de la « capacité d'accueil » du territoire, évoquée de façon éparse.

Une démonstration étayée et conforme à l'article L.131-1 du code de l'urbanisme est d'autant plus nécessaire qu'en présence d'un SCoT, les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu n'ont plus à démontrer leur compatibilité ni la prise en compte de certains documents et textes de portée supérieure y compris la loi littoral. Leur compatibilité est supposée établie par l'intermédiaire du SCoT. Le dossier doit donc permettre de s'assurer que le projet de SCoT intègre à son niveau toutes les dispositions nécessaires à une bonne déclinaison de ces documents.

Concernant le schéma régional des carrières, le fascicule semble confondre la préservation de l'accès aux gisements (ce qui consiste, pour un SCoT, à ne pas faire obstacle à leur exploitation ultérieure) et leur simple accessibilité physique en matière de mobilités.

Le rapport gagnerait également à expliquer brièvement pour quelles raisons des documents intéressants—le SCoT n'ont pas été retenus dans l'analyse, tel que la directive régionale d'aménagement des forêts dunaires atlantiques.

La MRAe recommande d'étayer la démonstration de la cohérence du projet de SCoT avec les documents de rang supérieur.

2.3 Choix du parti retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

La démarche d'explication des choix est peu éclairante.

Selon le dossier, le projet de SCoT a été retenu après étude de trois scénarii de développement et de structuration du territoire (« l'approfondissement, l'élargissement et le rayonnement») qui font tous trois l'objet d'une cotation sous l'angle du développement durable, à partir d'un bref descriptif. Les indications données sont trop laconiques pour identifier, par exemple, en quoi la croissance démographique permet un niveau d'intérêt et d'investissement croissant pour l'environnement dans les scénarios 2 et 3.

Suit un rappel de la structure du DOO visant à mettre en évidence la traduction qu'il opère des axes du PADD, assorti de zooms sur quelques orientations, notamment le rythme de construction.

Le dossier n'explique pas les raisons pour lesquelles la collectivité n'a pas utilisé les outils juridiques mis à sa disposition par les articles L.141-7 et suivants, ouvrant notamment la possibilité de :

- définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction,
- d'imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements,
- de définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements

- de respecter des performances environnementales et énergétiques renforcées,
- de comporter un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer.

Le choix de conserver un périmètre de SCoT aussi restreint et le fait que les SCoT situés au sud des Sables-d'Olonne agglomération (Coeur Vendée Océan et Sud Vendée littoral) ne figurent pas parmi ceux avec lesquels l'agglomération envisage expressément des coopérations serait aussi à expliquer. La simple indication de son soutien à la mise en place d'une démarche inter-SCoT et de sa disponibilité pour y participer ne permet pas de comprendre à qui revient l'impulsion de cette démarche et sa teneur concrète.

La MRAe rappelle également que l'article R.141-4 du code de l'urbanisme prévoit que : « *En cas de révision, de modification, ou de mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés* ». Ces éléments ne sont pas clairement identifiables, compte tenu du caractère générique des explications données.

La MRAe recommande de compléter la démarche d'explication des choix en exposant plus concrètement les motifs des changements apportés et en justifiant la cotation des scénarii étudiés, ainsi que le choix de ne pas exploiter l'ensemble des outils juridiques mis à disposition par le code de l'urbanisme et de ne pas intégrer le territoire de l'agglomération dans un SCoT plus étendu, potentiellement à même d'assurer une cohérence territoriale à une échelle plus pertinente.

2.4 Incidences notables probables du projet de SCoT et mesures pour éviter, réduire et compenser ses conséquences dommageables

L'analyse des incidences a pour objet d'identifier de façon préventive les effets bénéfiques et dommageables du projet de SCoT, afin de pouvoir corriger les seconds par la recherche, prioritairement, de mesures d'évitement, de réduction et, à défaut de solution satisfaisante, de compensation des impacts pressentis (démarche dite éviter-réduire-compenser, « ERC »).

Le dossier indique :

- que les éléments présentés constituent un « bilan de la démarche d'évaluation » (des incidences), sans préciser si l'évaluation a été conduite en régie ou par un prestataire extérieur et lequel),
- que les incidences positives et négatives, directes et indirectes, ont été identifiées et ont donné lieu si besoin à l'établissement de mesures ERC dans le cadre d'une démarche itérative, avant qu'il soit procédé à une réévaluation tenant compte de ces mesures.

Après un rappel des grands traits du PADD et du DOO, le dossier comporte un tableau de synthèse (de 15 lignes, correspondant aux 15 sous-parties du DOO) des incidences globales du DOO signalant la persistance de points de vigilance, suivi d'une analyse « *plus détaillée* » des incidences du projet de SCoT, organisée suivant les thématiques environnementales (sols, eau, biodiversité, risques, nuisances et pollutions, énergie climat, paysage), avec l'annonce d'une présentation :

- des enjeux de l'état initial de l'environnement
- du projet de SCoT vis-à-vis de la thématique

- des incidences directes et indirectes brutes
- des mesures d'évitement, de réduction, de compensation et d'accompagnement (ERCA) prises dans le cadre du projet en réponse aux incidences brutes initiales
- de la territorialisation des incidences et mesures
- de l'incidence résiduelle et synthèse

En pratique, la démarche est conduite de manière confuse et non démonstrative. La présentation des incidences comporte davantage d'indications génériques rappelant la teneur du projet de SCoT qu'une analyse des effets concrets de ce dernier sur les thématiques environnementales concernées. Par exemple, pour la thématique « sols », après avoir rappelé que le projet de SCoT prévoit la consommation de près de 200 ha supplémentaires, le dossier identifie en incidence brute une augmentation maîtrisée de la population (alors que l'objectif de croissance démographique constitue au contraire une des causes de la consommation des sols), au lieu par exemple de produire une estimation chiffrée de la perte de capacité de stockage du carbone qui en résulte, puis de comparer les effets de différents niveaux de densité (en nombre de logements à l'hectare) en matière de consommation des sols, afin de mieux étayer les choix arrêtés.

Dans les tableaux thématiques synoptiques, le code couleur (vert/rouge) des incidences positives et négatives, directes et indirectes n'est appliqué qu'aux incidences résiduelles. Ces tableaux signalent en mauve l'existence d'incidences brutes et de mesures ERCA, sans en expliquer la teneur concrète ni permettre un recoupement aisé avec les indications qui les précèdent. Il n'est pas logique que ces mesures, qui ont par nature vocation à constituer une réponse à des effets dommageables identifiés, figurent systématiquement sur des lignes pour lesquelles aucune incidence brute n'est signalée et qu'inversement, d'autres lignes signalent des incidences brutes, sans expliquer si elles sont négatives ou positives, ni prévoir de mesures ERC en cas d'incidences négatives. Seules deux mesures de compensation sont annoncées, également sans recoupement évident avec des incidences négatives identifiées.

Le projet de SCoT localisant peu de projets et ne décrivant pas les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de façon notable par sa mise en œuvre, l'évaluation est nécessairement partielle. En ce qui concerne le projet de centrale solaire sur les délaissés de l'aérodrome, la MRAe rappelle la présence d'enjeux naturalistes déjà pré-identifiés dans le cadre du projet d'optimisation de l'aérodrome porté par l'agglomération, ce qui ne permet pas à ce stade d'établir que ce site est propice à l'implantation d'un équipement supplémentaire.

La MRAe relève également que l'analyse des incidences du projet de SCoT signale certaines dispositions, comme si celles-ci figuraient dans le PADD et le DOO (localisation de la bande des 100 mètres, promotion des espèces non allergisantes...) alors que ce n'est pas le cas.

L'intercommunalité est concernée par les sites Natura 2000 « Dunes, forêt et marais d'Olonne » (directives habitats et oiseaux), « Marais de Talmont et zones littorales entre Les Sables et Jard » (directives habitats) et « secteur marin de l'Île d'Yeu » (directives oiseaux).

L'analyse a vocation à identifier les incidences positives et négatives notables du projet de SCoT sur les habitats et espèces d'intérêt communautaire des sites Natura 2000, et à prévoir si besoin des mesures d'évitement et de réduction visant à assurer la préservation des sites, dans les formes prévues à l'article R.414-23 du code de l'environnement.

Seuls deux des trois sites Natura 2000 recensés sur le territoire font l'objet d'une présentation, très succincte de leurs caractéristiques et de leurs documents d'objectifs. Le site « secteur marin de l'Île d'Yeu » n'est pas pris en compte dans le dossier et les cartes tronquent une partie du périmètre des deux autres sites. Concernant le site « Marais de Talmont et zones littorales entre Les Sables et Jard », l'évaluation procède comme si la partie du site située sur le périmètre du SCoT était une

« zone de marais », sans joindre de carte des habitats naturels à l'appui de cette indication.

Le rapport de présentation se méprend sur les attendus de la partie « incidences cumulées » : au lieu de rechercher d'éventuelles incidences cumulées des effets de différents programmes et projets avec celles du SCoT sur les sites Natura 2000 visés plus haut, il cherche à démontrer que le projet de SCoT n'aura pas d'incidences sur les autres sites Natura 2000 terrestres du littoral vendéen.

La MRAe recommande de reprendre l'étude des incidences du projet de SCoT et l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000, en caractérisant les effets attendus, les mesures ERC et les impacts résiduels.

2.5 Dispositif de suivi des effets du projet de SCoT sur l'environnement

Quarante-huit indicateurs de suivi sont présentés et permettent globalement de renseigner l'évolution du contexte territorial de façon cohérente avec les principaux objectifs fixés par le SCoT.

Les indicateurs qui s'y prêtent gagneraient à être assortis d'un rappel des objectifs chiffrés fixés par le SCoT.

La collectivité se limite au bilan à 6 ans (article L. 143-28 du code de l'urbanisme) pour faire le suivi de la consommation foncière, malgré l'importance de réduire la consommation d'espace et la mise à disposition annuelle de données de consommation sur le portail de l'artificialisation des sols⁸.

La valeur de départ de certains indicateurs fait défaut (exemple : n°43 relatif au trafic routier) ou est potentiellement obsolète (n°32 mentionnant une station d'épuration en surcharge en 2019) et devrait être mise à jour.

La source de la donnée n'est pas adaptée concernant l'évolution des surfaces de zones humides (indicateur n° 28), la DREAL n'étant ni en charge des inventaires de zones humides, ni en charge de la police de l'eau. Il conviendrait de s'assurer de la fiabilité de la donnée utilisée et de mentionner ses contraintes éventuelles (exemple : inventaire et suivi réalisé par le SAGE, actualisé par les zones complémentaires inventoriées ou détruites postérieurement...).

L'indicateur n°45 est à compléter pour être cohérent avec la disposition 2-2 du PGRI, qui prévoit que les indicateurs témoignant de la prise en compte du risque d'inondation dans le développement du territoire projeté par les SCoT et PLU mentionnent « notamment la population en zone inondable actuellement et la population en zone inondable attendue à l'horizon du projet porté par le document de planification ».

L'ajout d'indicateurs, relatifs au taux de conformité et aux contrôles effectués dans le cadre du service public d'assainissement non collectif, ainsi qu'à la consommation d'eau sur le territoire, serait également utile.

La MRAe recommande d'ajuster les indicateurs de suivi présentés, voire de mettre à jour les valeurs servant de référence.

2.6 Méthodes

Le dossier comporte un rappel du cadre de l'évaluation et de la méthode mise en œuvre durant l'élaboration du projet de SCoT. Comme pour le PCAET, le fait que le bureau d'études en charge de l'évaluation environnementale ne soit pas expressément désigné ne permet pas d'identifier clairement les prestataires et les compétences mobilisées.

8 <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique synthétise les grandes orientations du SCoT et le rapport de présentation. Il permet une appréhension correcte par le public des enjeux, notamment environnementaux, du territoire mais souffre des mêmes faiblesses que les autres pièces du dossier.

La MRAe recommande d'actualiser le résumé non technique en cohérence avec les compléments à apporter aux autres pièces du dossier.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT

Le PADD constitue un document d'intentions politiques et le DOO le document prescriptif, de portée juridique, d'un SCoT, au regard duquel la compatibilité des documents et projets de rang inférieur sera mesurée une fois le SCoT en vigueur.

Le DOO du projet de SCoT des Sables-d'Olonne Agglomération distingue de façon claire les prescriptions qu'il édicte des recommandations. Le projet de SCoT comporte beaucoup de prescriptions volontaristes et complémentaires. La MRAe relève cependant que le document demeure ambigu pour certaines d'entre elles, ce qui risque de nuire à une déclinaison satisfaisante dans les documents d'urbanisme locaux du projet de territoire et des normes applicables.

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

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

L'article L.141-3 du code de l'urbanisme implique que le projet de SCoT présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation indiqués dans le DOO.

La MRAe rappelle par ailleurs que la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets⁹ vise l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 et impose pour la décennie à venir une consommation totale d'espace à l'échelle nationale inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédentes¹⁰. Cette loi définit la consommation d'espaces comme « *la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné* »¹¹.

9 Loi du 22 août 2021 (pour ses articles 191 et suivants).

10 En l'état du droit (cf. loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux) le conseil régional des Pays de la Loire doit procéder au plus tard le 22 août 2024 à la territorialisation de l'objectif de réduction de moitié de la consommation d'espace en région pour la période du 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} janvier 2031 (en vue d'une approbation par le préfet de région au plus tard le 22 novembre 2024), faute de quoi tous les SCoT de la région devront uniformément intégrer cet objectif de réduction de moitié la consommation d'espace. Dans cette attente, il est de la responsabilité et de l'intérêt du SCoT de s'inscrire à son échelle dans l'objectif de réduction par deux de la consommation d'espace ENAF fixé par la loi pour la période du 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} janvier 2031, la loi prévoyant un gel des ouvertures à l'urbanisation pour les SCoT n'ayant pas conduit cet exercice d'ici le 22 février 2027.

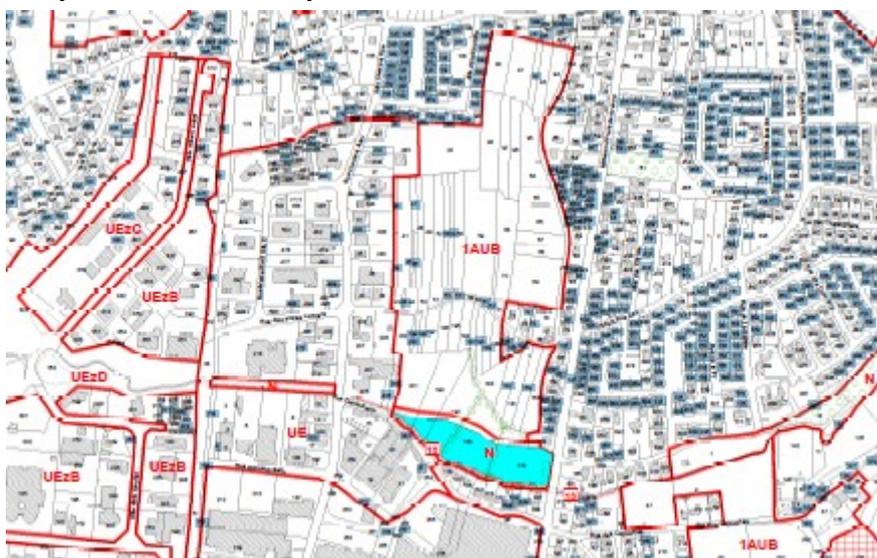
11 Cf. pages 4 à 7 du FLASH DGALN n° 01-2022 relatif aux apports de la loi climat et résilience dans la lutte contre l'artificialisation des sols. Notamment, « *Le calcul de la consommation d'ENAF s'effectue au regard, non pas des zonages du document d'urbanisme (en comptabilisant, par exemple, les nouvelles zones urbaines ou à urbaniser), mais de la consommation réelle observée, c'est-à-dire des aménagements, constructions, installations, équipements, etc., réalisés sur des espaces initialement à vocation naturelle, agricole ou forestière* ».

Le projet de SCoT arrêté ne comporte pas l'analyse requise en application de l'article L.141-3 du code de l'urbanisme.

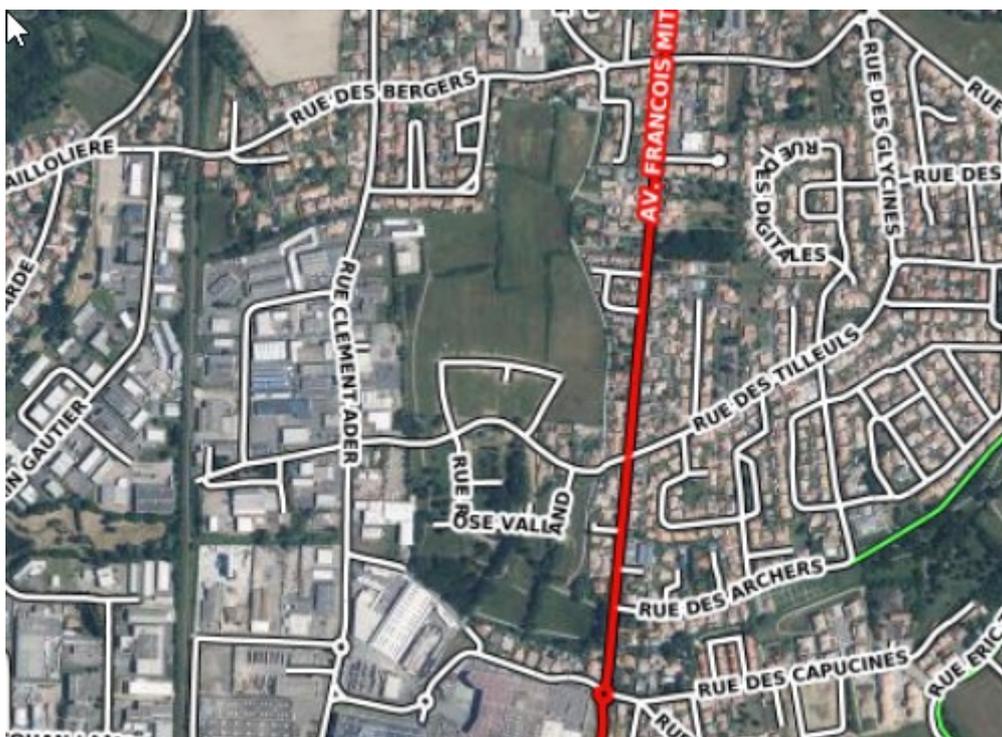
Par ailleurs, pour la période de référence du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2021, le dossier s'appuie uniquement sur le chiffrage de la consommation d'espace (240,3 ha) du portail de l'artificialisation des sols, sans localiser les surfaces prises en compte dans cette estimation. Or, cette donnée d'appui, qui vise pour la présente décennie à mesurer la consommation d'espace à l'aide des fichiers fonciers pour donner des tendances de façon uniforme sur toute la France, ne prétend pas à l'exhaustivité et n'est assortie d'aucune représentation cartographique. Ainsi, elle n'a pas vocation à remplacer l'analyse étayée et cartographiée des surfaces consommées de façon effective par l'urbanisation sur le territoire du SCoT, attendue de la collectivité.

La MRAe observe également que le projet de SCoT encadre uniquement, pour l'avenir, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) « en extension urbaine ». Il n'identifie pas les limites des enveloppes urbaines de référence au 1^{er} janvier 2021, ce qui impliquera de conduire cet exercice dans le cadre de l'élaboration du PLU(i).

La loi implique qu'il chiffre aussi la consommation globale d'ENAF (en et hors enveloppe urbaine) pour la période du 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} janvier 2031 sur le territoire du SCoT. À titre d'exemple, des poches d'urbanisation future plus ou moins étendues, résultant du mode de développement passé le long de l'avenue François Mitterrand, subsistent sous forme de réserves foncières au sein de l'enveloppe urbaine de la commune déléguée d'Olonne-sur-Mer. Il en est ainsi de la zone 1AUB des Moinardes à vocation d'habitat, non consommée physiquement sur la décennie de référence du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2021 (le permis d'aménager ayant été délivré le 18 décembre 2020) et dont l'urbanisation a vocation à être comptabilisée dans la consommation globale d'ENAF de la période du 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} janvier 2031.



Extrait du zonage du PLU de la commune déléguée d'Olonne-sur-Mer



Zone des Moinardes à la date du 28 mai 2022 (source Géoportail)

Le projet de SCoT indique prévoir une consommation foncière maximale de 196 ha en extension urbaine sur la période 2020-2040, soit 9,8 ha/an en moyenne, ainsi répartie :

- 86 ha à vocation résidentielle,
- 100 ha à vocation économique (dont 9 ha pour de l'hébergement touristique de plein-air), en plus des surfaces à vocation économique déjà viabilisées dans le cadre d'un permis d'aménager (sans préciser la surface et la localisation de ces dernières, ni justifier le fait de ne pas les comptabiliser dans la consommation d'espace future, ou qu'elles aient déjà été comptabilisées dans la consommation passée observable à partir des fichiers fonciers),
- 10 ha pour les grands équipements publics, en plus de la surface aménageable de l'îlot nord de la Vannerie de 23 ha¹² alors que celle-ci n'est également comprise, en l'état des informations de la MRAe, ni dans la consommation de la décennie passée observable à partir des fichiers fonciers, ni dans l'enveloppe future de 196 ha, ce qui appelle une clarification.

12 Cf avis MRAe n°2019-3873 en date du 2 mai 2019 relatif à l'aménagement de cet îlot.



Îlot nord de la Vannerie à la date du 28 mai 2022 (source Géoportail)

- une mobilisation prioritaire des enveloppes urbaines existantes pour la création de logements, à hauteur de 75 % en moyenne à l'échelle du « pôle urbain majeur » (la commune des Sables-d'Olonne) et de 45 % pour les autres communes. Le DOO identifie bien le panel d'outils qu'il entend mobiliser à cette fin.
- une densité moyenne au moins de 30 et de 21 logements à l'hectare pour les opérations d'aménagement à vocation résidentielle en extension urbaine, respectivement dans le pôle urbain majeur et dans les autres communes. Ces objectifs demeurent peu élevés, comparativement par exemple à l'objectif de 40 logements/ha fixé dans le SCoT du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, sur certains secteurs de Saint-Hilaire-de-Riez et de Saint-Gilles-Croix-de-Vie.
- une réduction de la part des résidences secondaires (32 % contre 34 au recensement de 2020) et un rattrapage partiel (incluant un taux de réalisation de 50 % de logements locatifs sociaux parmi la construction neuve) des objectifs chiffrés en matière de logement social désormais applicables à la commune des Sables-d'Olonne au titre de l'article 55 de la loi SRU.

Le projet de SCoT indique réduire la consommation d'ENAF en extension urbaine de 59 % sur la période 2020-2040, soit sur 20 ans, ce qui ne satisfait pas à l'objectif de réduction par deux de la consommation totale d'espace ENAF fixé par la loi pour la période du 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} janvier 2031. Seuls les 100 ha à vocation économique à échéance 2040 donnent lieu à l'établissement d'une enveloppe limite intermédiaire au 1^{er} janvier 2031 (72 ha), contrairement au 96 ha à vocation résidentielle et d'équipement publics à échéance 2040, pour lesquels seul un phasage dégressif de la construction de logements est prévu.

Le fait que les pas de temps retenus (échéance 2040 ou 2042) diffèrent en fonction des paragraphes ajoute à la confusion. Comme pour les données démographiques, un énoncé systématique des périodes sous la forme « du 1^{er} janvier de l'année x au 31 décembre de l'année y » contribuerait à rendre les choix plus lisibles.

Le projet de SCoT aura par ailleurs vocation à fixer un objectif en matière de réduction de l'artificialisation des sols au-delà de 2030, ce qu'il ne fait pas à ce stade, contrairement par exemple au SCoT de la communauté de communes Sud Vendée littoral récemment approuvé.

La MRAe recommande d'identifier les secteurs pris en compte dans la consommation effective d'ENAF sur la décennie passée, d'uniformiser la temporalité et le mode de comptabilisation pour la présente décennie et de mieux inscrire le projet de SCoT dans le respect de la trajectoire vers l'objectif zéro artificialisation nette en 2050.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Le projet de SCoT indique clairement que l'objectif recherché est celui d'une valorisation du territoire et non d'une sanctuarisation de certains espaces. Il prévoit à cette fin la mise en œuvre de diverses mesures de préservation du patrimoine, prenant en compte à la fois les éléments les plus remarquables et la nature dite ordinaire. Il n'utilise en revanche pas la faculté que lui offre le code de l'urbanisme de délimiter précisément des espaces à protéger, préférant laisser le soin aux PLU(i) de décliner les principes édictés dans le DOO.

Zones humides

Le dossier indique que les inventaires communaux des zones humides réalisés en 2016 dans le cadre de la mise en œuvre du SAGE Auzance Vertonne permettent une connaissance aboutie et actualisée des zones humides sur tout le territoire du SCoT, sans préciser la méthode mise en œuvre et la périodicité de l'actualisation évoquée. Par ailleurs, la MRAe a pu constater au fil des projets qu'elle a eu à examiner que cette indication n'est pas entièrement exacte, l'enveloppe de certaines zones humides étant sous-estimée, voire ignorée par l'inventaire effectué dans le cadre du SAGE¹³.

Le DOO demande d'autoriser :

- les aménagements qui ne vont pas à l'encontre du caractère humide du milieu et qui ne peuvent être réalisés (en oubliant apparemment le mot « ailleurs ») sous réserve des réglementations qui s'appliquent (SDAGE, SAGE, loi sur l'eau...),
- et, par exception et sous réserve de mettre en place une démarche éviter-réduire-compenser (ERC), certains projets d'équipements publics d'intérêt général ne pouvant s'implanter ailleurs qu'en zone humide, des liaisons douces ou évolution des bâtiments d'activités, notamment agricoles, et des ouvrages hydrauliques, sous réserve de mesures de compensation privilégiant le territoire du SCoT.

La première catégorie d'aménagements autorisés n'est pas clairement identifiable. Elle mériterait d'être explicitée au moins sous forme d'exemples et d'être complétée par une condition d'absence d'atteinte aux fonctionnalités des zones humides concernées (le simple fait de maintenir le caractère humide d'un milieu, tout en réduisant ses fonctionnalités, allant à l'encontre des objectifs du SDAGE Loire-Bretagne).

Le DOO devrait prévoir, en complément, que les éléments de connaissance des zones humides soient complétés dans les documents d'urbanisme locaux, dans la mesure où les modalités de réalisation des inventaires communaux réalisés dans le cadre du SAGE ne garantissent pas systématiquement un niveau de précision suffisant pour identifier l'ensemble des zones humides, en particulier sur les zones identifiées dans les PLU(i) comme étant amenées à recevoir des aménagements.

13 Cf. par exemple avis n°PDL-2020-4734/n°2020APPDL40 du 20 août 2020 sur la demande d'autorisation environnementale relative à la zone d'activités du Patis sur la commune de Talmont-Saint-Hilaire concernée par le même SAGE.

La MRAE recommande de mieux expliciter et encadrer la première catégorie d'aménagements autorisés et de renforcer les prescriptions du DOO du SCoT concernant l'identification des zones humides dans le cadre de l'élaboration des PLU(i).

Biodiversité

Le DOO d'un SCoT doit déterminer les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

L'agglomération a conduit une démarche d'identification et de hiérarchisation de sa trame verte et bleue au début des années 2010 (étendue par la suite à la commune de Saint-Mathurin), dont la méthodologie, ses limites et ses biais sont exposés dans le rapport de présentation du SCoT. Sur la forme, le choix de reproduire une partie des cartes sans respecter leur échelle initiale nuit à leur lisibilité, notamment aux abords des zones urbanisées alors qu'il s'agit par nature de secteurs fortement exposés à la pression urbaine. Une erreur typographique conduit à y évoquer des espèces en danger critique d'extension (au lieu d'extinction). Le dossier fait état de l'exploitation de différents types de données disponibles, y compris de données locales, sans en restituer le détail, ni indiquer si l'étude et ses données supports sont intégralement consultables par ailleurs. De plus, le dossier n'est pas renseigné sur l'identification éventuelle des corridors aériens dans le cadre de cette étude. Il est ainsi dommage que le DOO proscrive l'installation de parcs éoliens sur les espaces de la TVB, sans s'assurer également de la prise en compte des corridors aériens, catégorie de corridors la plus sensible aux effets des parcs éoliens, pour l'avifaune et les chiroptères.

La réflexion sur la trame verte et bleue s'est poursuivie, dans le cadre de l'élaboration du SCoT, sous la forme d'une identification d'enjeux, support des orientations de ce dernier. On observe toutefois d'une part, une discordance non justifiée entre les critères d'identification des réservoirs de biodiversité majeurs précisés dans le texte et la représentation cartographique de ces derniers, qui exclut par exemple la partie non construite au sud de la ZNIEFF de type 1 « Forêt et dunes de la Vieille Garenne à la Paracou » et d'autre part, le manque de lisibilité d'une partie des éléments, légendés sous forme de pointillés ou avec des couleurs identiques. C'est par exemple le cas du réservoir d'importance significative boisé (bien observable au sud de la SPA en page 11 du DOO), et d'un projet de 2x2 voies non localisable sur la carte des corridors en page 445. L'espace maritime semble être resté exclu de réflexions relatives à la TVB, mais fait toutefois l'objet d'une courte prescription dédiée. La volonté de renforcer l'attractivité des plages et de développer les sports nautiques tractés mécaniquement, de type ski nautique et ses dérivés, fera partie des orientations du SCoT à prendre en compte dans l'étude des incidences Natura 2000.

Le projet de SCoT édicte des mesures de préservation des continuités écologiques, dans l'ensemble cohérentes (mais pas dans le secteur des Agaures, par exemple) avec le schéma régional des continuités écologiques adopté le 30 octobre 2015 désormais intégré au SRADDET et comprenant un volet « nature en ville ». La stratégie de rétablissement des continuités (non localisée à ce jour ?) et le choix de ne matérialiser dans le DOO que les réservoirs de biodiversité et les obstacles identifiés, à l'exclusion des corridors, mériteraient toutefois d'être expliqués. Le DOO prescrit d'autoriser des « ouvrages hydrauliques nécessaires à l'exploitation agricole » dans le volet « espaces de perméabilité et cours d'eau ». La pertinence et la cohérence de cette prescription avec les enjeux de préservation des milieux humides et aquatiques, voire la ressource en eau, n'est pas démontrée. Le fait de simplement recommander, plutôt que de prescrire, un inventaire des haies bocagères dans l'objectif d'assurer leur préservation dans les documents d'urbanisme, affaiblit également la traduction de l'objectif affiché. La pression anthropique, liée à l'apport important de population et la fréquentation touristique recherchée, doit être examinée au regard

de la capacité de charge des milieux terrestres et marins. A ce titre, la capacité des projets de SCoT et de PCAET à assurer une prise en compte suffisante de l'enjeu, identifié dans le dossier, de ne pas générer de surfréquentation des espaces naturels fragiles, n'est pas pleinement démontrée.

Sites, paysages et patrimoine

Le dossier comporte une analyse paysagère et intègre un objectif de préservation des paysages, qui pourrait toutefois être mieux traduit dans certaines de ses orientations.

Le DOO insiste sur l'importance du traitement des entrées de ville, dont il définit en termes génériques les attendus visant à gommer les effets de la banalisation, en renvoyant toutefois l'exercice aux PLU sans avoir identifié de secteurs à requalifier en priorité.

La valorisation du patrimoine bâti et plus largement des spécificités patrimoniales d'autant plus fragiles que certaines ne bénéficient pas de protections réglementaires (formes urbaines, patrimoine vernaculaire...) est bien identifiée au dossier.

Le SCoT indique privilégier le rééquipement des parcs éoliens existants à l'installation de nouveaux parcs, sans exclure pour autant cette possibilité. La prise en compte annoncée des enjeux relatifs à l'estuaire de la Charente, parmi les points d'alerte génériques énoncés, est particulièrement surprenante.

La MRAE recommande de définir plus finement les orientations du SCoT en matière de traitement prioritaire des entrées de villes.

Mer et littoral

La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ÉLAN, a modifié les dispositions du code de l'urbanisme relatives à l'aménagement et la protection du littoral, notamment en y introduisant la notion de « secteur déjà urbanisé » (SDU) et en supprimant celle de « hameau nouveau intégré à l'environnement ».

Le projet de SCoT identifie et localise les agglomérations littorales, supports des futures extensions urbaines, ainsi que 10 villages et 2 SDU appelés à rester dans leurs limites actuelles.

Il identifie et localise les espaces remarquables terrestres au titre de la loi littoral, les coupures d'urbanisation et les espaces proches du rivage, en laissant aux documents de rang inférieur le soin de les délimiter à la parcelle.

Cependant, l'exercice ne semble pas mené de façon entièrement cohérente : se fondant sur la hiérarchisation effectuée dans le cadre de la TVB, il omet d'identifier les espaces remarquables maritimes et exclut par exemple les secteurs non construits dans le secteur des Agaures (en gris clair sur la carte du DOO), en dépit de la présence connue d'espèces protégées caractéristiques du littoral et de leurs habitats naturels, sur cet espace qui mérite de bénéficier d'une protection renforcée et d'une gestion écologique durable, favorable à l'expression des espèces à enjeux de conservation. Inversement, la carte inclut par exemple des réservoirs bocagers, sans que le DOO analyse si ces derniers entrent dans le champ des articles L.121-23 et R.121-4 du code de l'urbanisme.



Les Agaures à la date du 28 mai 2022 (source Géoportail)

S'agissant des espaces boisés significatifs, le DOO rappelle la procédure à suivre par les PLU(i) et demande une prise en compte des espaces boisés significatifs situés au sein de l'espace urbanisé.

Le paragraphe relatif aux coupures d'urbanisation débute sans explication par la reproduction d'éléments relatifs aux espaces remarquables.

Le DOO fait état des critères utilisés pour la localisation indicative des espaces proches du rivage, sans la justifier secteur par secteur, et définit ses attentes en matière de traduction du principe d'extension limitée de l'urbanisation, sans pré-identifier à ce stade une ou plusieurs opérations particulières d'aménagement.

Il ne démontre pas la faculté d'autoriser des pistes cyclables en dehors des parties urbanisées de la bande des 100 mètres.

À la lecture du dossier d'enquête publique relatif à la construction d'une nouvelle station d'épuration sur la commune de l'Île d'Olonne¹⁴, notamment du mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale et du procès-verbal de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites de la Vendée du 2 juillet 2019, l'autorisation exceptionnelle du ministre de la transition écologique de construire cette station a été délivrée à l'agglomération le 31 mars 2021 au titre de l'article L. 121-5 du code de l'urbanisme, uniquement pour satisfaire les besoins d'assainissement liés à l'enveloppe urbaine et aux zones d'urbanisation future préexistantes à cette date, avec un engagement de la collectivité de ne pas prévoir d'opérations d'urbanisation nouvelles. Le projet de SCoT devrait par conséquent comporter toutes dispositions nécessaires au respect à long terme de cet engagement, non évoqué dans le dossier objet du présent avis.

La MRAe recommande de compléter le projet de SCoT de façon à renforcer son assise en matière de déclinaison de la loi littoral.

Assainissement et ressource en eau

Le dossier identifie l'importance des enjeux liés à l'eau pour le territoire, à la fois en matière d'usages et de milieux naturels.

14 Toujours consultable sur le site internet de la préfecture de la Vendée <https://www.vendee.gouv.fr/Publications/Enquetes-publiques-et-consultations-du-public>

Assainissement

Le dossier indique, en matière d'assainissement collectif, qu'« *au global, le territoire dispose d'une capacité d'accueil pour le développement futur de l'ordre de 40 à 50 000 EVH (équivalent-habitants)* ». Il identifie l'importance de l'entretien des réseaux et de la maîtrise des eaux parasites.

Le DOO prévoit un ensemble de dispositions en vue d'une gestion alternative des eaux pluviales et d'une limitation des eaux diffuses. Cependant, il n'est renseigné, ni sur le niveau de couverture du territoire du SCoT par des schémas directeurs (ainsi que leur calendrier de réalisation) et par des zonages d'assainissement des eaux pluviales et des eaux usées (cf. disposition 3D-1 du SDAGE qui prévoit que les zonages soient réalisés avant 2026), ni sur les contrôles effectués dans le cadre du service public d'assainissement non collectif et le taux de conformité des installations concernées.

La MRAe recommande de renseigner le dossier :

- ***sur le niveau de couverture du territoire du SCoT par des schémas directeurs et des zonages d'assainissement des eaux pluviales et des eaux usées, afin de définir toutes prescriptions utiles en ce sens ;***
- ***sur les contrôles effectués dans le cadre du service public d'assainissement non collectif et le taux de conformité des installations concernées.***

Eau potable

Sur le territoire français, l'eau potable est majoritairement issue du pompage en nappes, alors qu'en Vendée, elle provient à 90 % des eaux de surface, particulièrement sensibles à la sécheresse.

Le dossier rappelle que l'eau potable consommée sur l'agglomération provient intégralement des territoires voisins (barrages de Sorin-Finfarine, du Graon et du Jaunay, avec une interconnexion en période estivale), tout en évoquant le stress hydrique croissant à cette même période de l'année. Le territoire du SCoT est ainsi fortement dépendant des importations d'eau potable en provenance d'autres territoires, dont la capacité à en exporter des volumes importants dans le futur, sans porter atteinte à terme à leurs propres ressources et milieux, n'est pas assurée.

La stratégie du SCoT s'articule autour d'une limitation de la consommation annuelle d'eau potable, ainsi que d'une diversification et d'une augmentation des volumes d'eau potable et non potable mobilisables pour assurer au mieux la satisfaction des différents usages de l'eau.

Le DOO évoque notamment le projet Jourdain de réutilisation des eaux usées traitées pour la production d'eau potable et un projet d'usine de dessalement à long terme. Au vu du manque de précision des indications sur l'avancement du projet Jourdain dans les différentes pièces du projet de SCoT, la MRAe rappelle que le dossier examiné le 17 novembre 2022¹⁵ appelait des compléments et qu'en l'état de ses informations, l'autorisation environnementale sollicitée n'a pas encore été délivrée. L'éventualité d'une usine de dessalement, évoquée sans détail, nécessite également des précisions au regard des impacts de ce type de projet.

Le DOO comporte par ailleurs une prescription visant à engager des recherches de nouvelles sources d'approvisionnement, hors zone de répartition des eaux (ZRE) et nappes souterraines indépendantes, pour être en mesure d'assurer et d'anticiper la préservation des zones favorables à la mobilisation future de ressources en eau. La portée concrète de cette prescription, notamment

15 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pdl-2022-6426experimentationtransferteauxuseessablesolonne_jaunay_85_2022appdl82_validedf.pdf

sur les PLU(i), mériterait d'être précisée.

Le DOO impose aux PLU(i) de démontrer l'adéquation entre la ressource prélevable et le développement démographique et économique envisagé. Toutefois, compte tenu de la pression exercée par les usages de l'eau sur ce territoire, le projet de SCoT devrait apporter à son niveau une première démonstration que les projets de développement urbains et touristiques pressentis sont bien compatibles avec l'évolution des capacités d'alimentation en eau potable.

La MRAe recommande d'apporter la démonstration que les projets de développement urbains et touristiques pressentis sont bien compatibles avec l'évolution des capacités d'alimentation en eau potable à l'échelle des territoires dont l'agglomération dépend, y compris dans l'hypothèse où les nouvelles sources d'approvisionnement évoquées ne seraient finalement pas disponibles, quelles qu'en soient les raisons.

Carrières

Le rapport de présentation identifie deux carrières (La Mouzinière au Château-d'Olonne et La Vrignaie à Vairé) pour lesquelles il annonce une échéance d'exploitation en 2023 et 2028, alors que la carrière de la Mouzinière a été autorisée pour 15 ans par arrêté préfectoral du 1er février 2013 et que la carrière de la Vrignaie a été renouvelée pour 30 ans le 1er avril 2022.

Le projet de SCoT ne définit aucune orientation en ce qui concerne l'exploitation des gisements inscrits dans le schéma régional des carrières. Il évoque les carrières uniquement sous l'angle de l'organisation des mobilités et de leur utilisation en fin d'exploitation à des fins de réserves et de stockage d'eau.

La MRAe recommande de clarifier ce que la collectivité attend des documents d'urbanisme locaux concernant les possibilités d'exploitation de carrières sur son territoire.

3.3 Prise en compte des risques naturels

L'agglomération est exposée notamment à des risques d'inondation et de submersion, d'érosion côtière et d'incendie. Elle est concernée à ce titre par un atlas des zones inondables et par un plan de prévention des risques littoraux (PPRL). Elle a fait l'objet d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) labellisé en 2016, échu fin 2022. Par ailleurs, la commune nouvelle des Sables-d'Olonne n'a pas souhaité figurer dans le décret n°2022-750 du 29 avril 2022 qui établit la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro-sédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

L'article L.101-2 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels aux SCoT, qui ont un rôle important à jouer à travers la définition de prescriptions cadrant les zones de développement de l'urbanisation et l'édition de mesures de réduction de la vulnérabilité.

La MRAe avait regretté dans son avis sur le projet de PCAET que ce dernier n'envisage pas de stratégie de repli d'activités et de relocalisations de biens, en cohérence avec l'identification dans le diagnostic du recul stratégique en tant qu'axe d'adaptation, excepté dans le secteur du Puits d'Enfer. L'avis encourageait la collectivité à questionner sa stratégie en matière de protection contre les submersions liées aux tempêtes ou à l'élévation du niveau moyen de la mer et son positionnement vis-à-vis des enjeux liés à l'érosion côtière.

Le projet de SCoT apporte une réponse en prescrivant la mise en œuvre coordonnée de stratégies de prévention (si besoin plus exigeante que les règles du PPRL), de protection et de repli évolutives en fonction de l'amélioration progressive de la connaissance. Le SCoT recommande également la

réalisation d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique pour organiser la gestion des risques et faire évoluer le dispositif dans le temps en fonction de l'évolution des connaissances.

Le projet de SCoT ne comporte pas de dispositions visant expressément à limiter la vulnérabilité du territoire vis-à-vis des feux de forêt, ce qui serait à expliquer ou à rectifier à partir d'un premier niveau d'analyse – absent du diagnostic – du niveau d'exposition et des secteurs concernés. Toutefois, l'entretien des pare-feux et la mise en œuvre de bandes de recul de l'urbanisation vis-à-vis des espaces forestiers à des fins de préservation de la biodiversité sont des dispositions utiles à cet égard.

La MRAe recommande d'ajouter au projet de SCoT un volet relatif à la vulnérabilité du territoire vis-à-vis du risque de feu de forêt.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le traitement par l'agglomération des thématiques objets du présent paragraphe a fait l'objet d'un premier examen dans le cadre de l'avis de la MRAe du 23 février 2023 sur le projet de PCAET élaboré parallèlement à la révision du SCoT. La transmission à la MRAe par la collectivité du PCAET approuvé et de la déclaration environnementale, requise en application de l'article L.122-9 du code de l'environnement, n'a pas été effectuée à ce jour. Le projet de SCoT arrêté n'est pas renseigné sur l'état d'avancement du PCAET et sur les évolutions que la collectivité a prévu d'apporter à ce document préalablement à son approbation.

Dans cette attente, la MRAe note la concordance et la complémentarité des orientations du projet de SCoT avec celles du projet de PCAET sur les thématiques concernées, tout en rappelant qu'une partie des orientations des deux documents sont en retrait par rapport aux trajectoires définies à l'échelle nationale pour contribuer à contenir le réchauffement climatique.

Nantes, le 2 août 2023

Pour la MRAe Pays de la Loire,



Bernard ABRIAL