



PREFET DE LA MANCHE

Avis de l'autorité environnementale sur le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel arrêté en date du 15 juin 2012

Contexte de l'avis

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) sont des documents d'urbanisme fixant les grandes orientations en matière d'organisation et de mise en valeur du territoire. Le SCoT est composé d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et d'un document d'orientations générales (DOG), qui constitue la pièce opposable du dossier. Tous les schémas de cohérence territoriale font l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article L121-10 et suivants du code de l'urbanisme. L'évaluation environnementale constitue une démarche itérative visant à intégrer la prise en compte de l'environnement tout au long de l'élaboration du SCoT. Cette démarche trouve sa traduction écrite dans le rapport de présentation du document.

En application de l'article R121-15 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale est consultée sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le document d'urbanisme. Pour les SCoT, l'avis de l'autorité environnementale est émis par le préfet de département. Cet avis simple porte sur la qualité de la démarche d'évaluation conduite et de la prise en compte de l'environnement par le projet. Il doit être joint à l'enquête publique.

Conformément à l'article R121-15 du Code de l'urbanisme, le directeur de l'Agence régionale de santé (ARS) a été consulté dans le cadre de l'élaboration de l'avis de l'autorité environnementale.

Contexte du SCoT

Selon l'article 17 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE, dite Grenelle II), les SCoT en cours d'élaboration approuvés avant le 1er juillet 2013 dont le projet de schéma sera arrêté avant le 1er juillet 2012 peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures à la loi Grenelle II. Le SCoT du Pays de la Baie du Mont Saint-Michel a été approuvé avant le 1er juillet 2012, il est donc soumis aux dispositions antérieures à la loi Grenelle II.

Remarques d'ordre général

Cette partie de l'avis est relative à la forme de l'évaluation environnementale et aux principales remarques que le document appelle. Ces remarques d'ordre général sont illustrées et approfondies dans les remarques thématiques de la partie suivante.

Sur la forme de l'étude

Le SCoT du Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel ayant été arrêté avant le 1^{er} juillet 2012, il n'est pas soumis aux dispositions de la loi du 12 juillet 2010 valant engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle II ». Cependant, il intègre déjà certaines dispositions de cette loi. Le contenu du rapport de présentation du SCoT est défini à l'article R122-2 du Code de

l'urbanisme. Il doit :

- 1° Exposer du diagnostic prévu à l'article L122-1 ;
- 2° Décrire l'articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;
- 3° Analyser l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma ;
- 4° Analyser les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et exposer les problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement [...]
- 5° Expliquer les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations générales [...]
- 6° Présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et rappeler que le schéma fera l'objet d'une analyse des résultats de son application [...]
- 7° Inclure un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ;
- 8° Le cas échéant, préciser les principales phases de réalisation envisagées.

Le dossier est constitué de 17 pièces, auxquelles s'ajoutent deux études complémentaires (*sur la trame verte et bleue et sur la consommation d'espace*) et de nombreuses annexes. Un récapitulatif de toutes ces pièces, avec un bref résumé de leur contenu et de leur portée juridique permettrait un accès plus facile pour le lecteur non initié.

Sur le contenu des principales pièces

Rapport de présentation – pièces n° RP1b et 1c : État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement analyse les différentes thématiques environnementales citées dans le code de l'urbanisme. Il est bien illustré (photographies, schémas, tableaux). Les synthèses fournies à la fin de chaque thème permettent d'identifier les forces, les faiblesses et les enjeux en présence. Une mise à jour de certaines données a été effectuée. Elle constitue le document RP1c.

La charte du parc naturel régional (PNR) Normandie-Maine est évoquée p.27. Il aurait été intéressant d'en citer les grandes orientations puisque ce document est opposable au SCoT.

En application du 3°) de l'article R122-2 du code de l'urbanisme, il s'agit d'analyser « l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma ». Ces zones sont bien reprises dans la conclusion générale, tout comme les principaux enjeux. Cependant, ceux-ci ne sont pas clairement hiérarchisés.

Rapport de présentation – pièce n° RP 2 : justification des choix pour le plan d'aménagement et de développement durable (PADD)

Trois scénarii sont présentés afin de justifier les choix retenus pour établir le PADD. Ils ont été soumis aux élus pour aboutir à des axes stratégiques issus de chacun de ces scénarii.

Rapport de présentation – pièce n° RP 3 : évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est conforme aux dispositions de l'article R122-2 du code de l'urbanisme et à la circulaire du 12 avril 2006, relative à l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur

l'environnement. Il est regrettable que le résumé non technique présenté dans cette pièce ne soit pas spécifique à l'évaluation environnementale (c'est une copie du résumé technique global constituant la pièce RP 4 du rapport de présentation).

Ce document intitulé « Evaluation environnementale » n'a pas de portée juridique directe, mais il doit notamment contribuer à une meilleure appropriation par le public, du SCoT et de ses incidences sur l'environnement. Dans cette optique, une présentation synthétique, sous forme de tableau et/ou de cartes de l'occupation de l'espace (*surfaces totales, surfaces agricoles, surfaces naturelles protégées, surfaces dédiées aux zones d'activité, aux logements*) et de son évolution aurait facilité la vision globale du projet.

L'évaluation environnementale présentée par le Pays de la Baie du Mont Saint Michel ne rend pas clairement compte d'une démarche itérative pour l'élaboration du SCoT et ne démontre pas suffisamment la façon dont elle a permis de faire évoluer le DOG pour mieux prendre en compte certains enjeux environnementaux. Elle aurait pu citer en particulier les mesures ayant été ajoutées au DOG pour intégrer les conclusions de l'évaluation produite. Son caractère auto-porteur aurait pu être renforcé.

Il est difficile d'identifier dans l'évaluation environnementale les mesures qui constituent un réel engagement du SCoT. Il aurait été utile de distinguer clairement ce qui relève du réglementaire de ce qui relève des prescriptions et des recommandations (ex p.99 « *le SCoT prévoit de rétablir les continuités hydrauliques et écologiques au travers des infrastructures* »).

De même, les grands projets structurants n'apparaissent pas clairement dans l'évaluation environnementale. 4 projets littoraux et structurants sont présentés dans le DOG (p. 102) : les aménagements du site de la Caserne, le pôle équin à Dragey-Ronthon, le centre de thalassothérapie à Donville-les-bains et l'extension du port de Granville.

Afin d'être en mesure d'effectuer un bilan à 6 ans de la mise en œuvre du SCoT, notamment en ce qui concerne l'environnement, des indicateurs sont déclinés dans la partie « F : dispositif de suivi ». La description de certains états zéro (besoin actuel d'eau – l'état zéro semble être la production et non le besoin) ou de certains indicateurs de suivi (ex : qualité de l'air) aurait mérité d'être plus précise. Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) agricoles auraient pu être ajoutés à l'indicateur ICPE industrie.

Les SCoT doivent contenir une étude d'incidence Natura 2000 en application de l'article R414-19 du code de l'environnement. L'étude d'incidence est incluse dans l'évaluation environnementale (p.102 et suiv.). Sur la forme, elle est conforme aux exigences de l'article R414-23 du code de l'environnement. Sur le fond, elle aurait dû cibler les enjeux liés uniquement aux sites Natura 2000 et non l'ensemble de la biodiversité. Le tableau fourni p.118 et 119 a pour vocation à servir d'outil d'aide à la décision dans l'orientation des règlements des PLU. Mais il semble en l'espèce peu pertinent puisque tous les sites sont « éventuellement » concernés par les impacts énoncés. Il aurait été préférable de s'attacher à quelques grands enjeux et d'étudier les mesures proposées pour éviter les atteintes aux objectifs de conservation des différents sites Natura 2000.

Rapport de présentation – pièce n° RP 4 : résumé non technique

Le résumé non technique apparaît complet sur la forme puisqu'il aborde les principales parties du rapport de présentation. Il n'est pas paginé, alors que le sommaire renvoie à des pages numérotées.

Rapport de présentation – pièce n° RP5 : Articulation avec les autres schémas, plans, programmes

L'articulation du SCoT avec les autres documents de planification vise à renforcer la cohérence de l'action publique et doit permettre de faire du SCoT un document à même d'intégrer dans ses dispositions les différentes politiques sectorielles. En application de l'article R122-2 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation doit décrire l'articulation du schéma avec les plans et

programmes mentionnés à l'article L122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération. C'est en particulier le cas des SDAGE⁽¹⁾ Seine-Normandie et Loire-Bretagne. L'articulation avec ces documents est bien prise en compte.

Sont également cités la loi « Littoral » la charte du PNR Normandie-Maine (sans indication sur son contenu), les SCoT à proximité, les opérations grands sites (OGS) et les SAGE⁽²⁾

Les notions de « compatibilité » et de « conformité » sont expliquées ; mais pas toujours démontrées (par exemple compatibilité du SCOT avec les objectifs de protection des SAGE).

Sur la prise en compte de l'environnement par le DOG

Sur la forme, le DOG du SCoT Pays de la Baie du Mont Saint Michel est clair dans sa rédaction. Il contient en effet des rappels contextuels utiles pour restituer les orientations par rapport aux enjeux environnementaux déclinés dans l'état initial et le PADD. Il est accompagné de 5 fascicules. Ainsi, les orientations, les recommandations et les mesures d'accompagnement sont clairement séparées dans 3 fascicules distincts.

Sur le fond, le DOG contient des orientations globalement pertinentes en matière d'environnement bien que leur traduction en prescriptions et recommandations n'est pas toujours très nette. Certaines dispositions voient en outre leur portée réglementaire diminuée par des formulations optionnelles ou assouplies. De plus, elles sont souvent peu territorialisées. Des orientations plus précises ou plus ciblées selon les secteurs à enjeux auraient été utiles en complément pour conférer un caractère plus concret au document.

Enfin il faut noter que le SCoT a fait l'objet de 2 études complémentaires : trames vertes et bleues et consommation d'espace. Cette démarche a été soutenue par le Ministère en charge de l'Écologie.

Remarques thématiques

Agriculture / gestion économe de l'espace

La question de la consommation d'espace a fait l'objet d'une étude complémentaire détaillée, jointe au dossier. Malheureusement, les éléments clés de cette étude ne sont pas tous repris de manière claire dans l'évaluation environnementale.

Le SCoT est porteur d'une démarche intéressante de développement de l'urbanisation visant à maîtriser la consommation de l'espace au moyen d'un outil spécifique « le coefficient de solidarité ». Cet outil permet d'établir une surface maximale à consommer en 10 ans pour l'habitat. Des bonus, non cumulables, complètent ce dispositif. Par exemple, si la commune élabore un PLU⁽³⁾, elle bénéficie d'un bonus de +20%. Au total, le SCOT prévoit au maximum la construction de 989 logements neufs par an, ce qui représente une économie d'espace estimée à 11% (110 ha) par rapport à la décennie précédente (évaluation environnementale p. 91). Le détail par commune est donné en annexe (p. 183).

En ce qui concerne l'urbanisation à vocation d'activité, le SCOT affecte une enveloppe de 318,2 ha « aux implantations économiques » (DOG p. 208), mais attend du Schéma de développement économique qu'il précise le projet économique singulier du territoire. De même, le SCOT ne donne aucun élément sur les objectifs d'implantations commerciales tant que le document d'aménagement commercial (DAC) du Pays n'est pas validé.

Le SCOT « affirme comme axe fort le développement urbain et économique en dehors des secteurs naturels protégés et des espaces agricoles reconnus conjointement entre le monde agricole et le Pays » (EE⁽⁴⁾ p. 86). Ces notions mériteraient cependant des éclaircissements (*cartographie des espaces concernés, charte de gestion, prescriptions*).

(1) Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

(2) Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

(3) Plan local d'urbanisme

(4) Évaluation environnementale

Biodiversité et fonctionnalité écologique

L'état initial de l'environnement énumère les instruments au service de la protection de la nature. Très généraliste, il n'évoque pas les principales espèces et habitats présents sur le territoire du SCoT. Les continuités écologiques (trames vertes et bleues) sont traitées dans une étude spécifique. Les principaux éléments sont repris dans le DOG et plus précisément dans le chapitre dédié à l'« excellence environnementale ».

Il faut préciser que les communes devront également identifier des corridors à leur échelle locale pour appliquer de façon adaptée les prescriptions du SCoT. Dans la mesure où les orientations du SCoT en la matière sont peu territorialisées, la traduction de la trame verte et bleue du SCoT dans les PLU nécessitera un travail significatif.

Par ailleurs, le SCOT identifie des « espaces naturels potentiellement remarquables » susceptibles d'être repris dans tous les PLU en tant qu'espaces remarquables au titre des articles L146-6 et R 146-2 du code de l'urbanisme. Mais le DOG (p. 111) laisse entendre que seuls les espaces déjà protégés par ailleurs (*ZNIEFF*⁽⁴⁾, *sites Natura 2000*, *sites classés*) peuvent être retenus, ce qui est une lecture restreinte des articles pré-cités. Le SCOT propose également que la preuve du caractère non remarquable de certains sites puisse être apportée par la commune mais omet de rappeler que le déclassement de zones protégées obéit à une procédure stricte.

Eau potable et assainissement

L'assainissement des eaux usées fait l'objet de peu de développement. Les projets d'urbanisation devront justifier de la compatibilité avec les capacités épuratoires du sol et des milieux. Si l'évaluation environnementale traduit bien cette exigence (p. 155 : « le SCoT exige des communes une évaluation de leur capacité d'accueil [...] avant de lancer tout projet de densification ou d'extension urbaine »), celle-ci n'apparaît pas de manière aussi nette dans les prescriptions.

Au sujet de l'eau potable, l'évaluation environnementale doit démontrer que le développement retenu n'est pas de nature à porter atteinte à la ressource en eau, par exemple en générant des déséquilibres quantitatifs sur des territoires identifiés comme fragiles (secteur Villefranche-sur-Saône). Le bilan ressources-besoins mériterait donc d'être traduit sous forme d'un engagement ferme (dont la réalisation serait vérifiée par un indicateur). De plus, l'indicateur « besoin actuel d'eau » crée une confusion entre « besoins » et « production ».

Enfin, la compatibilité avec les SAGE du territoire n'est pas démontrée.

Air et énergies

L'énergie éolienne est une thématique peu abordée. Certes, le Schéma régional éolien, approuvé en octobre 2012, a classé la majeure partie du territoire en zone d'exclusion de tout éolien (grand et petit), mais le SCOT aurait pu donner des orientations pour le pourtour nord et est du Pays, qui n'est pas concerné par cette exclusion. Le DOG se contente de prescrire l'inscription du principe de covisibilité aux documents d'urbanisme (p. 167).

Le Pays affiche une volonté de créer une filière de production et de consommation à base de bois-énergie (DOG p. 220) et incite les communes à augmenter les surfaces boisées. Mais les conséquences de ce choix sur l'occupation de l'espace et sur l'environnement ne sont pas clairement envisagées.

Aucune prescription ne concerne la filière du photovoltaïque, le DOG se contentant de

(4) Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique

recommander la mise en place de panneaux solaires pour des constructions économes en énergie (p. 186).

L'étude des incidences de la politique énergétique du Pays sur l'environnement est très limitée : « *le seul point négatif provient de l'implantation des parcs d'éolien ou de fermes solaires, qui pourraient avoir un impact sur le paysage* » (EE. p. 158).

Transports

Dans l'évaluation environnementale, le SCOT affiche ses ambitions pour limiter les déplacements et favoriser l'offre alternative à la voiture (EE p. 144), tout en rappelant que les compétences liées au transport (routes, voies ferrées) ne dépendent pas du niveau du ScoT. Mais concrètement les mesures envisagées sont très modestes : « *le règlement du PLU devra préciser les secteurs dans lesquels il y aura des espaces réservés pour les projets d'infrastructures, de déplacement et de transport* » (DOG p. 244). Le lancement de Plans de déplacements urbains à Granville et Avranches auraient pu constituer une recommandation forte du SCOT.

Paysage

L'analyse paysagère fait ressortir un certain nombre d'enjeux spécifiques à la Baie du Mont Saint Michel. Ces éléments auraient pu faire l'objet d'une orientation à part entière. La distinction entre les recommandations et les prescriptions ne sont pas toujours bien marquées.

Les documents renvoient à des chartes paysagères existantes ou préconisées sans que leurs grandes orientations soient clairement reprises. Comme le précise justement l'évaluation environnementale p. 124 : « *de nombreuses chartes ou plans paysages sont préconisés. Un des enjeux est de concrétiser ces intentions* ».

Dispositif de suivi

De nombreux indicateurs d'état, de pression et de réponse sont retenus mais les moyens proposés pour suivre ces indicateurs doivent être explicitement définis (responsable du suivi des indicateurs, calendrier/échéance, coût,...)

Synthèse de l'avis

Bien que le projet de SCoT présenté ne soit pas soumis aux nouvelles exigences issues de la loi Grenelle II, il intègre déjà certaines thématiques et anticipe ainsi son application à compter du 1er janvier 2016. Tous les éléments attendus dans le cadre du code de l'urbanisme sont bien présents dans le dossier avec des niveaux d'analyse différents selon les enjeux. La consommation d'espace, la gestion des espaces naturels et le développement des énergies renouvelables auraient notamment mérité d'être davantage développés.

Les orientations présentées sont souvent intéressantes mais leur traduction en prescription manquent de clarté. Une meilleure territorialisation des enjeux et des orientations auraient sans doute apporter un caractère plus opérationnel.

Les orientations généralistes devront donc faire l'objet d'une déclinaison plus précise lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU).

Saint Lô, le 25 OCT. 2012

Le Préfet de la Manche

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Adolphe COLRAT', written over a faint rectangular stamp.

Adolphe COLRAT

