



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU)
de GUÉRANDE (44)**

n°MRAe 2016-2250

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire, s'est réunie le 23 février 2017, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme de Guérande (44).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Aude Dufourmantelle, et en qualité de membres associés Christian Pitié

Était excusé : Antoine Charlot

Était présente sans voix délibérative : Thérèse Perrin

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

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays-de-la-Loire a été saisie pour avis par la commune de Guérande, le dossier ayant été reçu le 24 novembre 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement 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 le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du même code, a été consulté le 2 décembre 2016 :

- le délégué territorial de l'agence régionale de santé de Loire-Atlantique.*

Ont en outre été consultés :

- le directeur départemental des territoires et de la mer du département de Loire-Atlantique,*
- le parc naturel régional de Brière.*

Après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « Autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Synthèse de l'avis

La commune de Guérande (44) fait la jonction entre les marais de Brière et les marais salants du traict du Croisic. Son centre-bourg s'est historiquement développé derrière le coteau agricole mais la commune a connu ces dernières années une urbanisation forte et fragmentée. Elle comptait près de 16 000 habitants au recensement de 2013. La révision du plan local d'urbanisme, objet du présent avis, a été prescrite en Janvier 2013.

La complexité du territoire communal, combinant rôle structurant en matière d'emplois et d'habitat, attractivité touristique et enjeux environnementaux forts, est doublée par la complexité du plan retenu pour le rapport de présentation, faisant du projet de PLU un document d'accès relativement difficile. Le diagnostic territorial, qui traite de l'état initial de l'environnement et du diagnostic socio-économique, dresse un panorama complet des enjeux communaux. En revanche, la très détaillée justification des choix du projet de PLU (au sens de la démonstration de leur inscription en réponse aux enjeux et objectifs dégagés) laisse trop peu de place à l'évaluation de leurs impacts et à la présentation des mesures pour les éviter, les réduire et les compenser. La MRAe recommande par ailleurs d'apprécier la pertinence des tendances prospectives retenues au regard de données actualisées, notamment dans les domaines du logement, de la démographie, et de la consommation d'espace.

Sur le fond, le projet de PLU prévoit un développement compatible avec les principaux grands objectifs du SCoT. Il organise le confortement du bourg de Guérande à travers le concept « d'éco-rempart », mis en œuvre par la ZAC Maison Neuve et plusieurs secteurs de développement plus modestes qui la prolongent. Cet effet centripète est toutefois en partie contre-balancé par une politique de densification des entités bâties existantes assez faiblement discriminante, mise en œuvre par une démarche de diagnostic et d'accompagnement ("BIMBY"). De plus, l'approche vertueuse de cette démarche en matière d'économie du foncier est fragilisée par la définition de secteurs en extension urbaine représentant un potentiel de construction de logements de l'ordre du double des besoins recensés. Aussi la MRAe recommande-t-elle de limiter les objectifs du PLU en matière d'extension urbaine, pour mieux prendre en compte l'effort de densification de l'existant.

La gestion du coteau agricole, enjeu fort pour le projet, fait l'objet d'une réflexion approfondie et mobilise astucieusement les outils disponibles (orientations d'aménagement et de programmation, hameau nouveau intégré à l'environnement...)

pour concilier soutien à l'activité agricole et préservation des enjeux environnementaux. Néanmoins, l'acceptabilité paysagère de ces choix est déduite des orientations retenues mais non démontrée.

La protection du riche patrimoine naturel est globalement assurée pour les milieux emblématiques (marais) ou fonctionnels (haies et zones humides de la trame verte et bleue), même si quelques points spécifiques méritent correction ou justification (extension de l'urbanisation et emplacement réservé pour une aire d'équipement à Saillé, autorisation générale des aires de stationnement en espaces remarquables notamment). La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences du projet de PLU sur les sites Natura 2000. La biodiversité plus "ordinaire" est traitée par les orientations d'aménagement des secteurs de projet, mais en l'absence d'état initial plus précis de ces sites, l'appréciation des impacts résiduels est difficile.

Les risques naturels font l'objet d'une prise en compte sur le plan de zonage et dans le règlement, le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de la presqu'île guérandaise est en outre annexé au dossier. La gestion des eaux pluviales a fait l'objet d'un examen particulier mais le dossier en revanche n'aborde pas la question de l'assainissement non collectif des eaux usées. Enfin, la politique des déplacements est traduite par plusieurs actions opérationnelles pour lesquelles le PLU prévoit des réserves foncières. L'évaluation environnementale devra être complétée des emplacements réservés.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale de la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Guérande élaboré par la commune dans le département de Loire-Atlantique. Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport de présentation, tout particulièrement la manière dont il rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PLU.

1 Contexte et présentation du PLU

Située au cœur de la presqu'île, entre marais de Brière et traicts du Croisic, la commune de Guérande est l'héritière d'une riche histoire. Son poids démographique est aujourd'hui comparable à celui de La Baule, avec 15 858 habitants recensés en 2013. Sa croissance démographique tend néanmoins à se ralentir puisqu'on relève +0,8 % par an entre 2008 et 2013 contre 1,3 % par an entre 1999 et 2008. Cette croissance s'accompagne en outre d'un net vieillissement de la population depuis 1999.

Guérande est reconnue comme pôle structurant par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Cap Atlantique, par ailleurs en cours de révision lui-même. La révision du PLU de 2006, prescrite le 21 janvier 2013, affichait de nombreux objectifs, notamment tirer parti des travaux de l'atelier littoral 2009-2010, *“construire une vision globale et actualisée du développement de la commune, permettant à Guérande de remplir son rôle de pôle structurant à l'échelle de la presqu'île, tout en préservant le patrimoine bâti, naturel et paysager qui fait son identité”*, et tenir compte du nouveau contexte réglementaire alors annoncé et concrétisé notamment par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi du 24 mars 2014 dite “ALUR”). Le PLU a été arrêté par délibération du conseil municipal en date du 14 novembre 2016.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est organisé en deux grandes parties. La première, *“une ville-pivot dans la presqu'île sur un socle naturel remarquable”*, présente *“l'approche globale, thématique par thématique, à l'échelle de la commune, l'articulation avec la presqu'île, les grands objectifs chiffrés et leur logique de répartition”*. La seconde, *“un territoire diversifié aux enjeux de développement et de préservation contrastés”*, précise les orientations par grands types de secteurs : centre-ville, agglomération principale, coteau et marais salants, plateau agricole. On regrette de ne pas trouver de document graphique synthétisant l'ensemble de ces orientations (une troisième partie qui pourrait répondre à ce besoin constitue en fait une légende détaillée des documents graphiques thématiques ou sectoriels).

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

Selon les termes de l'article L.104-4 du code de l'urbanisme, l'évaluation environnementale doit décrire et évaluer les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement, présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives, et enfin exposer les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu. Le détail de son contenu est précisé à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Le document de "diagnostic territorial", combinant état initial de l'environnement et diagnostic socio-économique et démographique, est clairement structuré et de lecture agréable. Le gros volume de 560 pages dénommé "*justification du projet*", ce qui porte à confusion, comporte l'ensemble des éléments requis pour une évaluation environnementale. Il est toutefois rendu difficile d'accès par son volume et par l'absence de sommaire paginé en introduction. Par ailleurs, les éléments relatifs à l'évaluation des incidences sur l'environnement et aux mesures associées en représentent seulement 25 pages, auxquelles s'ajoutent 70 pages relatives à l'évaluation des incidences Natura 2000.

La MRAe recommande d'insérer un sommaire détaillé en ouverture du document de « justification du projet » afin de rendre facilement identifiables toutes les composantes de l'évaluation environnementale et d'en faciliter l'accès au public.

2.1 L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Le document de justification des choix se prévaut de la compatibilité du PLU au seul SCoT dit "intégrateur" en application de la loi "ALUR" du 24 mars 2014. On doit cependant remarquer que le SCoT, approuvé en 2011, est antérieur au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire-Bretagne 2016 (SDAGE), au schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ou encore à la charte du parc naturel régional de Brière (PNR), et qu'il n'a pu dès lors expressément démontrer sa compatibilité ou sa prise en compte de ces documents. Le rapport présente certes à grands traits les objectifs des principaux documents supra-communaux, mais sans livrer d'analyse de leur articulation avec le projet de PLU, même pour ceux que le SCoT n'avait pu traiter.

La MRAe recommande d'explicitier l'articulation du projet de PLU avec les documents supra-communaux qu'il doit prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible, et qui sont postérieurs au SCoT de Cap-Atlantique.

En dépit d'une référence obsolète en début de document, le rapport de justification mentionne bien les valeurs plancher de 135 logements par an dont 49 logements locatifs sociaux du programme local de l'habitat (PLH) exécutoire depuis février 2016.

2.2 État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement est distribué en trois parties. La première, « socle naturel et paysager » et la troisième « déplacements et réseaux » adoptent une classique approche thématique, tandis que la deuxième livre des "zooms" à forte dimension paysagère sur cinq types d'espaces : les marais salants, le plateau agricole, le coteau Guérandais, l'agglomération et la route Bleue. Ce travail de recensement, de compilation et de production est de lecture simple et plaisante. Ponctué de synthèses intermédiaires, il est en revanche dépourvu de synthèse finale. Il souffre également de données parfois trop anciennes et de certaines imprécisions et lacunes, commentées ci-dessous.

Le réseau hydrographique devrait être plus clairement cartographié et décrit. Le risque de submersion marine est décrit et cartographié notamment par un extrait du zonage réglementaire du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de la presqu'île guérandaise approuvé le 13 juillet 2016. Il pourrait être précisé que ce document, en tant que servitude d'utilité publique, figure en annexe du PLU avec des plans dans un format plus lisible. Les périmètres de protection du captage d'eau potable de Sandun sont quant à eux oubliés sur le plan des servitudes. S'agissant des eaux usées, on comprend in fine que seule la station d'épuration de Livery est aujourd'hui en service et qu'elle dispose d'amples marges en capacité de traitement. Il conviendrait de toiletter le texte des pages 176-177 qui évoque en termes de projet à venir des opérations passées et de préciser la situation réelle des hameaux de Sandun au regard du projet de raccordement annoncé (le zonage d'assainissement des eaux usées joint date de 2006, l'autorité environnementale sait par ailleurs qu'il est en révision).

La présentation des zonages d'inventaire et de protection des milieux naturels pêche par des cartographies peu lisibles, notamment s'agissant des contours du site classé des marais salants ou de l'identification des diverses zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique. L'analyse de la trame verte et bleue s'appuie largement sur les études convergentes du SRCE, du SCoT et de la charte du PNR. Elle est complétée d'une part par un inventaire des zones humides du territoire communal et d'autre part par un repérage des haies. La restitution des zones humides selon leur typologie (carte page 52) est peu lisible et en l'absence de détail sur la méthodologie suivie, il est difficile d'apprécier la robustesse et la complétude des éléments présentés. Les haies sont quant à elles distinguées selon quatre types d'intérêt, mais les tons trop proches des deux verts retenus sur la carte (page 53) rend impossible la distinction entre haies d'intérêt écologique et haies d'intérêt patrimonial.

La MRAe recommande d'améliorer la lisibilité des cartographies des milieux et de joindre le détail de l'inventaire des zones humides au dossier.

Le court chapitre consacré à la loi Littoral en présente les grands objectifs et principes tandis que les détails de leur déclinaison dans les documents supra-communaux que sont la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire (DTA) et le SCoT sont renvoyés à la justification du règlement (page 142 du document de justification du projet). Leur prise en compte sera commentée dans le paragraphe 3 du présent avis, mais il faut mentionner ici que la déclinaison de la notion de capacité d'accueil au sens de l'article L.121-21 du code de l'urbanisme n'est pas formalisée. Le volet agricole est plus fouillé et souligne l'enjeu communal et intercommunal que représente la gestion du coteau. S'agissant du patrimoine, le rapport fournit une synthèse des études détaillées réalisées dans le cadre du plan de sauvegarde et de mise en valeur et de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. Il n'est pas fait mention de la transformation en cours de cette dernière en aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine. Enfin, le volet climat et énergies renouvelables reste souvent à l'échelle départementale, sans que des actions spécifiques communales ou intercommunales ne soient mises en valeur.

Les cinq études territorialisées (les marais salants, le plateau agricole, le coteau guérandais, l'agglomération et la route Bleue) présentent une certaine richesse d'informations, combinant notamment approche historique et analyse paysagère. C'est dans leurs synthèses qu'on trouve une esquisse des perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement.

L'analyse de la consommation d'espace ne figure pas dans le diagnostic territorial mais dans la première partie du document de justification des choix. Il est fâcheux pour un PLU arrêté en novembre 2016 de trouver un exercice portant sur la période 1999-2009, même si quelques éléments complémentaires sont donnés pour 2009-2012. En l'état on retient que la consommation annuelle d'espace est passée de 21 ha entre 1999 à 2009 à 15 ha entre 2009 et 2012 et qu'elle porte principalement sur les hameaux et villages du plateau pour la construction d'habitat. La tendance esquissée sur 2009-2012 devra être confirmée dans un temps plus long et il conviendrait de confronter ces chiffres à la production de logements pour apprécier si cette baisse de consommation tient à un effort de densification davantage qu'à un ralentissement de la construction. Les chiffres présentés par ailleurs montrent qu'à l'exception d'un pic record en 2012, les années récentes sont des années de ralentissement sensible du dynamisme immobilier. La MRAe relève qu'à l'exception de ces éléments sur le logement, les données démographiques et économiques exploitées les plus récentes remontent souvent à 2010.

La MRAe recommande de fournir une note de synthèse d'actualisation des données de l'état initial permettant de connaître les évolutions récentes et d'apprécier la pertinence

des tendances prospectives retenues, notamment dans les domaines du logement, de la démographie, et de la consommation d'espace.

2.3 L'explication des choix retenus pour établir le PADD

Dans sa première partie, le document de justification des choix expose de façon claire et didactique les hypothèses démographiques et économiques prises comme socle du projet de PLU. Le projet retient un objectif de production d'environ 150 logements par an (légèrement supérieur à l'objectif de 135 logements du PLH 2016–2021), correspondant à une croissance démographique annuelle de l'ordre de 0,9 à 1,15 %, en légère augmentation par rapport à la dernière période mesurée (2008–2013). Sur la période de référence 2016–2027 (correspondant aux 12 années affichées pour la durée du PLU), le PADD affiche ainsi 1800 logements nouveaux à produire. L'analyse en matière de développement économique est moins fine et se résume à reconduire en termes de besoins la consommation foncière mesurée de 1999 à 2012, soit une quarantaine d'hectares.

Cette approche quantitative est ensuite complétée d'analyses spatiales, qui ont permis d'une part d'identifier le potentiel de densification des espaces bâtis existants et d'autre part de hiérarchiser les groupements bâtis entre agglomération, bourgs, villages, hameaux et écarts. La distinction introduite entre bourgs et villages, alors que ces deux catégories sont qualifiées de villages au sens juridique de la loi Littoral, est source d'une certaine confusion mais est utilisée comme critère d'aptitude à étendre ou non l'urbanisation.

Ce socle a servi de support à l'étude de scénarios de développement pour la commune, d'abord sectorisés ou globalisés, jusqu'au projet formalisé par le PADD. Le rapport replace ensuite chacune des orientations retenues dans son contexte au regard à la fois des enjeux identifiés dans le diagnostic et des orientations portées par les documents supra-communaux, cette dernière partie palliant dans une certaine mesure les manques pointés dans le volet articulation du PLU avec les autres plans et programmes. Ce travail méticuleux (53 pages) et très analytique est heureusement complété d'un chapitre synthétique faisant ressortir les grands équilibres du projet de PLU. Il offre une restitution claire sur le volet habitat (adéquation du potentiel de construction aux besoins recensés, répartition entre extension urbaine et enveloppe bâtie existante) mais devrait être plus explicite dans la justification des surfaces urbanisables dont l'approche reste macroscopique. En l'absence d'éléments cartographiques, il est par ailleurs difficile d'apprécier les justifications exposées dans le PLU en matière d'urbanisation des espaces proches du rivage. Les dispositions issues du SCOT, qui sont génériques et non spécifiques à chacun des secteurs considérés, ne semblent dès lors pas suffisantes pour valoir seules justification au sens de l'article L.121–13 du code de l'urbanisme.

2.4 L'analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement

L'analyse des incidences du projet de PLU s'appuie sur une matrice permettant d'examiner, pour chacune des thématiques environnementales, le niveau d'enjeu, l'influence directe ou indirecte du projet de PLU et les éventuelles mesures d'atténuation associées, dans une logique claire et rigoureuse. Une approche spatialisée complémentaire de cette entrée thématique aurait été pertinente pour éclairer cette analyse. Sur la base d'un état initial affiné des enjeux environnementaux des secteurs de développement, une telle approche aurait donné pour chacun d'eux une appréciation précisée des incidences et une spatialisation des mesures d'évitement ou de réduction, permettant ainsi de soupeser et apprécier le choix de ces secteurs.

Le volet spécifique à l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000¹ se rapproche de cet esprit pour les sites des Marais salants de Guérande qui font l'objet d'un examen détaillé. Il reste néanmoins à la charge du lecteur de retrouver dans les orientations d'aménagement et de programmation les secteurs ou mesures évoquées, par exemple la prairie d'habitat naturel communautaire sur le secteur Paradis de « l'éco-rempart ». Par ailleurs, le rapport ne précise pas la source consultée ou les investigations conduites pour identifier les habitats communautaires ou leur absence sur ces secteurs. Enfin, si l'analyse des impacts potentiels du projet de territoire sur les sites Natura 2000 inclut les bassins de rétention prévus, elle oublie d'autres emplacements réservés, et tout particulièrement le n°29 qui concerne près de 5 ha de marais au nord de Saillé. S'agissant des sites Natura 2000 Marais du Mès et Grande Brière, des éléments sur la situation de l'assainissement des secteurs urbanisables les plus proches auraient dû être apportés avant de conclure qu'une analyse plus approfondie n'était pas nécessaire.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences du projet de PLU sur les sites Natura 2000.

2.5 Les mesures de suivi

Le dispositif de suivi proposé est structuré selon les orientations du PADD. Le panorama est vaste, peut être excessivement, certains indicateurs n'entretenant qu'un rapport lointain avec le PLU (« nombre de locations de vélos » ou « entretien des chemins »). Surtout, il est dépourvu des états zéro sur la base desquels seront comparées les évolutions futures et n'est pas relié à des objectifs quantifiés.

1 Six sites Natura 2000 concernent la commune : les ZSC FR5200627 et ZPS FR5210090 « Marais salants de Guérande, traicts du Croisic et dunes de Pen-Bron », les ZSC FR5200626 et ZPS 5212007 « Marais du Mès, baie et dunes de Pont-Mahé, étang du Pont de Fer », la deuxième visant également l'île Dumet, ainsi que les ZSC FR5200623 et ZPS FR5212008 « Grande Brière et marais de Donges », la deuxième visant également le Brivet »

La MRAe recommande de renseigner pour chaque indicateur l'état zéro à la date de l'arrêt du PLU pour rendre le dispositif de suivi immédiatement opérationnel, et de le relier à des objectifs quantifiés.

2.6 Le résumé non technique et la description de la méthode employée pour l'évaluation environnementale

Le résumé non technique a fait le choix a priori vertueux de dépasser le strict cadre réglementaire d'un résumé de l'évaluation environnementale pour présenter un résumé plus global du projet de PLU, du diagnostic aux objectifs poursuivis. À l'image du document général, ce choix s'est malheureusement fait au détriment du volet consacré à l'évaluation des incidences et des mesures proprement dite qui n'est qu'à peine esquissé (pages 28-31).

La description de la méthodologie employée pour réaliser l'évaluation, placée en introduction de l'évaluation proprement dite (page 462) est plus proche d'un guide de lecture que d'une réelle explication des méthodes mobilisées.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique d'un véritable résumé de l'évaluation environnementale.

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

3.1 Rythme de croissance, organisation et consommation de l'espace

Le projet de PLU est bâti sur un scénario de croissance démographique réaliste au regard à la fois du passé récent et des objectifs des documents cadre (SCoT et PLH). Il prévoit un besoin d'environ 1800 logements nouveaux de 2016 à 2027. Menée selon une démarche « BIMBY »², l'analyse du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis a permis d'identifier environ 1200 logements dans ce cadre. Le besoin complémentaire, à réaliser en extension urbaine, porte donc sur environ 600 logements. Il convient de déduire de ces estimations les logements réalisés en 2016. L'examen des potentiels offerts par les différentes zones à vocation d'habitat par le projet de PLU (page 444 du document de justification) montre un net dépassement de ces objectifs, avec un potentiel total (hypothèse haute) d'environ 2170 logements, dont environ 960 en extension de l'enveloppe urbaine. Ce dernier chiffre représente de l'ordre du double du besoin calculé

2 « Build in my backyard », ce qui littéralement signifie « construire dans mon jardin ». La démarche vise à apprécier les conditions de disponibilité des potentiels fonciers de densification repérés (possibilité physique, « volonté de faire » des propriétaires) et à initier la mobilisation des habitants sur ce concept. Sa présentation fait l'objet d'un fascicule dédié annexé au rapport de présentation.

plus haut. Même si le ratio densification / extension reste compatible avec l'orientation fixée par le SCoT, de tels écarts entre besoins et offre fragilisent le satisfecit affiché en matière de consommation raisonnée du foncier. Lesdits 960 logements correspondent à environ 30 ha d'extension urbaine (cf pages 448-449), soit une densité brute d'environ 32 logements/ha qui s'inscrit dans les orientations du SCoT. Le risque est que ces secteurs d'extension surdimensionnés, plus facilement mobilisables, soient très largement réalisés pendant que les opérations et projets de densification marquent le pas devant cette offre concurrente.

La MRAe recommande de limiter les objectifs du PLU en matière d'extension urbaine, pour mieux prendre en compte l'effort de densification de l'existant.

Enfin, la consommation d'espace pour les besoins économiques reste forte : ce sont ainsi 41,7 ha d'extension qui sont prévus par le PLU, répartis entre 17,4 ha immédiatement mobilisables (extensions du parc d'activités de Villejames notamment) et 24,3 ha en zone 2AU conditionnée à une future modification du PLU (secteur Bréhadour). À noter que le projet de PLU reclasse une fraction de l'actuel secteur d'extension vers la zone agricole Ab dite « de transition » en l'absence de besoin estimé à l'échéance du PLU. Enfin, il faut relever une incohérence, le secteur d'extension de la Madeleine à vocation d'habitat étant zonée en 2AU, zone décrite au règlement comme spécifique au secteur d'activité de Bréhadour.

Au-delà de ces grands équilibres chiffrés, on ne trouve pas véritablement au dossier de justification des choix des secteurs de développement retenus. On attendait notamment sur une commune comme Guérande qu'une véritable analyse paysagère en soit le support, d'autant que l'état initial de l'environnement a fait du paysage un axe majeur de son analyse. Il apparaît néanmoins à l'examen que la localisation des deux principaux sites d'extension urbaine à vocation habitat est cohérente avec le projet de territoire : la vaste ZAC Maison Neuve (elle a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 4 octobre 2013), conjuguée aux secteurs de « l'éco-rempart », conforte le bourg de Guérande tandis que l'extension du village de la Madeleine avait été spécifiquement reconnue par la charte du parc naturel régional. L'extension nord du village de Saillé, en espace proche du rivage, en frange des marais et des sites Natura 2000 et en partie exposée au risque inondation est en revanche plus contestable.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), en donnant pour chaque secteur une fourchette du nombre de logements attendus, devraient permettre la concrétisation des objectifs portés par le PLU. Les orientations relatives aux secteurs d'activités (la zone 2AU de Bréhadour en étant pour l'instant dépourvue) sont moins engageantes sur ce point : deux îlots de potentiel renouvellement urbain sont bien identifiés sur Villejames, mais les extensions restent sans orientation forte en matière d'optimisation du foncier.

La classification des entités bâties (agglomérations, bourgs équipés de la Madeleine et de Saillé, villages, hameaux, écarts et bâti diffus) est complexe et source d'une certaine confusion dans sa présentation, mais on peut en retenir une double portée :

- d'abord l'extension de l'urbanisation n'est rendue possible que pour l'agglomération centrale, le prolongement guérandais de l'agglomération de La Baule, les bourgs, et en frange de l'enveloppe urbanisée des villages. Il faut souligner ici qu'au sens de la loi Littoral, la notion d'extension de l'urbanisation recouvre à la fois l'extension au-delà de l'enveloppe urbaine et la densification au sein de l'enveloppe urbaine lorsqu'elle introduit un déséquilibre de la situation pré-existante ;

- ensuite, une densification mesurée dans l'enveloppe urbaine existante est autorisée par le projet pour les agglomérations, bourgs, villages et hameaux et empêchée pour les écarts et bâtis diffus. En application du premier point, elle ne peut en tout état de cause prendre une ampleur telle qu'elle relèverait d'une extension de l'urbanisation par densification.

Ce principe est retranscrit par les zonages Ah et Nh affectés aux écarts et bâtis diffus. On relève toutefois que le secteur Ah autorise les extensions et annexes dans la limite d'une augmentation de 30 % limitée à 50 m² par rapport à l'emprise au sol existante, tandis que le secteur Nh n'affiche que la règle relative mais pas de limitation. Il faut également relever l'approche originale adoptée sur de vastes quartiers urbanisés dont les caractéristiques ne relèvent cependant pas du village ou hameau, particulièrement sur les grandes parcelles des lotissements de Bissin et Tromartin : dans le but de ne pas s'exposer à cette notion d'extension de l'urbanisation par densification, le PLU introduit la notion "d'espaces jardinés à constructibilité limitée des ensembles pavillonnaires peu denses". Enfin, les campings, zonés NL, ne sont pas étendus au-delà de leurs emprises existantes.

La gestion du coteau agricole et plus spécifiquement la problématique du bâti agricole a fait l'objet d'une réflexion approfondie. Elle se traduit dans le PLU par le recours à une orientation d'aménagement spécifique et la création d'un « hameau nouveau intégré à l'environnement » pour la reconversion agricole de l'ancien site industriel CTO. En limitant la procédure exceptionnelle de hameau nouveau à ce seul site aux caractéristiques très particulières d'une part, et en rendant possible la vie du bâti agricole en espaces proches du rivage dans des secteurs An restreints et précisément définis d'autre part, le projet de PLU concilie maintien d'un système agricole productif et préservation des enjeux environnementaux. En revanche, si l'enjeu d'intégration paysagère est traité par une série de principes et prescriptions, on ne trouve pas de démonstration de l'acceptabilité paysagère des projets qui les mettraient en œuvre sur le coteau. Il conviendrait en outre de rendre plus explicite que les principes de l'orientation

d'aménagement sont opposables aux projets en secteurs An, en complément de la retranscription plus synthétique qu'en fait le règlement.

3.2 Protection du patrimoine naturel

Comme indiqué au paragraphe 2-4 du présent avis, l'absence d'état initial faune / flore détaillé sur les secteurs de développement ne permet pas d'apprécier la portée des mesures prévues dans les orientations d'aménagement (préservation de mares et de haies notamment) ni le niveau d'impact environnemental résiduel. L'évaluation environnementale est ici insuffisante, même s'il convient de rappeler que le secteur de Maison Neuve a pour sa part fait l'objet d'un examen détaillé à travers l'étude d'impact de la ZAC.

La trame verte et bleue est traitée par les outils classiques du règlement et du plan de zonage. Tous les réservoirs de biodiversité recouvrent des espaces remarquables au sens de la loi Littoral, et sont classés en secteur Ne dont les dispositions réglementaires sont commentées plus bas. Les boisements d'intérêt écologique (mais aussi paysager) bénéficient du régime protecteur des espaces boisés classés. L'analyse affine celle de l'actuel PLU, la principale évolution, discutable dans son principe, tenant à supprimer cette protection aux espaces boisés urbains de type « espaces verts ». Les corridors écologiques terrestres sont traités à deux niveaux. Ce sont d'abord deux larges corridors d'envergure communale voire supra-communale reliant les marais salants au sud et les marais de Brière au nord. Ils ne sont paradoxalement pas reportés sur le plan spécifique à la trame verte et bleue mais l'examen du plan de zonage réglementaire montre qu'ils sont majoritairement concernés par des zonages agricoles globalement protecteurs. Plus finement, le PLU a recensé un maillage de haies à protéger (l'analyse n'est cependant pas exhaustive) au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme. Des dispositions réglementaires très protectrices y sont associées, mais il serait judicieux de prévoir une obligation de compensation en cas d'obtention, sous réserve de justification, d'une dérogation à la protection. Enfin, les zones humides recensées – relativement rares en dehors des grands ensembles de marais – sont reportées sur le plan de zonage au titre de du même article, et bénéficient d'une protection stricte.

Les espaces remarquables au sens de la loi Littoral présentent un certain nombre d'ajustements par rapport à ceux identifiés par la directive territoriale d'aménagement qui ne sont pas justifiés dans le détail. Le projet de PLU les distinguent en deux sous-secteurs : le premier, Ne1, concerne les marais salants proprement dits. Y sont spécifiquement autorisées les « annexes agricoles liées et nécessaires aux paludiers ». Le second sous-secteur, Ne2, autorise pour sa part « l'extension limitée des constructions et installations liées et nécessaires aux activités économiques et agricoles ». Cependant, cette distinction présentée comme motivée par les enjeux renforcés du secteur Ne1 (« espaces à très forte sensibilité écologique ») est en pratique contredite par le tronç

commun du règlement Ne, qui autorise de façon générale et sans déclinaison géographique précise notamment les cheminements piétonniers ou cyclable et les aires de stationnement. Les coupures d'urbanisation de la DTA sont quant à elles bien prises en compte et bénéficient de zonages protecteurs Ne2 et An.

3.3 Protection du patrimoine bâti

Les secteurs de plus fort intérêt architectural et paysager sont reconnus et protégés au travers la mise en œuvre de différents outils : site classé, AVAP, secteur sauvegardé par exemple. Il n'en demeure pas moins que les extensions envisagées et les densifications permises par le présent PLU devront veiller à concilier qualité architecturale, préservation de l'identité des lieux et fonctionnement urbain maîtrisé.

3.4 Eau

Guérande dispose d'une station d'épuration (Livéry) de 178 000 équivalent-habitants, qui reçoit également les effluents jusqu'à peu traités par l'ancienne station de la Madeleine. L'évaluation environnementale (page 477) renvoie les justifications en matière d'assainissement aux annexes sanitaires. On n'y trouve pas d'évaluation de la charge future engendrée par le développement communal durant la mise en œuvre du PLU. Néanmoins, les taux de charges organiques et hydrauliques communiqués pour 2014 et 2015 (respectivement de l'ordre de 21 % et entre 30 et 40 % de la capacité nominale de la station) révèlent une marge importante. Ni l'évaluation ni les annexes sanitaires ne commentent la situation actuelle et future en matière d'assainissement individuel alors qu'elle constitue un enjeu environnemental important au regard de la politique adoptée de densification des hameaux.

La MRAe recommande de compléter le dossier d'une appréciation détaillée de la situation des dispositifs d'assainissement des eaux usées.

Une attention particulière a été portée aux eaux pluviales. Outre les règles tenant à limiter l'imperméabilisation dans les zones U et la préconisation d'une rétention des eaux à la parcelle pour les secteurs à urbaniser, le PLU instaure une série d'emplacements réservés destinés à la réalisation de bassins de rétention, particulièrement au pied du coteau.

3.5 Prévention des risques et nuisances

Le PPRL de la Presqu'île guérandaise est annexé au PLU en tant que servitude d'utilité publique et son périmètre est figuré sur le plan de zonage. Quelques secteurs déjà urbanisés dans le prolongement des marais sont concernés par le risque de submersion marine (comme détaillé page 425 du document de justification) mais le projet de PLU n'expose pas de population supplémentaire au risque. Les zones inondables des cours

d'eau, identifiées par les atlas des zones inondables en l'absence de PPR, sont de la même façon reportées sur le plan de zonage et les nouvelles constructions de logements y sont interdites. Concernant la mise hors d'eau des autres constructions qui pourraient y être autorisées, le règlement aurait utilement pu préciser la cote correspondante.

3.6 Déplacements et énergie

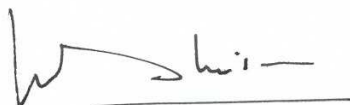
La question des déplacements, objet de l'axe 1-3 du PADD, est principalement concrétisée dans le projet de PLU sous deux angles : d'une part l'introduction d'emplacements réservés, pour l'aménagement de carrefours et voies existantes ou la création de voies nouvelles, et d'autre part par une réflexion en matière de liaisons douces intégrées aux orientations d'aménagement des secteurs de projet. La fragmentation de ces informations rend difficile une vision globale du fonctionnement communal attendu. Par ailleurs, les besoins ne sont pas justifiés au dossier, notamment s'agissant des aires de stationnement et d'équipement en milieu naturel, et leurs impacts environnementaux ne sont pas évalués. L'emplacement réservé n° 29 à Saillé en site classé et en frange de site Natura 2000 pose particulièrement question à ces deux titres. Enfin, au regard de l'intégration de l'emplacement réservé pour le projet de liaison routière Guérande - La Turballe, le projet de PLU se devait de reprendre l'argumentation sur son besoin et la mise en œuvre de la séquence "éviter, réduire, compenser" des impacts du projet tels qu'issus de son étude d'impact.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale des emplacements réservés.

Le projet de PLU a relativement peu investi les questions d'économie d'énergie et de production d'énergie renouvelable. Le règlement propose des recommandations générales dans un "cahier des préconisations environnementales" (chapitre 3 du titre V) dont le statut juridique mériterait d'être précisé. Le projet ne comporte aucune considération sur les questions de bruit et de production de gaz à effet de serre.

La Défense, le 23 février 2017

La présidente de la Mission régionale d'autorité
environnementale, présidente de séance



Fabienne Allag-Dhuisme