



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays de la Loire
sur la révision du PLU de BATZ-SUR-MER**

n°MRAe 2016-2260

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 par téléconférence le 28 février 2017. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme de Batz-sur-Mer (44).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, et en qualité de membres associés, Christian Pitié, Antoine Charlot.

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.

Était excusée : Aude Dufourmantelle

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays-de-la-Loire a été saisie pour avis par la ville de Batz-sur-Mer, le dossier ayant été reçu le 29 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, ont été consultés 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 directeur du parc naturel régional de Brière.*

Après en avoir délibéré, la MRAe 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

Commune touristique de la presqu'île du Croisic, Batz-sur-Mer a vu sa population vieillir et se réduire ses dernières années, passant de 3132 habitants en 2008 à 3008 habitants recensés en 2013. Le projet de PLU se cale sur les objectifs du programme local de l'habitat dont il prolonge la tendance ; il confirme l'opération d'aménagement de la Pigeonnière en extension Est du bourg, d'initiative ancienne mais retardée, dont le programme vise à infléchir cette tendance démographique. Pour le reste, le développement de l'habitat est prévu en densification de l'enveloppe urbaine existante et la seule autre extension urbaine concerne la zone d'activité du Poull'Go.

L'état initial de l'environnement donne une bonne synthèse de contexte communal, malgré quelques lacunes dont la principale porte sur les déterminants de la trame verte et bleue présentée. L'évaluation environnementale proprement dite est moins aboutie : ses différentes composantes manquent de continuité dans la démonstration et elle reste parfois non conclusive, sous la forme de « points de vigilance ».

Sur le fond, les grands ensembles naturels (marais salants de Guérande, dune de la falaise, côte sud) sont globalement protégés, mais on relève quelques faiblesses, comme une approche peu discriminante des occupations du sol autorisées en espaces remarquables littoraux, le maintien en place de la déchetterie ou la possibilité de densifier le bâti existant dans la coupure d'urbanisation.

L'enjeu environnemental principal du projet tient à l'extension de la zone d'activité du Poull'Go. Les mesures compensatoires prévues par l'orientation d'aménagement fondent son acceptabilité dans un contexte où la sensibilité du milieu a été atténuée par le départ de la colonie d'aigrettes qui s'y trouvait. Il conviendra néanmoins de garantir la pérennité des mesures compensatoires, notamment les boisements recréés.

Enfin, les risques naturels littoraux sont identifiés sur le plan de zonage. Le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de la presqu'île guérandaise, annexé au dossier en tant que servitude d'utilité publique, permettra de ne pas accroître la population exposée au risque.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale de la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Batz-sur-Mer 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

Composante de la presqu'île du Croisic, Batz-sur-Mer forme une bande de terre entre l'océan au sud et les marais salants de Guérande au nord. Commune touristique (les résidences secondaires sont presque aussi nombreuses que les résidences principales), elle a perdu, en moyenne annuelle, 0,8 % de ses habitants permanents entre 2008 et 2013 et connu un important vieillissement de sa population. Elle comptait ainsi 3 008 habitants recensés en 2013 contre 3 132 en 2008. En 2013, 36 % de la population avait plus de 60 ans (24 % en moyenne nationale).

La révision du PLU de 2010, prescrite le 28 juillet 2014, était particulièrement motivée par la nécessité de prendre en compte la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle II ») et le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Cap Atlantique qui a été approuvé en 2011 (il est lui-même en révision aujourd'hui). Le contexte législatif s'est entre temps enrichi et précisé, notamment par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi du 24 mars 2014 dite « ALUR »). Le projet de PLU a été arrêté par délibération du conseil municipal en date du 21 novembre 2016.

Son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est organisé en quatre axes, chacun décliné en une dizaine d'orientations :

- assurer le développement communal en privilégiant le bien vivre ensemble, en veillant à la mixité sociale, à l'équilibre démographique et résidentiel et en recherchant les possibilités de densification et de renouvellement urbain dans un souci de maîtrise des consommations de foncier et d'énergie, tout en tenant compte des risques existants ;

- conforter et renforcer l'attractivité économique locale dans toutes ses spécificités : vocation commerciale du centre bourg, vocation salicole, accueil de nouvelles activités dans les parcs dédiés, développement d'un tourisme familial de qualité ;
- Garantir un cadre de vie harmonieux dans le respect et la mise en valeur du patrimoine en s'appuyant sur une redynamisation du centre bourg, sur des équipements publics de qualité et en développant les liaisons douces ;
- Garantir la préservation de la richesse environnementale et paysagère de Batz-sur-Mer, notamment par une réflexion sur les interfaces entre espaces urbains et espaces naturels.

La fourniture d'un document graphique synthétisant l'ensemble du projet communal aurait utilement complété le dossier.

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

L'évaluation environnementale figure dans le rapport de présentation du PLU. Selon les termes de l'article L.104-4 du code de l'urbanisme, elle 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.

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

Le rapport de présentation expose que c'est le futur SCoT de Cap-Atlantique qui fera office de document « intégrateur » au sens de la loi « ALUR » du 24 mars 2014. Pourtant, et malgré le constat que le SCoT actuel n'a pu tenir compte des documents approuvés après lui, notamment le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire-Bretagne 2016 (SDAGE) ou le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), l'examen de l'articulation du PLU aux documents supra-communaux se limite au SCoT actuel et au programme local de l'habitat 2016-2021 (PLH) de Cap Atlantique. S'agissant de ces deux seuls documents, l'analyse mettant en relation orientations supra et traduction dans le projet de PLU est bien menée.

C'est dans le même chapitre que le rapport de présentation aborde le respect des dispositions particulières de la loi Littoral, notamment telles que déclinées dans la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'Estuaire de la Loire. Est ainsi successivement présentée la prise en compte des espaces remarquables, des espaces proches du rivage, de la bande des 100 m et des coupures d'urbanisation. La qualification de « villages » au sens de la loi Littoral des quatre « villages paludiers » n'est

pas justifiée, mais elle reste sans conséquences juridiques dans la mesure où le projet de PLU ne prévoit pas d'extension de leur urbanisation.

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.

2.2 État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement, distribué en cinq grandes parties, est de structure et de lecture claire. Globalement complet, malgré quelques imprécisions commentées ci-dessous, il donne une bonne vision de la situation communale, chaque partie étant clôturée d'une synthèse mettant les principaux enjeux en évidence. On relève néanmoins l'oubli des perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en l'absence de révision du PLU.

Le réseau hydrographique, au demeurant très limité en dehors du marais, n'est ni cartographié ni décrit dans le rapport de présentation, qui mentionne simplement deux cours d'eau « identifiés au titre de la loi sur l'eau », repérés sur le plan de zonage.

Le risque de submersion marine est décrit et cartographié notamment par des extraits de la carte d'aléa et du zonage réglementaire du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de la presqu'île guérandaise. Il convient de préciser que ce document approuvé le 13 juillet 2016 est opposable en tant que servitude d'utilité publique et figure en annexe du PLU avec des plans dans un format plus lisible. À ce risque s'ajoute celui plus spécifique et circonscrit d'érosion des falaises, décrit page 74 et qui serait utilement illustré par une cartographie des secteurs concernés.

La présentation des zonages d'inventaire et de protection des milieux naturels est claire et complète à l'exception de la zone de protection spéciale (ZPS) de Mor-Braz oubliée sur la carte des sites Natura 2000 page 53. Il conviendrait par ailleurs d'ajouter les noms des différentes zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) sur la carte page 46. L'inventaire des zones humides de 2009 a été repris et actualisé : elles restent assez marginales en dehors des espaces de marais. Le rapport présente une brève description de la méthodologie retenue : une première phase terrain en période printanière pour la flore, une seconde phase en période hivernale pour apprécier l'hydromorphie des sols. L'inventaire complet joint en annexe n'apporte pas plus de précisions. La trame verte et bleue communale est formalisée par une carte page 58. Son analyse s'appuie sur l'utilisation d'un logiciel spécifique dont les intrants sont la cartographie de l'occupation des sols et la connaissance des espèces faunistiques présentes. En l'absence de publication de ces éléments, il est difficile d'avoir un regard critique sur la portée et les limites de l'exercice conduit.

Enfin, les sites inscrits et classés ne sont évoqués que de façon anecdotique. Le report du site classé sur le plan des servitudes est peu lisible.

La MRAe recommande de présenter les éléments supports de l'analyse conduite en matière de trame verte et bleue.

L'analyse de la consommation d'espace porte sur la mise en œuvre du PLU aujourd'hui révisé, soit de 2010 à 2014. Elle montre une consommation de 3,6 ha en 5 ans combinant activités et logements, cette valeur relativement faible étant corrélée à une construction également modérée de moins de 100 logements et l'implantation d'un supermarché. Interrogés sous l'angle de la densité urbaine, ces chiffres correspondent à environ 36 logements/ha. On doit néanmoins souligner que les éléments présentés sont biaisés par le non décompte des VRD (voirie et réseau divers) qui relèvent pourtant par définition d'une consommation d'espace.

2.3 L'explication des choix retenus pour établir le PADD

Ce court chapitre du rapport de présentation s'apparente à une synthèse des enjeux dégagés par le diagnostic et l'état initial de l'environnement. Il faut particulièrement souligner l'absence (de même que dans le chapitre « hypothèse et objectifs de développement ») de toute projection démographique. En pratique, le projet de PLU raisonne uniquement en termes de nombres de logements à construire, en reprenant à son compte l'objectif du PLH de 18 logements par an. Extrapolé sur 10 ans, il correspond à 180 logements, tandis que la ZAC de la Pigeonnière en a d'ores et déjà programmé 101. Le PADD affiche ainsi que le solde sera produit dans les dents creuses de l'enveloppe bâtie, mais leur potentiel de construction n'est pas clairement chiffré, le dossier ne fait pas apparaître de mesures de nature à encourager leur mobilisation effective. Les extensions d'urbanisation prévues par le PADD précédent sont supprimées.

S'agissant du développement économique, le rapport confirme l'extension du parc d'activité du Poull'Go, inscrite au schéma d'accueil des entreprises de Cap-Atlantique. Défini comme « parc d'activité d'équilibre », il porte l'ambition de permettre l'accueil de « nouvelles filières », sans que celles-ci ne soient explicitées. Cette absence de justification plus précise est d'ailleurs pointée par l'évaluation environnementale elle-même (page 259). S'agissant du seul secteur d'extension de l'urbanisation, il a fait l'objet d'un zoom environnemental spécifique et d'une orientation d'aménagement et de programmation, mais les études citées (inventaire naturaliste sur quatre saisons notamment) ne sont pas fournies.

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 adopte une approche formelle en étudiant successivement le PADD, le règlement et les orientations d'aménagement. Un volet

spécifique à l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 complète l'exercice. A l'examen, il présente plusieurs limites, notamment dans sa structure logique. Tout d'abord, l'analyse du PADD, si elle confronte les orientations retenues et les enjeux dégagés, permet simplement de montrer que les premières ont tenu compte des seconds, mais ne permet pas réellement d'évaluer leur incidence. Ainsi, par exemple, on ne sait pas mieux à ce stade quelles seront les incidences environnementales de l'orientation visant à étendre la zone d'activité du Poull'Go. On remarque au passage que les orientations étudiées diffèrent ponctuellement de celles présentées dans le PADD.

S'agissant du règlement (textuel et graphique), l'analyse commence par lister des incidences potentielles puis met en regard les règles chargées de les éviter, les réduire ou les compenser. En l'absence de lien tissé entre la précédente analyse du PADD et les incidences potentielles envisagées, elle donne une impression de « hors-sol ». Par ailleurs, cette approche n'envisage les dispositions réglementaires que comme des mesures favorables à l'environnement, ce à quoi elles ne peuvent toutes se résumer (par exemple, le règlement permet des aires de stationnement en milieu naturel). Cette difficulté est abordée sous l'angle de « points de vigilance », mais ils restent souvent non conclusifs.

Enfin, l'évaluation de l'orientation d'aménagement du secteur du Poull'Go apporte certaines réponses à la question pointée plus haut. En revanche, elle se conclut sur des « propositions complémentaires » dont le dossier n'indique pas le sort, mais qui après vérification n'ont pas été intégrées.

L'évaluation des incidences Natura 2000 étudie le site « Marais salants de Guérande, traicts du Croisic et dunes de Ben-Bron » dans ses deux composantes, zone spéciale de conservation (ZSC, pour la faune et la flore) et zone de protection spéciale (ZPS, pour les oiseaux). Elle sera commentée dans le paragraphe 3 du présent avis.

2.5 Les mesures de suivi

Le dispositif de suivi proposé est structuré par thématiques environnementales. Les états zéro sur la base desquels seront comparées les évolutions futures sont manquants et un certain nombre des indicateurs retenus sont déconnectés des orientations relevant du PLU et ne sont pas reliés à des objectifs quantifiés.

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.

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

Le résumé non technique, sous forme de tableaux, est extrêmement synthétique. L'absence de tout élément cartographique est un frein à son appropriation. La description de la méthodologie employée pour réaliser l'évaluation est manquante.

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 reprend à son compte sans analyse complémentaire les objectifs de production de logements du PLH (18 logements par an), dont il prolonge la tendance sur les 10 prochaines années pour retenir un objectif de 180 logements. Telle que présentée (page 150), l'analyse des capacités de densification et renouvellement du bâti existant n'est pas envisagée comme un préalable mais comme la recherche d'un complément au foncier d'une extension urbaine déjà engagée (opération de La Pigeonnière) de 101 logements. Néanmoins, la capacité des espaces déjà urbanisés à produire environ 80 logements au terme du projet de PLU n'est pas clairement démontrée. En tout état de cause, cette stratégie permet une très nette réduction de la consommation d'espace à destination d'habitat dans le nouveau PLU : les 6,8 ha du secteur de la Pigeonnière sont à mettre au bilan du PLU précédent, et le présent projet supprime les deux autres secteurs d'extension 1AUh et 2AUh. A noter qu'en l'absence d'orientation d'aménagement sur le secteur de La Pigeonnière, la concrétisation de ses objectifs repose sur les pièces du dossier de ZAC dont l'autorité environnementale n'a pas eu connaissance.

La zone d'activité du Poull'Go est l'autre secteur d'extension urbaine. Le dossier indique que sa nouvelle délimitation emporte une réduction de 45 % de la surface d'extension.

S'agissant des coupures d'urbanisation, si leur délimitation est bien prise en compte par le zonage, elles appellent néanmoins deux remarques. Tout d'abord, les secteurs UBa1 le long des marais et le lotissement Manéric en zone Ube permettent les constructions nouvelles et donc une densification de l'urbanisation existante au sein de la coupure, alors même que le lotissement hors coupure à l'Est, en zone Ubc, permet uniquement les extensions et annexes des constructions existantes. D'autre part, l'absence de recherche d'un nouveau site pour la déchetterie située en coupure d'urbanisation, au cœur de la dune de la falaise, n'est pas cohérente avec les objectifs de revalorisation de ce site d'intérêt écologique et paysager.

3.2 Protection du patrimoine naturel

La trame verte et bleue n'est pas spécifiquement formalisée sur le plan de zonage, mais la limitation des secteurs d'extension de l'urbanisation et la mobilisation des outils réglementaires adaptés permettent sa bonne prise en compte globale : les marais et la dune de la falaise sont classés en secteur Ne (espaces remarquables) et la trame verte urbaine est concrétisée par une série d'espaces boisés classés, prolongés vers l'Est par des secteurs Ntv de « biodiversité ordinaire » et quelques arbres spécialement protégés

au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme (dispositif qui fait l'objet d'une fiche détaillée en annexe du règlement). Les zones humides recensées sont reportées sur le plan de zonage et bénéficient d'une protection stricte organisée par l'article 6 des dispositions générales du règlement.

S'agissant spécifiquement des espaces remarquables au sens de la loi Littoral, le règlement du secteur Ne reprend intégralement les possibilités d'aménagement offertes par l'article R.121-5 du code de l'urbanisme, sans les décliner au regard des enjeux et des besoins du territoire communal¹ : L'autorisation générale des aires de stationnement, par exemple, peut dès lors apparaître excessive en l'absence de justification portée par le projet de PLU.

La construction de nouvelles salorges, dont le positionnement en interface avec les marais mérite une attention particulière sur le plan environnemental, est limitée à des secteurs Ad ponctuels, le principal se situant en prolongement du secteur d'activité du Poull'Go. L'extension de cette zone d'activité intervient sur un secteur de sensibilité environnementale, relevant en partie de la ZPS « Marais salants de Guérande, traicts du Croisic et dunes de Ben-Bron ». Les études conduites sur ce site sont restituées de façon trop synthétique. Le départ récent, évoqué dans le dossier, de la large colonie d'aigrettes qui était une caractéristique du site, a été confirmé à la MRAe. L'orientation d'aménagement du secteur organise le maintien des mares et fossés existants. La destruction des boisements internes sera compensée par la recréation de coupures vertes boisées et la reconstitution d'un bois en contact avec le marais au nord, favorable à l'accueil des oiseaux. Il conviendra de garantir la pérennité de ce futur boisement qui ne bénéficie pas au projet de PLU d'une protection au titre des espaces boisés classés.

S'agissant de la composante ZSC du site « Marais salants de Guérande, traicts du Croisic et dunes de Ben-Bron », l'évaluation s'appuie sur l'analyse des zonages et règlements associés (Ne et Np très majoritairement) pour conclure à l'absence d'incidence. Néanmoins, la zone N autorisant l'extension des constructions existantes et la construction d'annexes aux constructions existantes, il aurait été utile d'apprécier dans quelle mesure la ZSC était susceptible de recevoir sans incidences négatives notables ces extensions et annexes.

3.3 Eau

La commune de Batz-sur-Mer est raccordée à la station d'épuration de Guérande-Livéry. L'évaluation environnementale (page 228) montre les capacités résiduelles de cet équipement relativement récent, mais souligne sans le faire elle-même la nécessaire mise en perspective de ces capacités avec le développement des autres communes raccordées,

¹ Les aires de stationnement « indispensables à la fréquentation automobile et la prévention de la dégradation des espaces par le stationnement irrégulier » n'y sont pas identifiées

dont font partie les gros pôles urbains locaux de Guérande et La Baule. L'annexe sanitaire précise par ailleurs qu'environ 99 % des habitations relèvent de l'assainissement collectif.

L'article 4 des règlements de zones transcrit les principes de gestion des eaux pluviales portés par le zonage d'assainissement élaboré en parallèle du PLU, en préconisant une rétention des eaux à la parcelle. Le PLU instaure par ailleurs deux emplacements réservés destinés à la réalisation de bassins de rétention pour corriger des dysfonctionnements existants.

3.4 Prévention des risques et nuisances

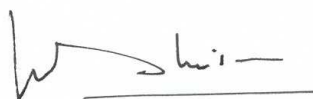
Le PPRL de la Presqu'île Guérandaise est annexé au PLU en tant que servitude d'utilité publique et son périmètre est figuré sur le plan de zonage. Un certain nombre d'habitations existantes dans le prolongement des marais (notamment en secteur Uba) sont concernées par le risque de submersion marine mais, considérant que le règlement du PPRL s'imposera à celui du PLU, le projet de PLU n'exposera pas de population supplémentaire au risque. De la même façon, un nombre plus limité d'habitations sur la côte sud se trouve en secteur exposé à l'érosion et aux chocs mécaniques de la houle tels que définis par le PPRL.

3.5 Déplacements, énergie, climat

Le rapport de présentation rappelle les objectifs du plan énergie territorial de la communauté de communes Cap Atlantique. La prise en compte de ce plan se limite toutefois à cette mention et ne décrit pas en quoi le PLU prend en compte cet aspect.

Nantes, le 28 février 2017

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



Fabienne Allag-Dhuisme