



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale des Pays de la Loire
sur le projet d'élaboration du
plan local d'urbanisme (PLU)
de Sainte-Radegonde-des-Noyers (85)**

n° :PDL-2021-5183

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe des Pays de la Loire a donné délégation à son président en application de sa décision du 17 septembre 2020 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis sur le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Sainte-Radegonde-des-Noyers (85), les membres ayant été consultés le 12 mai 2021.

En application du règlement intérieur de la MRAe adopté le 10 septembre 2020, 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 le présent avis Paul Fattal, Mireille Amat, Olivier Robinet et Daniel Fauvre.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire a été saisie par la communauté de communes « Sud Vendée Littoral » pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 22 février 2021.

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 26 février 2021 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire, qui a transmis une contribution en date du 11 mars 2021.

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

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

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

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

Synthèse de l'Avis

La commune de Sainte-Radegonde-des-Noyers est située au sud de la côte vendéenne, au fond de la baie de l'Aiguillon. Il s'agit d'un territoire de marais, fortement exposé aux risques naturels littoraux. Elle comptait une population résidente de 930 habitants en 2017.

La municipalité a décidé, fin 2014, de prescrire l'élaboration d'un PLU intégrant les évolutions de la réglementation, des besoins et des modes de vie intervenues depuis l'approbation du POS de 2001, actuellement caduc depuis 4 ans. Le projet de PLU a été arrêté une première fois en 2016 par la commune, cette dernière disposant alors de la compétence urbanisme. Suite à l'enquête publique, la communauté de communes Sud Vendée littoral a fait le choix de revoir le projet de PLU et de procéder à un second arrêt de projet en février 2021.

Le rapport dresse un bon état des lieux du territoire mais serait à compléter notamment sur la prise en compte des documents de planification des politiques sectorielles, la hiérarchisation des espaces naturels et les incidences du projet de PLU sur ces espaces, notamment sur le site Natura 2000.

Le projet de PLU manifeste une volonté accrue de tenir compte des enjeux environnementaux, en préservant les espaces remarquables, en identifiant les zones à risques et la trame verte et bleue, et en supprimant les zones d'urbanisation future de l'ancien POS, trop largement dimensionnées.

Prévoyant sur 10 ans la construction de 50 logements, uniquement par densification de l'enveloppe urbaine, le PLU apparaît cohérent en matière de rythme et de spatialisation de l'urbanisation, mais il comporte des dispositions pour partie inadaptées sur les grands espaces naturels.

La MRAe recommande notamment :

- d'assurer une meilleure protection des espaces remarquables et des zones humides,
- de rechercher une meilleure cohérence avec les dispositions du PPRL de la Sèvre niortaise.

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 de l'élaboration du PLU de la commune de Sainte-Radegonde-des-Noyers, en tant que commune littorale et comprenant un site Natura 2000 (articles R.104-9 et R. 104-10 du code de l'urbanisme).

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

1.1 Contexte et présentation du territoire

La commune de Sainte-Radegonde-des-Noyers est située au sud de la côte vendéenne, au fond de la baie de l'Aiguillon. Le territoire communal s'étend sur une surface de 3 313 hectares et doit sa forme particulièrement allongée aux "prises" successives sur la mer effectuées au fil des siècles, le bourg étant localisé sur un ancien îlot calcaire.

Appartenant au marais poitevin, la commune se caractérise par un réseau de canaux et de zones humides, drainées à des fins agricoles pour certaines, encore fonctionnelles pour d'autres. La commune recèle ainsi un patrimoine naturel de premier plan, reconnu par diverses mesures d'inventaires et de protection, notamment le site Natura 2000 du marais poitevin¹ et la réserve naturelle nationale de la Baie de l'Aiguillon.

Bien que soumise à la loi Littoral et à un plan de prévention des risques littoraux, la commune est davantage concernée par des problématiques rurales que balnéaires. Elle compte une population résidente de 930 habitants (données INSEE 2017) et n'est à ce jour pas couverte par un schéma de cohérence territoriale.

Le conseil municipal a décidé par délibération du 19 décembre 2014 de prescrire la révision du plan d'occupation des sols alors en vigueur, adopté en 2001, tant pour adapter le nouveau document aux évolutions réglementaires que pour tenir compte de l'évolution des besoins.

Un premier projet de PLU arrêté par une délibération du 28 juillet 2016 a été soumis pour avis aux personnes publiques associées et à la MRAe².

1 Zone de protection spéciale FR5410100 et zone spéciale de conservation FR5200659 du marais poitevin.

2 cf. notamment avis délibéré n° 2016-2290 de la MRAe en date du 17 mars 2017.

La compétence urbanisme a été transférée le 1^{er} janvier 2017 à la communauté de communes, qui élabore parallèlement le projet de SCoT Sud Vendée Littoral, arrêté le 5 mars 2020 et actuellement en cours de redéfinition.

Le plan d'occupation des sols de la commune est devenu caduc le 27 mars 2017³.

Suite à l'enquête publique sur le projet de PLU arrêté en 2016 qui s'est déroulée au printemps 2018, la collectivité a décidé de faire évoluer le projet de PLU et a procédé le 21 janvier 2021 à un second arrêt de projet, objet du présent avis.

1.2 Présentation du projet de PLU

La stratégie communale demeure fondée dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) sur 6 objectifs structurants :

- accueillir les nouveaux habitants au sein du bourg,
- anticiper les besoins futurs de la population,
- favoriser le développement économique et les loisirs,
- valoriser le cadre de vie et le patrimoine identitaire du marais poitevin,
- préserver les continuités écologiques,
- respecter les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Le projet de PLU a pour objectif de porter la population à environ 1 000 habitants au début des années 2030.

Le PADD se différencie de celui de 2016 essentiellement en ce qu'il :

- prévoit de valoriser l'espace aménagé de l'aire de manœuvre de poids lourds située à l'est du bourg en y permettant l'aménagement d'un site d'accueil d'activités,
- prévoit de préserver des jardins du cœur de bourg de l'urbanisation,
- signale une intention de préservation des espaces remarquables,
- chiffre l'objectif de consommation d'espace pour l'habitat.
- Les plans de zonage ont été remaniés entre le projet de PLU de 2016 et l'actuel projet. Les principales évolutions intervenues sont les suivantes :
- le transfert d'une partie de la zone Ua à vocation d'habitat en Uj (secteur de jardins), incluant la suppression de l'orientation d'aménagement et de programmation correspondante,
- l'inclusion dans la zone Ua de secteurs comprenant des constructions, initialement zonés A au sud et à l'est du bourg,
- la création d'un second secteur Ue à vocation d'activités, à l'est du bourg,
- le classement en A de linéaires de réseau hydraulique pressentis pour être zonés N.

Le projet de règlement écrit fait également l'objet de modifications, non explicitées dans le dossier, incluant par exemple une redéfinition des aménagements qu'il permet en espaces remarquables.

3 Conformément à l'article 135 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) promulguée en mars 2014.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLU 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 de PLU de Sainte-Radegonde-des-Noyers identifiés par la MRAe sont :

- la prise en compte des risques naturels, notamment le risque de submersion marine,
- la stabilisation des pressions sur les milieux naturels d'intérêt exceptionnel,
- la gestion économe de l'espace et le respect de l'identité du bourg.

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

Sur le plan formel, le rapport de présentation est construit en s'appuyant sur les articles L.151-4 et R.151-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Il est dans l'ensemble pédagogique et correctement illustré mais comporte toujours des faiblesses explicitées dans les paragraphes qui suivent, auxquelles la collectivité aurait pu remédier à l'occasion de ce second arrêt de projet.

2.1 Diagnostic socio-économique, état initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence de plan, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

Le diagnostic présente, dans l'ensemble, le territoire de façon claire et adaptée, mais appelle néanmoins quelques compléments.

Il est appréciable que la description des milieux naturels précède l'approche sous l'angle des zones d'inventaire et de protection recensées. Il aurait toutefois été utile, en complément, de recenser les pressions exercées actuellement sur l'environnement (par exemple, poursuite éventuelle du drainage, implantation de tonnes de chasse) de façon à situer les données de l'état initial dans une vision dynamique, permettant également de cerner ses perspectives d'évolution en l'absence d'adoption d'un PLU.

La caractérisation de certaines composantes de la trame verte et bleue (TVB) de la commune, qui s'appuie sur le schéma régional des continuités écologiques et sur une analyse plus détaillée déclinée à l'échelle locale, est confuse. Le choix d'identifier les espaces les plus importants à préserver ou à restaurer est compréhensible. Il y a cependant un manque de cohérence entre la présentation de la méthode utilisée et sa traduction cartographique : plusieurs secteurs inventoriés en ZNIEFF de type 1 ne figurent pas sur la carte de la TVB, malgré l'indication contraire dans le paragraphe sur les pôles de biodiversité ; les critères de distinction entre réservoirs majeurs et secondaires ne sont pas explicités.

Les caractéristiques de la ZNIEFF de type 2 recensée sur la commune seraient à ajouter.

Le travail attendu d'identification et de description des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable du fait des occupations et utilisations du sol permises par le règlement du projet de PLU (notamment les zones urbanisables concernées par des orientations d'aménagement ou par une zone humide et la zone NL de développement du pôle d'attelage, qui intersecte le site Natura 2000), obligation réglementaire non satisfaite précédemment, n'a pas été réalisé.

La MRAe recommande de mieux renseigner les perspectives d'évolution de l'environnement, de clarifier les critères d'identification de la trame verte et bleue et d'exposer les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU.

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

En l'absence de SCoT, cette partie du rapport de présentation a vocation à présenter en quoi le futur PLU s'articule avec les différents documents de planification sectoriels, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte tels que notamment le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Sèvre Niortaise et du Marais Poitevin approuvé en 2011, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne ainsi que le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire adoptés en 2015.

L'exercice est mené de façon plus ou moins détaillée, en se limitant à énoncer les grands objectifs d'une partie de ces documents sans descendre de façon systématique au niveau de leurs dispositions applicables aux documents d'urbanisme. On relève par exemple l'omission du PGRI, dont plusieurs dispositions sont spécifiquement applicables aux documents d'urbanisme, ou l'absence de référence à la disposition du SDAGE spécifique aux marais rétro-littoraux.

L'argumentaire proposé par la commune sur les modalités de respect de la loi Littoral serait à compléter avec les règles applicables à l'ouverture et l'aménagement de terrains de camping (en expliquant si le camping à la ferme y est soumis), à la construction de bâtiments agricoles en discontinuité des agglomérations et villages (règles à rappeler aussi dans le règlement) et la présentation des catégories limitatives de projets non soumises aux dispositions de la loi Littoral pour des motifs liés notamment à la sécurité civile.

Sauf compléments, le rapport devrait expliquer brièvement pour quelles raisons des documents intéressants potentiellement le projet de PLU n'ont pas été retenus dans l'analyse, tels que par exemple le document stratégique de la façade Nord Atlantique Manche Ouest (DSF NAMO) et le plan de gestion du parc naturel marin limitrophe de la commune⁴.

La MRAe recommande de procéder à une analyse plus détaillée de l'articulation du projet de PLU avec les autres plans et programmes ainsi qu'avec la loi Littoral.

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

Le rapport de présentation explique dans l'ensemble les choix retenus de façon claire. Cependant, il le fait sur certains points de façon trop générique pour justifier de l'entière cohérence du projet

4 Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis.

de PLU avec l'objectif affiché (tel que la protection des zones humides) et comporte ponctuellement des indications erronées car discordantes du règlement projeté (concernant par exemple ce que le règlement permet dans les espaces remarquables). Hormis la mention de trois scénarios démographiques et le rappel du projet initial de densification de la zone Uj, le rapport ne met pas en évidence d'autres variantes qui auraient été étudiées.

2.4 Incidences notables probables du projet de PLU et mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables de celui-ci

L'analyse des incidences a pour objet d'identifier les effets bénéfiques et dommageables du projet de PLU, afin de pouvoir les corriger par la recherche, prioritairement, de mesures d'évitement, de réduction et, à défaut de solution satisfaisante, de compensation.

Au cas présent, l'analyse est effectuée en trois temps : d'abord sur les incidences du PADD, puis sur la déclinaison concrète de ce dernier dans les règlements écrit et graphique et, enfin, par thématique à l'échelle du territoire. L'analyse est assez succincte mais globalement proportionnée au projet de PLU.

Toutefois, le dossier indique de nouveau de façon erronée qu'aucune zone humide et/ou inondable ne sera constructible dans le bourg (cf. partie 3 du présent avis). Il omet également d'analyser si les aménagements autorisés dans le marais sont susceptibles de porter atteinte à ce dernier, en particulier sur certains secteurs inventoriés en ZNIEFF de type 1 mais non inclus dans le site Natura 2000 du marais poitevin.

Les enjeux de préservation associés au site Natura 2000 du marais poitevin sont clairement rappelés. En revanche, le volet d'évaluation d'incidences Natura 2000 est incomplet. Il repose sur un postulat doublement erroné suivant lequel le site serait intégralement zoné en espace remarquable au titre de la loi Littoral et n'admettrait que des constructions et installations strictement liées et nécessaires au fonctionnement des réseaux d'intérêt collectif. Il omet également d'analyser la possibilité d'incidences indirectes (dans l'hypothèse par exemple de création d'un parc de production d'énergies renouvelables). Le rapport est ainsi à compléter pour évaluer conformément aux exigences de l'article R.414-23 du code de l'environnement les incidences du projet de PLU sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du site Natura 2000.

La MRAe recommande :

- ***de reconsidérer l'évaluation des incidences du projet de PLU,***
- ***de développer un argumentaire spécifique sur les espèces et habitats qui ont justifié la désignation du site Natura 2000 du marais poitevin.***

2.5 Dispositif de suivi

Comme relevé par la MRAe dans son avis sur le projet de PLU arrêté en 2016, le dossier comporte une quinzaine d'indicateurs de suivi des effets du PLU, simples à mobiliser mais qui mériteraient d'être ajustés et développés, au regard notamment des enjeux environnementaux.

Par exemple, l'évolution de la répartition des emplois par secteurs d'activités est certes intéressante à connaître mais peut être largement tributaire de facteurs indépendants du PLU. A contrario et au regard des choix opérés en matière d'assainissement des eaux usées, un suivi de la résorption des non-conformités des systèmes d'assainissement non-collectif semblerait utile.

L'objectif affiché par la commune de ne construire aucun bâtiment en ZNIEFF de type 2 n'est pas non plus cohérent avec le règlement du PLU dans la mesure où celui-ci y permet de nouvelles constructions. Il serait par ailleurs plus pertinent de chercher à préserver de toute nouvelle construction les ZNIEFF de type 1, qui présentent un intérêt patrimonial plus avéré que les ZNIEFF de type 2 et sont plus étendues sur certains secteurs que le périmètre du site Natura 2000. Des indicateurs concernant les aménagements réalisés au sein des espaces remarquables seraient particulièrement utiles à la compréhension des pressions subies par l'environnement.

La MRAe recommande d'ajuster les indicateurs de suivi, en cohérence avec les enjeux environnementaux mis en évidence.

2.6 Méthodes

L'élaboration du projet de PLU et l'évaluation environnementale ont été conduites avec l'accompagnement d'un nouveau bureau d'études. Celui-ci exploite des éléments formalisés par ses prédécesseurs, sans apporter de réponses aux faiblesses signalées par la MRAe dans son avis de mars 2017.

Des indications sur les sources des données sont retranscrites de façon satisfaisante au fil du rapport. Toutefois, le guide d'interprétation de la méthode de cotation des incidences intervient tardivement. De plus, le chapitre d'explication de la méthode n'a pas vocation à figurer uniquement dans le résumé non technique.

Sur le fond, le rapport indique que « le projet de PLU correspond aux meilleures alternatives pour la préservation de l'environnement » et que « l'étude des incidences résiduelles peut alors être réalisée et donner lieu à des mesures de réduction voire de compensation ». Or, il ne présente quasiment pas de variantes. L'étude de rédactions réglementaires alternatives aurait précisément permis de définir le règlement le plus protecteur.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique doit permettre de rendre accessible au public les éléments constitutifs du projet de PLU. Ce dernier reprend les parties du rapport environnemental et permet globalement une bonne appréhension par le public des enjeux, notamment environnementaux, du territoire.

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

Le projet de PLU se fixe pour objectif de répondre aux besoins actuels tout en intégrant les évolutions réglementaires intervenues. 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

Le dossier opte pour un rythme de croissance démographique de 1 % par an dans le prolongement des tendances observées entre 2014 et 2018, correspondant à la construction de 50 nouveaux logements sur 10 ans dans la perspective d'atteindre 1 000 habitants au début des années 2030. Le projet de PLU ne prévoit la reconduction d'aucune zone d'urbanisation future de l'ancien POS – celles-ci étant restituées aux zones naturelles ou agricoles – mais uniquement le confortement de l'enveloppe urbanisée déjà zonée U, en vue de tendre vers une densité de 15 logements minimum à l'hectare sur les opérations nouvelles, ainsi que la poursuite de l'aménagement d'une zone d'activités bénéficiant d'un permis d'aménager et d'un espace déjà utilisé comme aire de manœuvre pour poids-lourds à l'est du bourg. Les densités affichées dans les deux orientations d'aménagement et de programmation sectorielles pourraient toutefois être accrues en recherchant des formes urbaines innovantes.

L'estimation du besoin en foncier constructible s'appuie sur un repérage des possibilités d'accueil de nouvelles constructions au sein du lotissement communal déjà autorisé (35 logements) ainsi que par division parcellaire ou comblement des dents creuses et renouvellement urbain (15 logements après application d'un taux de rétention réaliste de 50 %). Toutefois, le projet de PLU permet l'urbanisation de parcelles situées au-delà de la frange sud-est du « périmètre actuellement urbanisé » du bourg cartographié dans le rapport, non comptabilisées dans le potentiel foncier, en particulier les deux secteurs couverts par des orientations d'aménagement et de programmation, ce qui appellerait une clarification.

La consommation foncière pour l'habitat intervenue entre 2009 et 2018 est estimée à 7ha pour l'habitat et 0,15 ha à vocation économique. Le PADD fixe un objectif chiffré de modération de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestier avec une consommation estimée à 5ha pour l'habitat, mais ne le fait pas pour les autres activités (économie, tourisme, équipements...), sans explication sur ce point.

La MRAe recommande de définir dans le PADD un objectif de modération de la consommation d'espace pour les activités.

Par ailleurs, la MRAe rappelle :

- que la stratégie nationale bas carbone 2020, en cohérence avec le plan national biodiversité, vise l'arrêt à terme de la consommation des terres naturelles, agricoles et forestières, avec une forte réduction à l'horizon 2035 ;
- que l'objectif de « zéro artificialisation nette » inscrit dans les orientations politiques françaises depuis juillet 2018 impose de réfléchir, à titre compensatoire, à des propositions de « désartificialisation » parallèlement à tout projet de consommation nouvelle d'espace.

3.2 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels

L'article L 121-1 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels aux PLU, qui ont un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édiction de mesures de réduction de vulnérabilité.

D'une façon générale, les deux principes directeurs en matière d'inondation à l'échelle du bassin Loire-Bretagne sont :

- de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en préservant de toute urbanisation nouvelle les zones inondables non urbanisées, en préservant les zones d'expansion des crues et les capacités de ralentissement des submersions marines ainsi que les zones de dissipation de l'énergie en cas de rupture des digues,
- de réduire les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable.

Le rapport de présentation du PLU rappelle l'existence de risques naturels et du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) de la Sèvre niortaise approuvé le 30 novembre 2015, dont il annexe le zonage réglementaire, y compris les cartes d'aléas, et le règlement écrit. Le lien vers le site de la Préfecture où se trouve le PPRL complet y compris la notice de présentation de ce dernier pourrait être mentionné pour information⁵. Le rapport de présentation du projet de PLU devrait également se référer aux dispositions du PGRI.

Afin de faciliter la lecture des documents, il serait utile de reporter sur le règlement graphique les zones rouges et bleues du PPRL. Les zones concernées par des périmètres d'aléas sont très majoritairement zonées en N et A dans le PLU, qui évite d'étendre l'urbanisation dans les zones exposées, excepté sur la zone d'activités Ue et au sud de la zone Ua, toutes deux soumises aux prescriptions de la zone B1 du PPRL. Le dossier rappelle que le règlement du PPRL prévaudra sur le règlement du PLU. A noter toutefois, qu'un travail plus fin de mise en cohérence du règlement du projet de PLU avec le règlement du PPRL mériterait d'être effectué de façon à mieux décliner les prescriptions du PPRL, au risque sinon de retrouver des incohérences voire des oppositions entre les documents. Une réflexion sur des orientations d'aménagement et de programmation sectorielles "inondations" aurait également pu constituer un outil adapté pour faciliter la résilience et le retour à un fonctionnement normal du territoire après une crise.

Par ailleurs, les systèmes littoraux de protection contre les submersions marines et de stabilisation du trait de côte, nécessitant des travaux réguliers de confortement, sont peu abordés dans le dossier. Celui-ci devrait faire état de l'avancement de la réalisation des travaux sur le système d'endiguement intéressant le territoire de la commune, projetés dans le cadre du programme d'action et de prévention des inondations (PAPI).

Le rapport de présentation doit être actualisé et complété en faisant référence au Dossier Départemental des Risques Majeurs approuvé en 2019, à l'achèvement du plan de submersion rapide (PSR), aux risques radon, de remontées de nappes et aux risques « cavités souterraines » liés à la présence de fontis (affaissement du sol provoqué par un éboulement souterrain) sur la commune.

Le rapport mentionne par ailleurs la présence de sites et sols pollués ou potentiellement pollués sur la commune, sans toutefois les localiser sur une carte ni exposer leur devenir, ce qui pose un problème d'information du public. Or, si certains sites concernent des zones destinées à la construction, la commune devrait dès à présent s'interroger sur leur compatibilité sanitaire avec les usages prévus dans le document d'urbanisme, afin de s'assurer de l'absence de risques pour les futurs occupants (réalisation d'un diagnostic des sols, voire d'une démarche d'évaluation des risques sanitaires adaptées aux usages envisagés, présentation des mesures de gestion : maintien d'un zonage protecteur, dépollution, dispositions constructives, restrictions d'usages par exemple).

5 <http://www.vendee.gouv.fr/approbation-du-pprl-de-la-sevre-niortaise--du-30-a2173.html>

La MRAe recommande :

- **de compléter l'information du public en matière de risques et de sols pollués,**
- **de vérifier l'entière cohérence du projet de PLU avec les dispositions du PPRL de la Sèvre niortaise et du PGRI du bassin Loire-Bretagne et en particulier avec l'exigence de non accroissement de la vulnérabilité dans les zones soumises au risque submersion.**

Nuisances et santé publique

Une attention particulière doit être portée à l'aménagement des zones susceptibles d'être concernées par des nuisances. Au cas particulier, seules les nuisances sonores aux abords des infrastructures, avec le passage de la RD 137 au nord de la commune, font l'objet d'un paragraphe dans le dossier et les périmètres des secteurs affectés par le bruit de cette infrastructure de transport ne sont pas reportés à titre d'information sur les plans de zonage.

Les OAP 1 et 2, à vocation résidentielle, étant situées à proximité de zones agricoles, le rapport de présentation devrait analyser s'il convient de prendre en compte les enjeux liés aux risques d'exposition aux produits phytosanitaires utilisés en agriculture, par la mise en place de zones de recul vis-à-vis des zones résidentielles, en cohérence avec l'arrêté du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, notamment le titre IV (dispositions particulières relatives aux distances de sécurité au voisinage des zones d'habitation et des zones accueillant des groupes de personnes vulnérables).

Le règlement écrit du PLU incite à l'utilisation d'essences locales pour les plantations. Il gagnerait à sensibiliser de façon complémentaire aux espèces allergisantes.

La MRAe recommande :

- **de recenser les autres activités et équipements (activités économiques, salle des fêtes...) susceptibles d'engendrer des nuisances sonores sur la commune, de façon à s'assurer de la cohérence du projet de PLU sur ce point,**
- **de promouvoir l'usage d'espèces de végétaux peu allergisantes pour l'aménagement des espaces verts.**

3.3 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Le projet de PLU s'attache, en combinant différentes dispositions, à préserver les espaces littoraux et, plus largement, à prendre en compte la trame verte et bleue (TVB) de la commune, identifiée en s'appuyant sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et sur une analyse plus détaillée déclinée à l'échelle locale. Cependant, pour être pleinement cohérente, la mise en œuvre de cet objectif présente des marges d'améliorations, exposées ci-après.

Espaces remarquables au titre de la loi Littoral

L'identification des espaces remarquables au titre de la loi Littoral doit reposer sur les critères définis à l'article R.121-4 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation indique, sans vérifier que cet article soit pleinement pris en compte, que le PLU préserve en tant qu'espaces remarquables les sites Natura 2000.

S'il apparaît cohérent de ne pas identifier en tant qu'espaces remarquables et de zoner en A des sièges agricoles déjà aménagés ou certains canaux, le PLU omet en revanche de protéger d'autres secteurs naturels de marais appartenant au site Natura 2000 et/ou inventoriés en ZNIEFF de type 1 pour leur intérêt écologique. Cela va également à l'encontre de la nécessité de les préserver en tant qu'espaces remarquables, expressément reconnue dans le projet de SCoT du Sud Vendée littoral arrêté en mars 2020 par la communauté de communes en charge de l'élaboration du présent PLU.

Le précédent avis de la MRAe avait notamment identifié à ce titre, le parcellaire appartenant au Conservatoire du littoral et des rivages lacustres entre le siège de la Prée Mizottière et la réserve naturelle nationale de la baie de l'Aiguillon, les parcelles cadastrées 12 sur la planche nord, 379 et 380 sur la planche centrale, le nord-est du bourg aux abords du terrain de sport et du centre d'équitation, les parcelles cadastrées 215, 257 et 258 notamment, près de l'Ardivillière, 119, 120, 205, 206 et 207 à l'Est de Belle Demeure dans les ZNIEFF de type 1 des Marais desséchés du Petit Poitou et des Prairies relictuelles de la Baie de l'Aiguillon (au nord de la Prée-Mizottière).

En l'absence de justification nouvelle et/ou de rectification des plans de zonage sur ce point, et du fait de l'absence cette fois de références cadastrales sur le plan de zonage au 1/12000ème, la MRAe relève de nouveau un défaut d'identification et de protection en tant qu'espaces remarquables de ces mêmes secteurs situés, du nord vers le sud de la commune : à l'ouest du fief de la Haye, entre les fiefs de l'Ardivillière et de Tournebride, de part et d'autre de la cabane de la Sablière sud, également au sud de la cabane de la Soularderie, de part et d'autre de la cabane de Hollande, au nord de la zone Ar des portes de Sainte-Radegonde, au niveau des Près de Saint-André et dans l'ensemble formé par la cabane de la Prée Mizottière.

Sous cette réserve, le précédent avis de la MRAe avait souligné positivement le fait que le règlement des zones identifiées comme espaces remarquables dans le PLU limite les catégories d'aménagements autorisés sur ces secteurs sensibles. L'actuel projet de PLU prend le parti inverse, en autorisant notamment de façon elliptique des « aménagements légers définis par décret en Conseil d'Etat » et des « ouvrages encadrés par la législation en vigueur », sans justification claire d'éventuels besoins identifiés localement ni évaluation de la cohérence des ouvrages et aménagements ainsi autorisés avec la sensibilité des milieux.

La MRAe recommande de réexaminer le respect, par le projet de PLU, des dispositions de la loi Littoral relatives aux espaces remarquables au regard des enjeux environnementaux identifiés et des projets de développement envisagés.

Boisements et plantations

Le rapport argumente à juste titre l'absence de parcs et ensembles boisés significatifs au titre de la loi Littoral sur cette commune de marais très faiblement boisée. Le PLU protège deux parcelles publiques boisées du centre bourg avec l'outil espace boisé classé.

La MRAe recommande d'analyser la présence d'autres arbres et haies intéressants pour des raisons écologiques ou paysagères et d'étudier l'opportunité de les protéger dans le PLU, par le biais des articles L.113-1 et 2 (protection forte au titre d'espace boisé classé), L.151-19 et 23 du code de l'urbanisme (protection plus souple issue de la loi "Paysages"), ou d'orientations d'aménagement et de programmation, globales ou sectorielles. En l'état, les dispositions de

protection (par exemple à l'article Ua13) figurant dans le règlement écrit sont dépourvues de portée, faute d'identification sur les plans de zonage des éléments végétaux concernés.

La MRAe recommande d'identifier le patrimoine boisé et arbustif concourant à la qualité paysagère et écologique de la commune et d'examiner l'opportunité d'édicter des mesures de protection dédiées, en complément des règlements de zones.

Zones humides

La préservation des zones humides constitue un enjeu important et les documents d'urbanisme doivent respecter les dispositions du SDAGE du bassin Loire-Bretagne 2016-2021, qui demande aux PLU de définir des zonages protecteurs, assortis le cas échéant de dispositions spécifiques dans le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation, tenant compte des fonctionnalités des zones humides identifiées.

Le dossier indique que 78 % du territoire agricole est drainé sur la commune, soit 2 203 hectares de zones humides drainées. Il explique clairement et annexe la méthodologie issue du SAGE de la Sèvre Niortaise et du Marais Poitevin employée pour l'inventaire des zones humides, en faisant état d'une double limite d'ordre technique, à savoir d'une part, que l'ensemble du marais reste considéré comme une zone humide indépendamment des dégradations éventuellement intervenues (ex : drainages en place) et d'autre part, que plusieurs parcelles privées clôturées (fonds de jardins notamment) en bordure de l'île calcaire n'ont pas été prospectées (bien que leur accès puisse être autorisé à cette fin par arrêté préfectoral) mais jugées probablement humides à partir des données existantes.

La commune indique prendre en compte les zones humides inventoriées, par le biais du zonage du PLU et d'une trame assortie de mesures réglementaires.

S'il est exact que la majeure partie des zones humides recensées sont zonées en N ou A, certaines d'entre elles sont concernées par un zonage urbain autorisant des aménagements susceptibles d'engendrer leur dégradation à court terme, ce qui est contradictoire avec l'objectif de protection affiché. Il aurait donc été utile d'examiner la possibilité d'opter sur ces secteurs pour des dispositions plus cohérentes avec la préservation de ces milieux sensibles ou d'argumenter le parti retenu, et ce dans le respect de la démarche « éviter – réduire – compenser ». On citera par exemple la parcelle cadastrée 339, inventoriée en zone humide au sud-est du bourg, non comptabilisée dans le potentiel foncier en page 46 et dont l'urbanisation pourrait peut-être être évitée. Le PLU est le bon outil pour analyser les possibilités d'évitement, de réduction et de compensation des impacts, mais il ne semble pas, dans le cas présent, avoir décliné complètement la logique d'évitement pour ces secteurs.

De plus, seules les quelques zones humides inventoriées de part et d'autre du bourg en 2015 et représentant à peine plus d'un hectare sont figurées sous forme de trame au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme sur les plans de zonage, à l'exclusion des zones humides inventoriées en 2018 et du marais poitevin préalablement délimité par le forum des marais atlantiques. Le projet de PLU choisit de maintenir une partie d'entre elles en zone urbanisable, ce qui ne constitue pas un zonage protecteur. Le paragraphe relatif aux zones humides, figurant dans les dispositions générales du règlement applicables à l'ensemble du territoire, n'édicte aucune interdiction et se limite à des rappels généraux de l'obligation de compatibilité du PLU avec le SDAGE et le SAGE, et à un principe d'évitement sauf nécessité technique impérative des

installations prévues par les différents zonages du PLU en zone humide, alors qu'il devrait définir de mesures concrètes de protection.

Le rapport de présentation signale le recensement de 7 mares existantes sur la commune. Toutefois, elles ne sont pas localisées sur les plans de zonage du PLU, qui ne prévoit pas de mesures particulières de protection de ces dernières et n'explique pas si le PLU entend assurer leur préservation.

La MRAe recommande de compléter l'information sur les zones humides et d'en garantir plus complètement la préservation.

Architecture et patrimoine bâti

Le PLU de Sainte-Radégonde institue des règles destinées à assurer la préservation du patrimoine vernaculaire (tels que murs de pierres, calvaires, puits) de la commune, qui contribue au maintien d'un cadre urbain de qualité.

Une étude architecturale du centre-bourg aurait pu être intégrée au document et complétée des schémas analytiques illustrant les caractéristiques principales du bâti notamment dans le centre ancien (éléments de modénature des bâtiments, ordonnancement des façades, etc.) afin de mieux appréhender l'identité et les qualités de la commune. Une telle analyse viendrait appuyer les projets dans le bourg, en cohérence avec la volonté de valorisation du patrimoine – urbain et identitaire du marais – de la commune inscrite dans le PADD.

Les OAP projetées précisent et illustrent les principes généraux d'urbanisation (densité, implantation préférentielle des accès. Elles mériteraient de mieux orienter la qualité des formes urbaines et architecturales.

L'absence de repérage préalable des éléments de patrimoine protégés par le biais d'une orientation d'aménagement et de programmation thématique risque également de rendre la protection instituée peu opérationnelle, si elle ne s'accompagne pas d'une sensibilisation du public.

La MRAe recommande d'affiner la prise en compte de l'architecture et du patrimoine bâti dans la rédaction du règlement.

Eaux pluviales et usées

La qualité de l'eau constitue un enjeu important sur la commune du fait de la sensibilité des milieux estuariens et littoraux et des usages professionnels (conchyliculture, pêche) et de loisir qui en dépendent. Bien que pour partie tributaire des pratiques sur le bassin amont, la collectivité se doit de démontrer qu'elle met en œuvre à son niveau des mesures adaptées.

La commune n'est pas dotée à ce jour d'un zonage et d'un schéma directeur des eaux pluviales. Le projet de PLU comporte cependant des mesures destinées à maîtriser les rejets et à limiter l'imperméabilisation des sols.

Le dossier fait état de la révision en 2016 du zonage de l'assainissement collectif et non collectif des eaux usées (ZAEU) et de l'abandon du projet de construction d'une station d'épuration, au profit d'un maintien sur l'ensemble de la commune de l'assainissement non collectif, que la

commune juge non problématique au regard de l'évolution des techniques. Au vu du dossier, plus de la moitié des systèmes d'assainissement non collectif contrôlés avant 2015 étaient non conformes. Le dossier n'est pas renseigné sur le nombre de systèmes d'assainissement non collectif des eaux usées existants, contrôlés par le SPANC⁶ depuis lors et sur les mesures prises pour remédier aux non-conformités éventuelles.

La MRAe recommande de compléter les informations relatives à la gestion des eaux usées et pluviales.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le rapport de présentation du projet de PLU n'est pas renseigné sur l'élaboration d'un Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) à l'échelle de la communauté de communes.

Le projet de développement du PLU, axé sur un confortement du bourg intégrant la mise en place de liaisons douces, la maîtrise des ruissellements et des mesures favorisant l'utilisation des énergies renouvelables, sont autant d'éléments à l'échelle d'une commune de 900 habitants, qui participent à limiter la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effets de serre.

Toutefois, le PLU fait le choix de ne pas établir d'obligations en matière de performances énergétiques et environnementales.

L'exploitation des gisements photovoltaïques est l'un des enjeux identifiés par le rapport de présentation. Cependant, le projet de PLU n'est pas renseigné ni sur le potentiel de production d'énergies renouvelables sur le territoire de la commune, ni sur les sites potentiels d'installation photovoltaïques (photovoltaïque sur toiture, ombrières PV sur parkings, délaissés routiers, zones d'activités...).

De même, le constat d'un territoire fortement tributaire de l'automobile en raison de sa situation géographique et d'une desserte en transports en commun peu développée – notamment pour les déplacements pendulaires – ne semble donner lieu à aucune mesure concrète visant à réduire l'empreinte (consommations énergétiques et émissions de GES) liée aux déplacements, en dehors du confortement des activités de proximité.

La MRAe recommande de renforcer l'ambition et le caractère opérationnel du volet énergie-climat du projet de PLU.

Nantes, le 21 mai 2021

Pour la MRAe des Pays de la Loire, par délégation,
le président,



Daniel FAUVRE

6 Service public d'assainissement non collectif.