



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis délibéré
Élaboration du plan de prévention des risques littoraux (PPRL)
sur les communes d'Agon-Coutainville à Bretteville-sur-Ay (50)

N° MRAe 2025-6019

PRÉAMBULE

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), s'est réunie le 16 octobre 2025 par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de plan de prévention des risques littoraux (PPRL) sur les communes d'Agon-Coutainville à Breteville-sur-Ay (50).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Guillaume CHOISY, Yoann COPARD, Noël JOUTEUR et Arnaud ZIMMERMANN.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 27 avril 2023¹, 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 le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie a été saisie par la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de la Manche (50) pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 17 juillet 2025.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-21 (II) du même code, la Dreal a consulté le 23 juillet 2025 l'agence régionale de santé de Normandie et le préfet du département de la Manche.

Sur la base des travaux préparatoires de la Dreal et 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.

* *

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 n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie). Cet avis est un avis simple qui est joint au dossier de consultation du public.

¹ Consultable sur internet :

<https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0032990&reqId=be9d7cb4-3077-4e98-a1d7-ba6f63fd2852&pos=6>

SYNTHÈSE

La direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de la Manche assure la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration du plan de prévention des risques littoraux (PPRL) sur les communes d'Agon-Coutainville à Bretteville-sur-Ay (50). Ce plan a pour objet principal de délimiter les zones exposées au risque de submersion marine et de chocs mécaniques des vagues, et le cas échéant d'y réglementer, voire d'y interdire les constructions, les aménagements et les activités afin, notamment, de garantir la sécurité des personnes et des biens et de préserver les milieux naturels.

Le dossier présenté à l'appui de l'élaboration du PPRL est, dans l'ensemble, de bonne qualité, mais le règlement mériterait d'être approfondi pour mieux encadrer les documents d'urbanisme actuellement en cours d'élaboration et auxquels il s'impose. De même, l'évaluation environnementale réalisée retranscrit la méthode employée pour élaborer le plan (description des aléas et du fonctionnement du littoral, définition du scénario de référence, présentation des enjeux et de la vulnérabilité du territoire) mais le choix de l'aléa de référence et la démarche « éviter-réduire-compenser » (ERC) doivent notamment être mieux justifiés. Si le projet de PPRL apparaît volontariste s'agissant de la prise en compte du changement climatique, il doit aussi favoriser une réflexion plus approfondie sur la nécessaire recomposition urbaine à moyen et long termes et l'adaptation du territoire en lien avec l'aggravation des risques d'inondation et l'amplification de la fréquence et de l'intensité des phénomènes météorologiques.

L'ensemble des observations et recommandations de l'autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé qui suit.

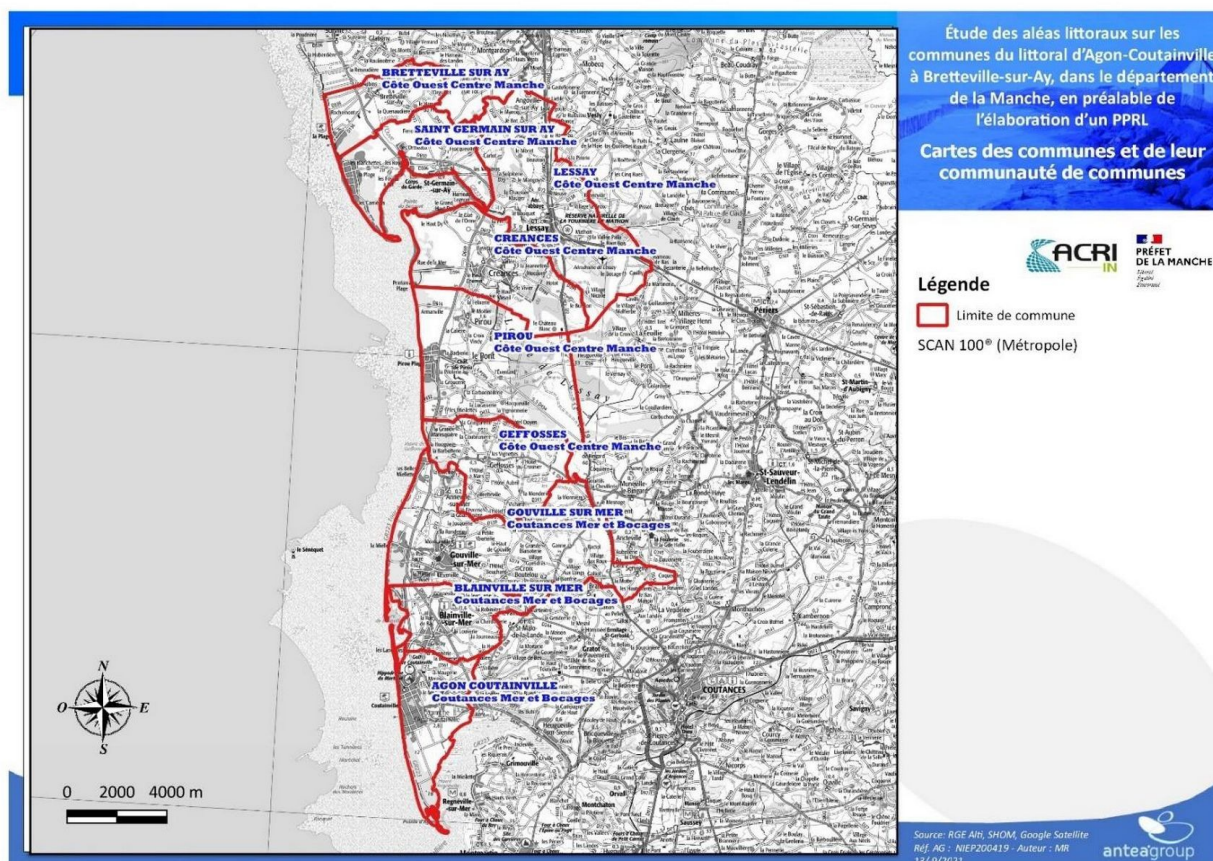


Figure 1: Communes de la zone d'étude (Source : dossier)

Avis

1. Contexte

1.1 La démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée et proportionnée les incidences du document sur l'environnement et la santé humaine. Elle est conduite dès la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document sur l'environnement et la santé humaine, 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 réalisés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement et la santé humaine.

1.2 Contexte réglementaire

Le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) est un outil de gestion des risques naturels qui cartographie les risques de submersion marine et qui réglemente l'urbanisation dans les zones exposées. Il est prévu par les articles L. 562-1 à L. 562-9 et R. 562-1 à R. 562-11 du code de l'environnement. Le PPRL est élaboré et mis en application par les services de l'État et il a pour objet :

1° De délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;

2° De délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° ;

3° De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;

4° De définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs ;

5° De définir, dans les zones mentionnées aux mêmes 1° et 2°, des exceptions aux interdictions ou aux prescriptions afin de ne pas s'opposer à l'implantation d'installations de production d'énergie solaire dès lors qu'il n'en résulte pas une aggravation des risques.

Le PPRL d'Agon-Coutainville à Bretteville-sur-Ay a été prescrit par l'arrêté préfectoral du 15 juillet 2024. Il couvre les communes de Agon-Coutainville, Blainville-sur-Mer, Gouville-sur-Mer, Gefosses, Pirou, Créances, Lessay, Saint-Germain-sur-Ay et Bretteville-sur-Ay.

Conformément aux dispositions des articles R. 122-17 et R. 122-18 du code de l'environnement, le PPRL est soumis à un examen au cas par cas qui permet de déterminer si une évaluation environnementale est nécessaire.

A l'issue de cet examen, la MRAe a décidé, le 14 novembre 2024, de soumettre le projet de PPRL sur les communes d'Agon-Coutainville à Bretteville-sur-Ay (50) à évaluation environnementale. Cette décision² de soumission a été prise au regard des choix retenus pour le zonage réglementaire qui sont insuffisamment justifiés ainsi que des prescriptions prévues au règlement (mesures de prévention, de protection et de sauvegarde, mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des zones concernées, exceptions aux interdictions), qui ne permettaient pas de démontrer l'absence d'incidence notable du plan sur l'environnement et sur la santé humaine.

Après avoir mené l'évaluation environnementale prescrite, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de la Manche a transmis son dossier pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 17 juillet 2025.

La démarche d'évaluation environnementale, requise pour les plans et programmes en application des articles L. 122-4 et R. 122-17 du code de l'environnement, doit concerner l'ensemble des éléments mentionnés par l'article R. 122-20 du code de l'environnement, qui se traduisent en particulier, pour le projet de PPRL, par :

- la justification de l'aléa de référence au regard des prévisions climatiques les plus récentes ;
- l'évaluation des effets attendus sur la préservation de la santé humaine des mesures prévues par le PPRL ;
- l'évaluation des impacts, en termes d'artificialisation des sols et sur les milieux naturels sensibles ou d'intérêt au titre du paysage, induits par les reports d'urbanisation du fait de l'application de règles limitant ou interdisant la construction dans certaines zones ;
- l'analyse des conséquences sur les milieux littoraux (milieux sensibles et paysage) des règles qui seront retenues, lesquelles pouvant contenir des exceptions à la règle générale pour certaines activités existantes ou liées à la situation en bord de mer.

Le territoire couvert par le PPRL sur les communes d'Agon-Coutainville à Bretteville-sur-Ay étant concerné par quatre sites Natura 2000³, l'évaluation porte également sur l'analyse des incidences éventuelles du plan sur ces sites.

Conformément à l'article L. 122-9 du code de l'environnement, il appartiendra au préfet de la Manche, une fois le PPRL adopté, d'indiquer la manière dont il aura été tenu compte du présent avis.

2 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/d_2024-5569_pprl_agon-coutainville_bretteville-sur-ay_delibere-2.pdf

3 Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « Oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

Par ailleurs, le projet de PPRL doit être compatible avec les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux⁴ (Sdage) Seine-Normandie 2022-2027 et les orientations du plan de gestion des risques d'inondations (PGRI) Seine-Normandie 2022-2027. Le territoire est également concerné par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) « Côté Ouest du Cotentin » approuvé le 29 juillet 2025.

Le territoire intercommunal n'est pas encore entièrement couvert par un document d'urbanisme. Certaines communes disposent d'une carte communale ou sont encore sous le régime du règlement national d'urbanisme (RNU)⁵. Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Coutances Mer et Bocage et celui de la communauté de communes Côte Ouest Centre Manche sont en cours d'élaboration. Celui de la communauté de communes Coutances Mer et Bocage a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 2 octobre 2025⁶. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du syndicat mixte Centre Manche Ouest (50), couvrant le territoire des deux PLUi précité, est en cours de révision et a fait également l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 2 octobre 2025⁷.

Le PPRL est une des servitudes d'utilité publique qui s'imposent aux documents d'urbanisme. Ainsi, le projet de SCoT révisé Centre Manche Ouest prévoit le développement de communes littorales, dont Agon-Coutainville, Blainville-sur-Mer, Gouville-sur-Mer, Pirou, Saint-Germain-sur-Ay identifiées en tant que pôles relais alors que l'urbanisation doit être limitée dans les secteurs concernés par les risques littoraux et que les espaces naturels et agricoles des communes littorales sont à préserver. Il conviendra que le SCoT révisé prenne en compte le zonage du PPRL dans ses projets d'urbanisation.

4 Le Sdage est un outil de planification visant à assurer la gestion de la ressource et des écosystèmes aquatiques, à l'échelle des grands bassins hydrographiques. Le Sage est une déclinaison locale du Sdage.

5 Le règlement national d'urbanisme (RNU) regroupe l'ensemble des règles applicables à l'utilisation et à l'occupation du sol en application du code de l'urbanisme. Il sert de référence pour l'ensemble des projets de construction, dans les communes qui ne sont pas dotées d'une réglementation d'urbanisme locale.

6 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_2025-5995_plui_coutances-mer-bocage_delibere.pdf

7 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_2025-5993_revision_scot_centre_manche_ouest_delibere.pdf

1.3. Contexte environnemental

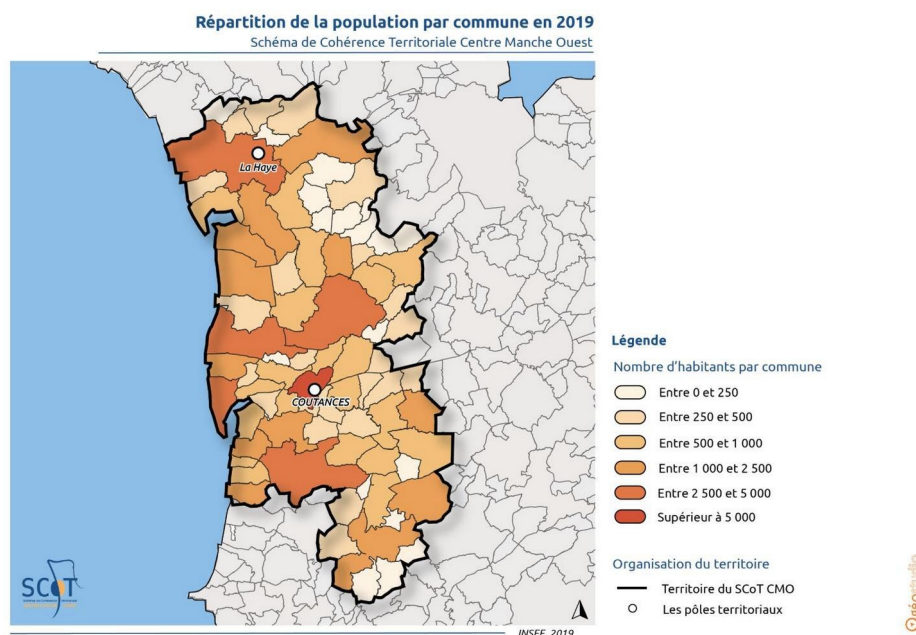


Figure 2: Répartition de la population sur le territoire du SCoT révisé Centre Manche Ouest en 2019 (Source : Diagnostic territorial)

Situé dans la partie ouest du département de la Manche, le périmètre du projet de PPRL couvre un territoire d'une superficie totale de 1 126 km², composé de neuf communes littorales et peuplé de 15 557 habitants en 2022 (source Insee). D'après le diagnostic territorial établi dans le cadre de la révision du SCoT Centre Manche Ouest, les communes littorales sont plus densément peuplées que le reste du territoire, à l'exception de la commune de Coutances.

Le territoire du PPRL est extrêmement riche en termes de biodiversité : il est concerné par la présence de 27 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff)⁸ (havres, dunes, marais, landes, tourbières, forêts...) dont 23 de type I et quatre de type II ; quatre sites Natura 2000⁹ ; deux sites classés en partie situés dans le domaine public maritime et un site inscrit ; sept espaces naturels sensibles (marais, bois, prairies, étang et dunes) ; une réserve naturelle (la tourbière de Mathon) ; une réserve biologique (la tourbière de Sursat) ; trois sites du conservatoire du littoral ; des zones humides, ainsi que des réservoirs et corridors écologiques identifiés dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de Normandie. Le territoire du PPRL est également concerné par le parc naturel régional « Marais du Cotentin et du Bessin », deux zones stratégiques de créations d'aires protégées (Scap) et une zone d'importance pour la conservation des oiseaux (Zico) « Le Havre de la Sienne ».

La bande littorale concernée par le projet de PPRL est constituée d'un cordon dunaire de 17 km, de quatre havres (Regnéville, Blainville-sur-Mer, Saint-Germain-sur-Ay et Geffosses) et comporte

-
- 8 Les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) ont pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I, secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.
- 9 Les sites Natura 2000 du territoire sont la zone de protection spéciale « Basse Vallées du Cotentin et Baie des Veys », les zones spéciales de conservation « Marais du Cotentin et du Bessin-Baie des Veys », « Littoral Ouest du Cotentin de Bréhal à Pirou », « Littoral Ouest du Cotentin De Saint-Germain-sur-Ay au Rozel », « Havre de Saint-Germain-sur-Ay et Landes de Lessay ».

d'importants enjeux économiques, notamment pour la production conchylicole (cinq zones) et le tourisme (résidences secondaires, campings et résidences de vacances). Le territoire comprend des espaces naturels terrestres situés jusqu'à plus d'un mètre sous le niveau marin de référence, et donc potentiellement submersibles, situés à proximité du rivage et s'étendant sur plus de huit kilomètres, notamment sur la commune de Lessay. Le territoire concerné par le projet de PPRL comprend également des zones littorales urbaines en développement, notamment à Blainville-sur-Mer, Gouville-sur-Mer, Agon-Coutainville, Pirou et Bretteville-sur-Ay ainsi que quelques secteurs industriels en développement à Blainville-sur-Mer et Gouville-sur-Mer.

Le littoral est également équipé d'environ 17 km d'ouvrages dont le rôle est de limiter l'érosion et le recul du trait de côte (digues, portes à flots, routes remblayées). Aucun de ces ouvrages n'est classé au titre de la loi sur l'eau comme ouvrage de protection contre les inondations. Ces ouvrages favorisent l'ensablement et amplifient la fermeture des havres, limitant le rôle de ces derniers comme zones d'expansion d'inondation.

D'une manière générale, la côte ouest de l'ex-Basse-Normandie est en évolution active du fait de son exposition aux houles et tempêtes d'ouest et de nord-ouest, des forts courants côtiers, d'un fort marnage, mais aussi en raison de la présence significative de formations superficielles et géologiques érodables affleurantes. L'évolution du trait de côte est très importante au niveau des havres. Des phénomènes d'accrétion importants au niveau des flèches sableuses sont accompagnés d'érosion aux débouchés des estuaires. Entre ces havres, l'évolution est moins intense, mais présente souvent des tendances qui s'inversent, d'où la difficulté de mettre en place une protection efficace.

D'après le conseil départemental, environ 36 000 ha de zones littorales sont aujourd'hui potentiellement sous le niveau marin dans la Manche, ce qui concerne approximativement 22 000 constructions¹⁰.

Le littoral concerné par le PPRL est exposé au recul du trait de côte, pouvant atteindre trois mètres par an pour une partie de la côte (p. 28 de la note de présentation) et aux phénomènes de biseau salé¹¹.

Il est également exposé au risque d'inondation par submersion marine, débordement de cours d'eau ou remontée de nappes.

L'occurrence de dégâts matériels témoigne d'une sensibilité environnementale avérée et d'enjeux humains et matériels importants, dans un contexte de tension foncière.

1.4. La stratégie du PPRL

L'arrêté préfectoral prescrivant le PPRL d'Agon-Coutainville à Bretteville-sur-Ay ainsi que le rapport environnemental (p. 41) indiquent que le PPRL porte sur les risques littoraux liés à la submersion marine et aux chocs mécaniques des vagues. La note de présentation (p. 8) et le règlement (p. 6) indiquent que le PPRL porte aussi sur les risques de rupture d'ouvrages.

L'autorité environnementale recommande de mettre en cohérence les documents en ce qui concerne les risques couverts par le PPRL sur les communes d'Agon-Coutainville à Bretteville-sur-Ay.

Cinq scénarios sont étudiés afin de délimiter les zones directement ou indirectement exposées aux risques littoraux. Ils prennent en compte les conséquences du réchauffement climatique en appliquant une surélévation de 60 cm à échéance de 100 ans, par rapport à la cote de référence

¹⁰ [La submersion marine | Littoral](#)

¹¹ Intrusion d'eau salée ou saumâtre dans une masse d'eau douce.

centennale. Ainsi, trois scénarios sont fondés sur un événement centennal avec élévation du niveau de la mer à +20 cm, +60 cm ou +100 cm, et deux scénarios sont fondés sur un événement fréquent (30 ans) à +20 cm sans digue dans les havres et à +100 cm.

La stratégie de prévention des risques littoraux portée par le plan vise à éviter l'apport de population dans les secteurs d'aléa les plus forts ou non urbanisés, et à ne pas aggraver la vulnérabilité des biens et des personnes dans les zones plus exposées. Elle conduit notamment à définir des zones à réglementation différenciée, et à imposer des mesures de prévention, de protection ou d'adaptation. Le PPRL prévoit notamment de limiter ou d'interdire l'urbanisation future, d'adapter les constructions existantes et futures par des prescriptions techniques permettant de réduire leur vulnérabilité et de préserver les zones naturelles permettant de contenir l'expansion de la submersion.

Le projet de PPRL sur les communes d'Agon-Coutainville à Bretteville-sur-Ay se traduit par un zonage et un règlement, le croisement des enjeux (zones naturelles, zones urbaines, bâtiments, zones d'activités ou d'intérêts) et des aléas permettant de diviser le territoire en deux types de zones (zones rouges et zones bleues), se déclinant en cinq zonages (R1, R2c, R2p, B, Bcu), définies comme suit :

- les zones rouges correspondent à des zones *a priori* inconstructibles. Certaines activités, comme les activités nécessitant la proximité de la mer (création/rénovation de structures telles que station de secours SNSM, sanitaires de plage, activités conchylicoles), peuvent y être autorisées, comme les aménagements, réhabilitations et changements d'affectations sous conditions (par exemple : respect de la cote de référence, utilisation de matériaux insensibles à une submersion, sécurisation des réseaux). Les zones rouges comprennent deux catégories :
 - les zones « R1 » correspondent à des secteurs où le risque de submersion marine dans les zones urbanisées est qualifié de moyen et très fort, et où le risque de submersion marine dans les zones naturelles est qualifié de faible à très fort ;
 - les zones « R2 » correspondent à des secteurs où le risque de chocs mécaniques des vagues est qualifié de fort (zones R2c), et à la bande de précaution à l'arrière des ouvrages de protection (zones R2p) ;
- les zones bleues « B » correspondent à des zones constructibles avec des restrictions. Elles autorisent de nouvelles constructions à usage d'habitation, sous réserve du respect des prescriptions spécifiques aux inondations. Elles se composent des secteurs soumis à un risque faible de submersion marine dans les zones urbanisées. Pour le centre bourg historique de Saint-Germain-sur-Ay, une zone Bcu spécifique facilite la gestion du parc existant et le renouvellement urbain, sous réserve d'une justification rigoureuse et d'un encadrement adapté.

Le règlement général du PPRL prévoit des dispositions communes à toutes les zones pour, notamment, interdire l'implantation de nouvelles habitations légères de loisirs, résidences mobiles de loisirs et assimilées, et prescrire la réalisation d'études de vulnérabilité pour certains établissements recevant du public (ERP) et établissements utiles à la gestion de crise.

Le règlement spécifique à chaque zone détaille d'une part les mesures d'interdiction et d'autre part les autorisations possibles sous conditions, les prescriptions associées, ainsi que des recommandations.

2. Qualité du dossier et de la démarche d'évaluation environnementale

Le dossier de projet de PPRL sur les communes d'Agon-Coutainville à Bretteville-sur-Ay comprend :

- la note de présentation qui expose le contexte, la méthodologie et les objectifs du plan et ses annexes (annexe 1 : atlas des cartes d'aléas à échéance actuelle et atlas des cartes d'aléas à échéance 100 ans ; annexe 2 : atlas des cartes d'enjeux) ;
- le règlement qui précise les interdictions, limitations et prescriptions applicables à chaque type de zone, afin d'encadrer les usages et les constructions ;
- le zonage réglementaire qui délimite les différentes zones soumises à des règles spécifiques en fonction de leur niveau d'exposition au risque ;
- l'atlas des cartes des cotes de référence sur lesquelles sont fondées plusieurs prescriptions du règlement ;
- le rapport environnemental.

Les documents présentés sont dans l'ensemble de bonne qualité, bien rédigés et agrémentés d'illustrations. Toutefois, pour une meilleure lisibilité, le résumé non technique devrait faire l'objet d'une pièce à part facilement identifiable.

L'autorité environnementale recommande de faire du résumé non technique une pièce à part du dossier afin d'en améliorer la lisibilité.

2.1 Qualité de la démarche itérative

L'évaluation environnementale vise à améliorer la prise en compte de l'environnement et de la santé humaine dans les documents d'urbanisme au travers d'une démarche itérative structurée. Elle implique également une concertation et une information renforcées avec le public.

La démarche itérative a été en partie mise en œuvre pour élaborer le PPRL, mais la méthodologie mériterait d'être précisée dans le rapport. Il conviendrait ainsi de décrire précisément les différentes itérations de la démarche. Le dossier indique que la démarche d'élaboration d'un PPRL prévoit l'information, l'association des collectivités territoriales (communes et intercommunalités concernées), du conseil départemental et des services de l'État, réunis au sein d'un comité de pilotage, et la concertation du public tout au long du processus. Le bilan des réunions de concertation organisées avec les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés (organisées du 4 au 6 mars et du 11 au 12 mars 2024) doit être joint au dossier. Les enseignements tirés de cette concertation dans le processus d'élaboration du projet de plan doivent également apparaître dans la méthodologie (quelle prise en compte, quelles modifications apportées...).

L'autorité environnementale recommande de présenter plus précisément la démarche itérative conduite et les enseignements qui en ont été tirés pour faire évoluer le PPRL durant son processus d'élaboration.

2.2 Qualité de l'évaluation environnementale

État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement aborde l'ensemble des thématiques relatives à la santé humaine, à l'environnement naturel et physique, et présente les perspectives d'évolution des enjeux pour

chacune des thématiques (changement climatique, augmentation démographique...). Celles-ci correspondent au scénario de référence (ou scénario fil de l'eau) sur lequel se fonde l'analyse des incidences de la mise en œuvre du PPRL sur les communes d'Agon-Coutainville à Bretteville-sur-Ay.

L'état initial de l'environnement est un élément clé de l'évaluation environnementale. Il permet l'identification des enjeux environnementaux, préalable indispensable à l'analyse des incidences sur l'environnement puis à la définition des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation, adaptées. Les enjeux doivent être qualifiés (forts, moyens, faibles, etc.) et hiérarchisés selon une méthodologie qui doit être présentée dans le dossier, afin d'identifier les enjeux majeurs du projet sur le territoire. Un tableau synthétisant l'état initial et mettant en évidence, pour chaque composante, les enjeux identifiés rendrait l'analyse plus lisible.

L'autorité environnementale recommande de présenter la méthode de qualification des enjeux et d'insérer dans le dossier un tableau synthétisant l'état initial de l'environnement et mettant en évidence, pour chaque composante, les enjeux identifiés.

L'analyse de l'état initial du climat ne peut se résumer à un état actuel des conditions climatiques locales (p. 80 du rapport environnemental). Une présentation des évolutions récentes et prévisibles liées au changement climatique et à ses potentiels effets à l'échelle régionale est indispensable pour dégager des enjeux clairs en matière de vulnérabilité et d'adaptation du territoire au changement climatique. Les dernières données relatives à l'évolution du changement climatique à l'horizon 2100 en Normandie (disponibles sur le site internet de la Dreal¹² depuis la récente actualisation du profil environnemental normand, ainsi que les dernières prévisions du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec)¹³ déclinées au niveau régional par le Giec normand¹⁴) doivent être prises en compte dans l'analyse de l'état initial du climat.

L'autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse de l'état initial du climat, dans ses évolutions actuelles et prévisibles, en s'appuyant sur les données les plus récentes disponibles, notamment celles du Giec normand, afin de dégager clairement les enjeux à prendre en compte dans l'élaboration de PPRL, tant en ce qui concerne ses potentiels impacts qu'au regard des vulnérabilités supplémentaires qu'il est susceptible de générer.

En ce qui concerne les risques littoraux (submersion marine et choc mécanique des vagues), l'état initial identifie les déclarations de catastrophe naturelle dans la zone d'étude (p. 138 et 139 du rapport environnemental). Les cartes indiquant les zones à risques de submersion marine entre Bretteville-sur-Ay et Agon-Coutainville sont annexées à la note de présentation (annexe 1).

L'état initial présente une « synthèse des enjeux en zones inondables » (p. 136 du rapport environnemental) qui conclut que « Les zones naturelles sont les plus exposées aux aléas forts et très forts dans toutes les communes, mais les proportions varient selon les lieux » et que, hormis la commune de Gouville-sur-Mer, où 7 % des zones urbaines se situent en aléa modéré, les zones urbaines sont peu exposées aux aléas.

12 <https://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/le-changement-climatique-en-normandie-prospective-a4975.html>

13 Le Giec est un organisme intergouvernemental ouvert à tous les pays membres de l'Organisation des Nations unies (ONU). Ce groupe a été créé en 1988 à la suite d'une initiative politique de nature internationale. Il a pour mission d'évaluer, sans parti pris et de façon méthodique, claire et objective, les informations d'ordre scientifique, technique et socio-économique qui sont nécessaires pour mieux comprendre les risques liés au réchauffement climatique d'origine humaine, cerner plus précisément les conséquences possibles de ce changement et envisager d'éventuelles stratégies d'adaptation et d'atténuation.

14 Le « Giec normand », par référence au groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat, est un groupe interdisciplinaire d'experts réunis par le conseil régional de Normandie, qui vise à régionaliser et diffuser les connaissances scientifiques en matière de changement climatique : <https://cloud.normandie.fr/s/RqqMPZaeStop9GG>

L'analyse de l'état initial gagnerait à préciser l'importance et la part, rapportée au territoire communal concerné, des surfaces exposées (secteurs habités, zones naturelles, bâti) et une description de leur évolution probable (changement climatique, augmentation démographique...).

L'autorité environnementale recommande de préciser l'importance et la part, rapportée au territoire communal, des surfaces exposées (secteurs habités, zones naturelles, bâti) aux risques littoraux, et de compléter la présentation du scénario de référence par une description de l'évolution probable des surfaces exposées à ces risques.

Justification des choix

Le dossier présente les méthodes retenues pour l'identification des différents aléas. Il indique que le zonage des aléas du PPRL d'Agon-Coutainville à Bretteville-sur-Ay est fondé principalement sur la modélisation de scénarios de référence (plus forte crue connue ou crue centennale) et s'appuie, pour la détermination de l'aléa de submersion marine et de chocs mécaniques des vagues, sur la réglementation et les orientations ministérielles¹⁵.

D'une façon générale, les modalités techniques d'identification des aléas auraient pu se fonder sur des données plus récentes afin notamment, de mieux prendre en compte l'aggravation des risques d'inondation liée au dérèglement climatique, et à l'amplification de la fréquence et de l'intensité des phénomènes météorologiques.

Par exemple, l'analyse des débordements des cours d'eau est illustrée par des cartes datant de 2016 (p. 15 de la note de présentation). Or, l'atlas des zones inondables a été mis à jour en 2024 (2021 pour la zone concernée).

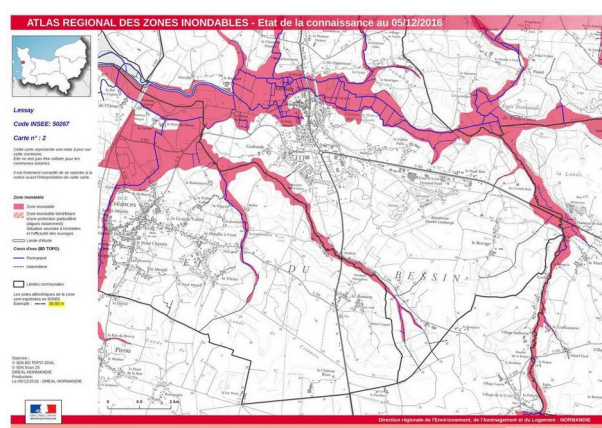


Figure 3: Zones inondables à Lessay en 2016
(Source : dossier)

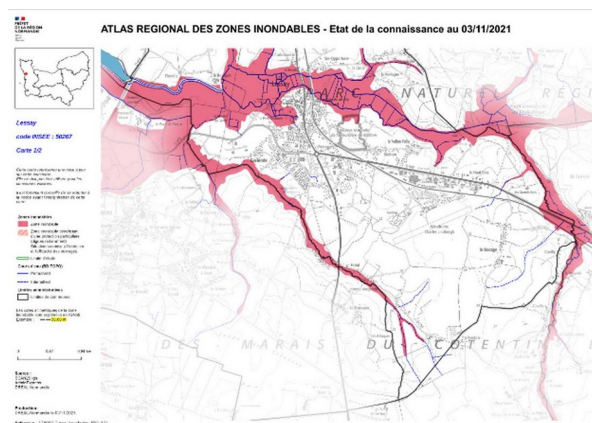
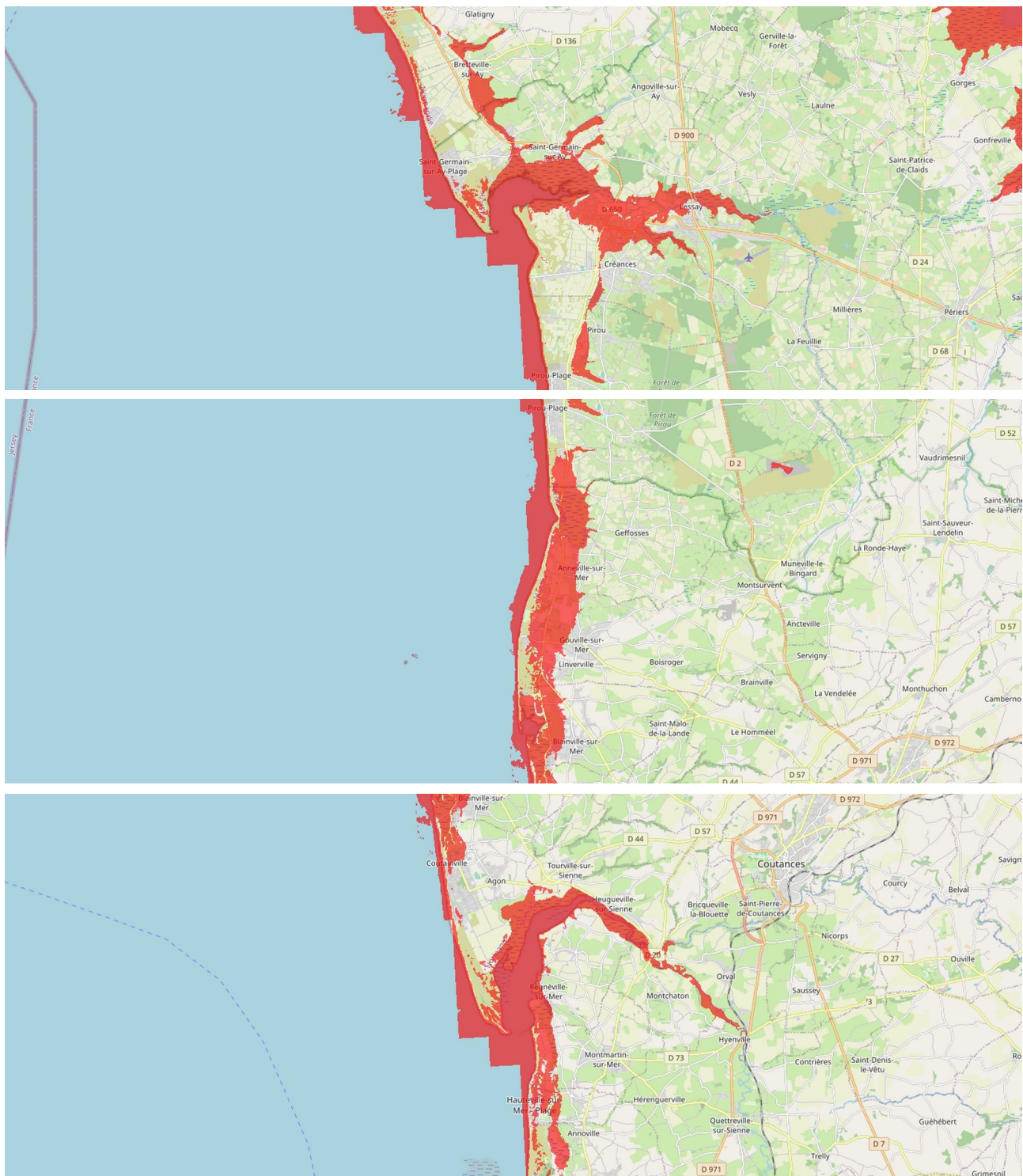


Figure 4: Zones inondables à Lessay en 2021
(Source : Dreal Normandie)

Le dossier indique qu'« un scénario considérant le cas d'un événement de submersion marine de période de retour centennale, avec une rehausse du niveau marin de 1 m a été effectué. Cette carte a été portée à la connaissance des collectivités » (p. 144 rapport environnemental). Mais elle ne figure pas dans le dossier, alors que pour l'autorité environnementale, elle le devrait (cf. figure 5 ci-après).

¹⁵ Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux ; guide PPRL de mai 2014 ; décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine », dont les dispositions ont été codifiées notamment aux articles R. 562-11-1 et suivants du code de l'environnement.



évolutions climatiques, ainsi que les études relatives¹⁷ au recul du trait de côte à 100 ans, en vue de déterminer les éventuels territoires supplémentaires susceptibles d'être affectés par la submersion marine dans 100 ans.

L'autorité environnementale constate que le projet de plan n'a pas pris en compte le scénario RCP 8.5, présenté dans le rapport spécial du Giec de 2019 et repris par le rapport d'étude du Cerema « Littoraux normands 2027 »¹⁸ de mars 2023, qui prévoit une élévation du niveau de la mer de +50 cm en 2050 et +110 cm en 2100.

Par ailleurs, la communauté de communes Côte Ouest Centre Manche ainsi que la communauté de communes Coutances Mer et Bocage sont engagées dans des projets d'envergure régionale visant à améliorer la connaissance du risque d'érosion et de submersion marine sur le territoire (Notre Littoral Pour Demain, plan d'actions 2021-2023 de gestion de la bande côtière de la communauté de communes Côte Ouest Centre Manche, le projet de surveillance de l'érosion et de la remontée de nappe Rivages Normands 2100, le projet partenarial d'aménagement « Entre deux havres »). Les deux intercommunalités ont également mené des études d'opportunité de définition de plusieurs systèmes d'endiguement qui ont permis de mieux comprendre les impacts de ces systèmes sur le territoire. Des précisions pourraient ainsi être apportées au fonctionnement du littoral en se basant sur les connaissances issues de ces programmes de recherches (dynamique du recul, impact sur les espaces naturels sensibles...).

Enfin, le rapport environnemental contient la localisation des ouvrages existants dans la zone d'étude (digue, porte à flot, routes remblayées, p. 100 du rapport environnemental). Il est rappelé dans la note de présentation que « *La réalisation et l'entretien de ces ouvrages peuvent être pris en charge par les collectivités, des groupements de propriétaires ou d'usagers, selon les accords locaux. Le présent PPRL ne prescrit pas la réalisation de tels ouvrages, et la stratégie de protection reste une compétence des collectivités* ».

L'autorité environnementale recommande que l'élaboration du PPRL sur les communes d'Agon-Coutainville à Bretteville-sur-Ay prenne en compte les données les plus récentes concernant l'évolution du changement climatique (données du Giec), notamment l'élévation du niveau marin supérieur à 60 cm, et le fonctionnement du littoral (programmes de recherches dans lesquels les collectivités territoriales sont engagées). Elle recommande également de joindre au dossier la carte représentant les impacts d'un scénario considérant le cas d'un événement de submersion marine de période de retour centennale, avec une rehausse du niveau marin de 1 m.

Analyse des incidences sur l'environnement et mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC)

Le PPRL ne constitue pas un programme de travaux, mais définit des prescriptions qui permettent de réduire la vulnérabilité d'un territoire et de préserver les zones naturelles, en interdisant ou limitant la possibilité d'autorisations nouvelles. Il ne se substitue pas aux autres outils réglementant

17 Pour la CMB : Étude de planification stratégique pour la recomposition du littoral de Coutances Mer et Bocage face au recul du trait de côte et aux effets du changement climatique - Rapport de Modélisation- Cartographie des zones exposées au recul du trait de côte et mise à jour des zones sous le niveau maritime extrême, septembre 2023, PROVISOIRE, Hydratec ; Elaboration d'une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte pour la sous-cellule hydrosédimentaire de Blainville dans le cadre d'un projet de recomposition littorale- rapport final, fé-vrier 2023, CASAGEC ;

Pour la COCM : étude de définition des aménagements de confortement du cordon dunaire de Saint-Germain-sur-Ay-plage- rapport de phases 1 et 2, janvier 2020, CASAGEC ; étude de définition des aménagements de confortement du cordon dunaire au nord et au sud de Pirou-plage - rapport de phases 1 et 2, mars 2023, CASAGEC

18 https://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/cerema-rap_In2027.pdf

les usages du sol. L'étude et la programmation de mesures structurelles (protection par des ouvrages de défense contre la mer) relèvent d'outils de gestion du risque complémentaires, tels que la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (compétence Gemapi dévolue aux intercommunalités concernées) ou les programmes d'actions de prévention des inondations (Papi).

Le rapport environnemental décrit les incidences du plan sur la plupart des thématiques relatives à l'environnement et à la santé humaine (climat, relief, réseau hydrographique, hydrogéologie, risque de submersion marine, pollution, patrimoine culturel, p. 143 et suivantes). Il détaille plus particulièrement les incidences sur le milieu naturel (p. 145) et sur les activités humaines (p. 155).

Les mesures de « prévention, de protection et de sauvegarde » (au sens du II. 3° de l'article L. 562-1 du code de l'environnement) qui sont définies dans le règlement du PPRL sur les communes d'Agon-Coutainville à Bretteville-sur-Ay portent sur la mise en œuvre de mesures individuelles de protection, non seulement pour les nouvelles constructions (mise hors d'eau du premier plancher – au-dessus de la cote de référence, mise en place d'évacuation directe par les façades non exposées), mais aussi pour les bâtiments et ouvrages existants situés en zone à risque pour lesquels les travaux doivent être réalisés dans les cinq ans suivant l'approbation du PPRL (réalisation de zones refuges pour les cas les plus critiques, mise en place d'ouverture manuelle sur les volets et stores, mise en place de dispositif d'étanchéité fixe ou pouvant être mis en place au moment de l'alerte, rehausse d'équipements sensibles et des produits polluants et toxiques, dispositif de signalement des piscines, installation de dispositif anti refoulement, etc.). Elles portent également sur les modalités d'entretien et de gestion de la ressource en eau telles que prévues dans le cadre du Sage « Côté Ouest du Cotentin », ainsi que sur celles des monuments historiques et sur la mise en œuvre des servitudes d'utilité publique. Enfin, les mesures portent sur la gestion de crise (plan communal de sauvegarde, informations préventives, plans d'évacuation ERP) et sur les établissements et équipements sensibles (diagnostic de vulnérabilité).

Il est conclu que les effets du PPRL sont *« positifs sur l'environnement et la santé humaine par son rôle informatif sur l'exposition de la zone soumise aux aléas, et prescriptifs en termes de nouvelles constructions ou de stockages de polluants »* (p. 157 du rapport environnemental). Plus particulièrement, le dossier indique que le PPRL n'imposant aucune mesure sur le milieu fluvial ni sur le milieu marin, sa mise en œuvre *« ne devrait pas aggraver significativement les risques d'inondation et de submersion marines »*, et ne modifiera *« ni l'intensité, ni l'emprise des zones soumises au choc mécanique des vagues »*. En ce qui concerne le milieu naturel, il est conclu que le PPRL *« vient renforcer la protection de zones d'intérêt écologique en restreignant voire en interdisant les constructions (zones rouges dans le PPRL) »* (p. 147 du rapport environnemental). Il est également indiqué que le plan *« n'engendre pas d'effet significatif sur le milieu naturel »* situé au sein des zones bleues, car il conserve ses protections.

Cette analyse apparaît assez générale et n'est pas territorialisée. Par exemple, elle n'évalue pas les impacts du développement de l'urbanisation dans des zones où l'aléa est qualifié de fort à très fort, ces impacts pouvant différer selon l'implantation géographique des secteurs concernés. Pour l'autorité environnementale, le projet de zonage met insuffisamment l'accent sur l'évitement de l'urbanisation dans les zones à très fort risque d'aléas. Les éléments présentés dans le dossier démontrent insuffisamment que les zones exposées à la submersion marine sont préservées de toute expansion de l'urbanisation et que les prescriptions du plan permettent de protéger les personnes et des biens.

Le zonage réglementaire intègre, en zone bleue constructible, plusieurs parcelles à très fort aléa de submersion marine. Ainsi, des projets sont prévus en zone d'aléas forts ou très forts à Saint-Germain-sur-Ay (résidence senior et nouvelle mairie), à Bretteville-sur-Ay (lotissement et aire de

camping-car), à Pirou (installation conchylicole et coopérative), à Blainville-sur-Mer (salle des fêtes, rénovation d'un centre de vacances).

L'évaluation environnementale ne précise pas les raisons de l'ouverture à une possible constructibilité de ces secteurs ; elle n'analyse pas les incidences du classement en zone bleue de milieux naturels remarquables (Natura 2000 ; Znieff de type 1 et 2) ou en zone rouge de zones urbaines possiblement déjà construites et habitées.

Le zonage proposé fait également apparaître des « îlots » identifiés comme hors zone de submersion mais entourés par des secteurs à risques (ex : secteur sud de Blainville-sur-Mer). Ces situations particulières ne semblent pas avoir été intégrées dans l'évaluation des risques, ni dans les dispositions prévues pour répondre au risque de submersion. Ces îlots pourraient représenter des enjeux spécifiques, notamment en raison des populations susceptibles d'y résider et des besoins en matière d'accès ou de leur alimentation par les réseaux.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale du projet de PPRL par une justification et une analyse des incidences sur les milieux naturels et la santé humaine du classement en zone bleue (constructible) de secteurs à très fort risque d'aléa ou entourés par de tels secteurs.

En outre, le rapport environnemental n'analyse pas les potentiels impact du PPRL sur la préservation de la qualité des paysages et du maintien de la cohérence des structures paysagères du territoire. (limitation de l'urbanisation diffuse, préservation des espaces ouverts, évitement du mitage des franges urbaines).

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale par une analyse des impacts du PPRL sur le paysage.

Afin d'évaluer les incidences du PPRL, les indicateurs de suivi sont : le nombre de biens ayant fait l'objet d'un diagnostic de vulnérabilité, le nombre de zones refuges créées ou assimilées, le nombre de plans communaux de sauvegarde (PCS) réalisés et à jour, le nombre de documents d'information communale sur les risques majeurs (Dicrim). Ces indicateurs seront relevés dans un délai de six ans suivant la date d'approbation du PPRL. Pour l'autorité environnementale, ce délai gagnerait à être réduit afin de favoriser une mobilisation plus rapide des parties prenantes dans la mise en œuvre des mesures du plan. L'autorité environnementale observe par ailleurs qu'il n'y a aucun indicateur de suivi de la réduction effective de la vulnérabilité (nombre de personnes exposées, relocalisation des enjeux les plus exposés, etc.).

L'autorité environnementale recommande de compléter le suivi par des indicateurs mesurant la réduction effective de la vulnérabilité et d'envisager une fréquence de suivi plus rapprochée que le délai de six ans.

Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences Natura 2000 est présentée en p. 148 du rapport environnemental.

L'analyse met en évidence l'absence d'incidences négatives significatives sur les sites Natura 2000 présents dans le périmètre du plan. Il est par ailleurs souligné que « le PPRL contribue à la protection du réseau Natura 2000 » puisqu'il classe en zone rouge 548 ha de surfaces couvertes par des sites Natura 2000.

14,5 ha de sites Natura 2000 sont par ailleurs classés en zone bleue (constructible). L'autorité environnementale souligne que la réglementation relative à la protection des zones Natura 2000 est maintenue dans ces zones. Néanmoins, l'analyse mériterait d'être étayée par la description de la

sensibilité des espaces Natura 2000 classés en zone bleue, ainsi que par les effets indirects de ce classement sur les espèces et les habitats d'intérêt communautaire relevant des autres sites.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation des incidences du PPRL sur les sites Natura 2000 en décrivant les sensibilités des espaces classés en zone bleue (constructible). Elle recommande également d'analyser l'impact du plan sur les espèces et les habitats relevant des autres sites Natura 2000.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement et de la santé humaine par le projet

Les observations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité mais portent sur les thématiques identifiées comme à fort enjeu par l'autorité environnementale.

L'eau

Le règlement proposé dans le cadre du PPRL prévoit que « Les gestionnaires des systèmes d'assainissement et d'eau potable réalisent, dans un délai de deux ans à compter de la date d'approbation du PPRL, une analyse de vulnérabilité de leurs infrastructures face au risque de submersion marine pour l'aléa de référence. Cette étude identifie notamment les risques liés à un dysfonctionnement des installations et hiérarchise les travaux à engager pour renforcer leur résilience (verrouillage de tampons, surélévation d'équipements, protection des postes de refoulement, etc.) ».

Ces études pourraient être complétées par une analyse des risques résiduels, c'est-à-dire ceux susceptibles de survenir malgré les mesures de protection mises en œuvre. Cette analyse devrait notamment prendre en compte la contamination des réseaux d'eau potable, la rupture ou la surcharge des réseaux (notamment d'eaux usées ou d'eaux pluviales), la défaillance des systèmes de traitement, la stagnation d'eaux polluées en zone inondable.

La biodiversité

Le rapport affirme qu'en classant en zone inconstructible une grande partie des milieux naturels du territoire, le PPRL participe à leur protection, en particulier 680 ha des Znieff de type 1 et 548 ha de sites Natura 2000. Afin de consolider cette analyse, il aurait été utile de préciser la localisation et la superficie des espaces remarquables du littoral et des Znieff de type 2 classés en zone inconstructible, et de croiser les secteurs concernés avec ceux qui font l'objet de protection dans le cadre des documents d'urbanisme. Le rapport environnemental ne précise pas si ce classement risquera de générer le report de projet d'urbanisme vers d'autres espaces et n'évalue pas l'impact de ces reports potentiels sur des milieux naturels ou agricoles non protégés.

L'autorité environnementale recommande de compléter le rapport environnemental par une évaluation des risques de report d'urbanisation sur des milieux naturels ou agricoles non protégés par les documents d'urbanisme, et par une analyse de l'impact de ces reports.