



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
PAYS DE LA LOIRE

Avis délibéré
sur le projet de modification n°9 du Plan Local d'Urbanisme
(PLU) de Saint-Brévin-les-Pins (44)

N°MRAe PDL-2022-6494

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe Pays de la Loire a délibéré en séance collégiale pour l'avis sur la modification n°9 du plan local d'urbanisme de Saint-Brévin-les-Pins (44).

En application du règlement intérieur de la MRAe, 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 cet avis : Bernard Abrial, Mireille Amat, Daniel Fauvre, Audrey Joly et Olivier Robinet.

Étaient absents : Vincent Degrotte et Paul Fattal.

Étaient présents sans voix délibérative : Stéphane Le Moing et Eric Renault, responsables de la division Évaluation Environnementale de la DREAL Pays de la Loire.

* *

La MRAe Pays de la Loire a été saisie pour avis par le président de la communauté de communes Sud Estuaire, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 10 octobre 2022 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, 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. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 17 octobre 2022 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire.

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](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Avis

L'évaluation environnementale des plans et des programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification ou de la programmation, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des dispositions du document 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 de la procédure d'évaluation environnementale, obligatoirement ou après examen au cas par cas. La MRAe a été saisie pour avis sur le projet de modification n°9 du PLU de Saint-Brévin-Les-Pins, sans examen préalable au cas par cas.

Le présent avis est produit sur la base des documents dont la MRAe a été saisie dans leur version transmise par la collectivité en date du 26 septembre 2022 : notice de présentation, résumé non-technique et leurs annexes.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de modification n°9 du Plan Local d'Urbanisme de Saint-Brévin-les-Pins et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

La commune de Saint-Brévin-les-Pins est située sur le littoral de la Loire-Atlantique au niveau de l'embouchure de la Loire sur la rive sud de l'estuaire. Reliée à la sous-préfecture de Saint-Nazaire par un pont et à 15 km de Pornic au sud, Saint-Brévin-les-Pins comptait 14 287 habitants en 2019 (données INSEE) sur un territoire de 19,3 km². Elle fait partie de la communauté de communes Sud Estuaire (créée le 1^{er} janvier 1997) qui regroupe six communes : Corsept, Frossay, Paimboeuf, Saint-Brévin-les-Pins, Saint-Père-en-Retz et Saint-Viaud.

Elle est incluse dans les périmètres du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Retz approuvé en 2014 et du plan de prévention des risques littoraux de la côte de Jade approuvé en 2019. Elle est dotée d'un PLU approuvé le 28 avril 2014. La commune est par ailleurs soumise à la loi Littoral du 3 janvier 1986 dont la traduction est reprise dans le SCoT.

La commune est traversée sur un axe nord-sud par la RD 213, dite « route bleue » qui, à partir de Saint-Nazaire, dessert les communes littorales de la façade atlantique des départements de la Loire-Atlantique et de la Vendée. Le développement urbain de la commune s'est effectué de façon linéaire sur une bande de 1 km à 1,8 km de largeur et 8 km de long située entre cet axe routier et la façade littorale.

Grâce à ses nombreuses plages représentant un linéaire de plus de 8 km, le tourisme est l'activité économique dominante de la commune. Elle est également reconnue comme pôle urbain du Sud Estuaire grâce à ses équipements (enseignement, sport et culture), ses commerces et ses activités économiques.

Cinq sites Natura 2000 sont recensés sur la commune. Ils sont situés sur le domaine public maritime et l'estuaire de la Loire : zones de protection spéciale (ZPS) FR5210103 Estuaire de la Loire et FR5212014 Estuaire de la Loire-Baie de Bourgneuf, zones spéciales de conservation (ZSC) FR5202011 Estuaire de la Loire Nord, FR5202012 Estuaire de la Loire – Baie de Bourgneuf et FR5200621 Estuaire de la Loire. Le territoire communal est également concerné par quatre zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique ou floristique (ZNIEFF).

Avec une croissance de 1,4 % entre 2013 et 2019, sa population tend à vieillir : en 2019, 39,5 % des habitants sont retraités et 25 % ont un âge compris entre 60 et 74 ans contre 21 % en 2013. Conséquence de sa démographie, la commune compte une majorité de ménages dont la taille moyenne se stabilise à 2 personnes.

1.2 Présentation du projet de modification n°9 du Plan Local d'Urbanisme de Saint-Brévin-les-Pins

La modification n°9 concerne l'ouverture à l'urbanisation du secteur de La Guerche nord-est actuellement classé en zone 2AUh et doté de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) n°9. Ce secteur, de 8,37 ha, est situé à l'est du parc d'activités de La Guerche le long de la RD 5 qui mène à Saint-Père-en-Retz. Les évolutions portent sur :

- Le classement du secteur de La Guerche nord-est en zone 1AUh dans le règlement graphique ;
- La création du règlement écrit pour la zone 1AUh ;
- L'orientation d'aménagement et de programmation n°9 associée au secteur ;
- Le report d'emplacements réservés pour accompagner la mise en œuvre du projet et s'assurer de la préservation d'emprises, à des fins d'équipement ou de continuité écologique.



Localisation du secteur de La Guerche nord-est
source : Notice de présentation page 14.



Composantes environnementales haies, espaces boisés (en vert) et mares (en bleu) du Secteur de La Guerche nord-est – source : Notice de présentation page 14

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de modification n°9 du Plan Local d'Urbanisme de Saint-Brévin-les-Pins identifiés par la MRAe

Au regard des effets attendus et du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux de la modification n°9 du Plan Local d'Urbanisme de Saint-Brévin-les-Pins identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles et de l'artificialisation des sols ;
- la protection de la biodiversité et des corridors écologiques ;
- la prise en compte des enjeux énergie-climat dans le développement urbain.

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

La notice de présentation est organisée conformément aux chapitres attendus pour la modification d'un document d'urbanisme. Certaines cartes et tableaux sont toutefois difficilement lisibles en raison de leur taille réduite et la mauvaise qualité de leur reproduction (ex pages 29, 33, 34 et 38). Le résumé non-technique reprend les principaux éléments de la notice de présentation. La notice de présentation décrit l'état initial de l'environnement et notamment la trame verte et bleue à l'échelle du territoire communal en reprenant le rapport de présentation du PLU. Aucun élément détaillé sur les enjeux faune, flore et sur les zones humides du secteur de La Guerche nord-est n'est présenté. Seuls sont évoqués, sans plus de détail, la présence de haies et de boisements qui sont intégrés à la trame verte et bleue (TVB) communale. De la même manière, la notice mentionne l'existence d'une mare inventoriée en 2012 dans le cadre du SAGE Loire-Estuaire

ainsi que la présomption d'un secteur de zones humides à proximité de cette dernière. Ce défaut d'état initial précis ne permet pas d'apprécier la mise en œuvre de la démarche Éviter – Réduire – Compenser qui a conduit au scénario d'aménagement retenu.

La MRAe recommande :

- ***qu'une analyse détaillée de l'état initial des enjeux environnementaux du secteur de La Guerche nord-est soit présentée ;***
- ***que le scénario d'aménagement retenu s'appuie sur cette analyse d'état initial pour expliciter comment la méthode Éviter – Réduire – Compenser a été appliquée afin de justifier le choix retenu.***

Le programme local de l'habitat (PLH) 2015-2021 de la communauté de Communes Sud-Estuaire a été approuvé le 17 décembre 2015 et fait l'objet d'une prolongation jusqu'en 2023. Celui-ci fixe une production d'environ 130 logements neufs par an dont 20 logements sociaux.

La commune de Saint-Brévin-les-Pins est par ailleurs soumise depuis le 1^{er} janvier 2021 à une obligation de 25 % de logements sociaux. Avec 109 logements produits chaque année entre 2015 et 2021, l'objectif de la commune de production de logements compris entre 130 et 140 logements par an, n'est pas atteint. Un rattrapage est également nécessaire pour le logement social pour lequel 184 logements sont à produire par an entre 2023 et 2025 afin de se mettre en conformité avec les obligations légales.

Le dossier évoque sans entrer dans les détails la question des ressources foncières disponibles dans les secteurs urbanisés de la commune. La notice de présentation fournit ainsi très peu d'éléments précis sur le bilan de la consommation de ces emprises en zone U, sur les projets en cours et plus généralement sur la stratégie urbaine de la commune à court, moyen et long termes. Selon le dossier, les ressources foncières mobilisables dans l'enveloppe urbaine ne sont pas suffisantes pour permettre de produire les logements visés. Une étude sur les capacités de densification jointe en annexe du dossier, évaluée à 400 logements les possibilités « théoriques » pouvant être produites au sein de l'enveloppe urbaine, le dossier minore cette estimation à 100 logements sans détailler ce qui provoque cette forte diminution de la capacité de densification. L'absence d'une cartographie détaillée des gisements fonciers ne permet pas de visualiser comment ces possibilités sont réparties sur le territoire communal.

Comparée à sa version initiale dans le PLU de 2014, l'OAP du secteur de La Guerche nord-est dans sa forme modifiée prévoit une forte réduction de sa programmation avec seulement 115 logements contre 209 initialement, soit une baisse de 94 logements. Sur ces 115 logements, dont la moitié sera à vocation sociale, 80 seront de type collectif et 35 de type individuel. Occupant une surface totale de 8,36 ha, l'OAP présentée dans la notice est divisée en deux sous-secteurs. Les logements seront construits dans le cadre d'une opération d'ensemble sur un sous-secteur de 4,6 ha situé à l'ouest. L'autre partie, située à l'est, pourrait être occupée par un centre médico-social ainsi que des habitats légers type « Tiny House ». Ces derniers seraient destinés à l'accueil « d'urgence » de salariés du parc d'activités proche. Cependant, le dossier est très vague sur la destination de ces logements en utilisant de manière indifférenciée les termes « temporaire » et « urgence ». Le choix d'un habitat léger sans fondation est avancé pour préserver les continuités écologiques de ce secteur composé de haies et de boisements. Le besoin d'un centre médico-social, sur ce secteur en extension et distant du centre-bourg, n'est pas argumenté dans le dossier. Aucune présentation des solutions alternatives d'implantation de cet équipement dans les espaces fonciers disponibles dans le tissu urbain n'est apportée.

Ainsi, l'urbanisation du secteur de 4,6 ha atteint une densité de 25 logements/ha. Le manque d'information sur l'aménagement des 3,76 ha restants ne permet pas de mesurer la densité atteinte sur ce second secteur et de savoir si ce dernier contribuera à l'objectif de production de

logements fixé par le PLH. L'imprécision de la programmation sur l'ensemble du périmètre des 8,36 ha de l'OAP ne permet pas de mettre en perspective l'utilisation de ce foncier avec l'objectif de densité de 18 à 20 logements/ha fixé par le SCoT du Pays de Retz pour Saint-Brévin-les-Pins.

De plus, la notice de présentation pour cette modification ne donne aucune information sur les formes urbaines et sur le taux de densification des quartiers environnants. Ce manque ne permet pas d'estimer comment le projet se positionne dans son environnement urbain immédiat.

La MRAe recommande :

- **de fournir une cartographie détaillée des gisements fonciers sur le territoire communal ;**
- **de préciser les capacités d'urbanisation à court et moyen termes au sein des réserves foncières en zone U ainsi que sur les programmes d'aménagement en cours et à venir sur les secteurs situés dans le bourg ;**
- **de justifier en conséquence les besoins en logements nécessitant d'ouvrir à l'urbanisation un secteur en zone 2AUh ;**
- **de fournir des données sur les formes urbaines et les densités des quartiers environnants le secteur de La Guerche nord-est ;**
- **de préciser la programmation et la consommation foncière projetée sur le secteur de La Guerche nord-est.**

En échos à l'absence d'élément détaillé sur l'état initial de l'environnement du secteur du projet, le dossier de présentation ne donne aucune information sur les méthodes utilisées pour conduire l'évaluation des impacts environnementaux ainsi que sur les outils de suivi. Le document se contente de renvoyer le lecteur au PLU en vigueur.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de modification n°9 du Plan Local d'Urbanisme de Saint-Brévin-les-Pins

En l'absence d'état initial précis du secteur faisant l'objet de la modification n°9, la MRAe ne peut se prononcer sur les impacts environnementaux du projet de modification.

Situé entre le lotissement de la Basse-Lande au Nord et la route départementale 5 au sud qui relie Saint-Brévin-les-Pins à Saint-Père-en-Retz, le secteur de La Guerche nord-est est composé de prairies traversées par plusieurs haies et occupé par de petits boisements à l'est. Dans sa partie nord-ouest, le long du lotissement précité, une prairie humide au sein de laquelle se trouve une mare recueille les eaux pluviales qui s'écoulent en provenance de la parcelle.

Comme évoqué au paragraphe 2, le dossier n'apporte pas d'information détaillée sur l'utilisation des ressources foncières disponibles dans l'enveloppe urbaine et la volonté d'organiser le développement urbain en privilégiant une logique de densification du tissu existant pour réaliser les objectifs de production de logements fixé par le PLH. L'utilité de l'ouverture à l'urbanisation du secteur de La Guerche nord-est, mérite d'être mieux justifiée notamment au vu des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà ouvertes à l'urbanisation qui totalisent 17 hectares sur la commune de Saint-Brévin-les-Pins. Cette absence de stratégie foncière est en opposition aux objectifs de réduction de 50 % de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, au cours de la décennie 2022-2031 tel que fixé par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Par ailleurs, l'imprécision de la programmation sur la partie est du secteur soulève des questions en matière d'optimisation du foncier en extension dans un contexte de rareté de la ressource. La justification de l'implantation d'un centre médico-social n'est pas développée. De même, la mise

en place de Tiny-House, habitation légère de loisir destinée à de l'hébergement temporaire, ne traduit pas une politique d'habitat à moyen et long termes répondant aux besoins de la commune, tels qu'exprimés dans le PLH et le PLU.

La MRAe recommande de rechercher des formes urbaines plus denses afin d'optimiser la consommation foncière.

Le dossier indique que la zone humide sera préservée en tant qu'espace non-bâti et « semi-privatif » pour les logements. Les haies et les boisements devraient également être maintenus selon la description de l'OAP. Un emplacement réservé à l'extrême est du secteur sur des espaces boisés est prévu sur 1,03 ha de manière à préserver la continuité écologique nord-sud. Dans tous les cas, l'aménagement du secteur impactera un milieu composé de prairies et de haies où des espèces faunistiques sont susceptibles d'accomplir tout ou partie de leur cycle biologique. En l'absence d'un état initial décrivant les habitats naturels ainsi que les enjeux faunes et flore, le dossier ne permet toutefois pas d'apprécier les impacts du projet d'aménagement sur ce secteur.

L'OAP rappelle que les voiries et les stationnements seront conçus de manière à limiter l'imperméabilisation du sol. La partie aménagée étant cependant située en amont du secteur humide, aucun élément n'est fourni concernant l'impact de ces aménagements sur l'écoulement des eaux et l'alimentation de la zone humide et de la mare situées en contrebas. Même si elle prévoit une protection de la zone humide, l'OAP modifiée prend soin de préciser en page 47 du dossier de présentation que le porteur devra « se conformer à la réglementation liée à l'autorisation environnementale et notamment au seuil de compensation du SDAGE ». Cette mention n'écarte donc pas définitivement toute possibilité d'impact sur cette zone humide.

L'OAP ne contient aucune disposition sur les modes de construction et les performances énergétiques des bâtiments. De plus, bien que des liaisons douces soient prévues à travers un emplacement réservé, le dossier n'évoque aucune réflexion ni mesure spécifique sur le sujet de la mobilité alors que le secteur n'est pas situé à proximité immédiate du centre de Saint-Brévin-les-Pins. Enfin, de manière à favoriser la mixité sociale, l'OAP devrait préciser la typologie des logements qui seront construits pour encourager l'accueil de primo-accédants.

La MRAe recommande que l'OAP :

- ***intègre des objectifs de performance énergétique des constructions tels que définis dans la réglementation environnementale RE2020 ;***
- ***traduise de manière opérationnelle une volonté de favoriser les modes de déplacements doux en relation avec le centre-ville de la commune ;***
- ***prévoit des formes urbaines denses favorables à l'accueil des primo-accédants afin de favoriser la mixité sociale .***

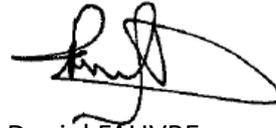
4. Conclusion

Le projet de modification n°9 du PLU de St-Brévin-les-Pins porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur de 8,4 hectares en extension de La Guerche nord-est.

En l'absence de justification de l'impossibilité de mobiliser du foncier dans le tissu urbain existant, cette modification interroge sur l'inscription de la stratégie de développement urbain de la commune dans une logique de respect des objectifs de réduction de la consommation foncière prévue par la loi. Par ailleurs, le projet d'aménagement présenté dans l'OAP dédiée ne démontre pas une optimisation de l'utilisation du foncier disponible en rapport avec les objectifs du PLH notamment sur la partie est du secteur.

L'analyse de l'état initial des milieux naturels et de la biodiversité sur le secteur est très insuffisante et ne permet d'appréhender ni l'ensemble des impacts potentiels qui pourraient être causés sur l'environnement, ni les modalités selon lesquelles le projet de modification organise la démarche Eviter-Réduire-Compenser dans une logique de moindre impact. Ainsi, l'impact de ces aménagements sur la zone humide et ses conditions d'alimentation d'une part, et sur les haies présentes d'autre part mérite tout particulièrement d'être analysé et géré.

Nantes, le 10 janvier 2023
Pour la MRAe Pays de la Loire, le président



Daniel FAUVRE