



Département de la Loire Atlantique (44)

## Commune de La Plaine sur Mer

# PLAN LOCAL D'URBANISME

## 2. PADD

<i>Prescription</i>	<i>Arrêt</i>	<i>Approbation</i>
11.06.2009	25.03.2013	16.12.2013

Vu pour être annexé à la délibération du  
Conseil Municipal, réuni en séance le  
16/12/2013

M. Le Maire,  
Michel Bahuaud

## ↳ Introduction

### LE PROJET D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE (PADD), FONDEMENT DU PLAN LOCAL D'URBANISME (PLU) DE LA PLAINE SUR MER ET CADRE DE REFERENCE

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) définit les orientations d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble du territoire communal. Il constitue le cadre de référence pour les différentes actions d'aménagement que la commune engage sur son territoire. Le règlement du PLU constitue la traduction réglementaire du PADD.

Le PADD est une pièce du Plan Local d'Urbanisme qui a été introduite par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000 et dont la portée a été modifiée par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, ainsi que par le décret du 9 juin 2004.



Il s'applique sur la totalité du territoire communal et il détermine les conditions permettant d'assurer :

1. L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;
2. La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat, de la diversité commerciale et de la préservation des commerces de détail et de proximité ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

3. Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Le PADD, partie intégrante du PLU, doit s'articuler avec les documents de planification et d'orientations existant à échelle supracommunale : Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire, Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays de Retz, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau Loire Bretagne, Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau de l'estuaire de la Loire, du Marais Breton et du bassin versant de la baie de Bourgneuf ... Plus généralement, il doit respecter la législation en vigueur, et notamment : la loi littoral, la loi paysage, la loi sur l'eau, ...

## DES ENJEUX FORTS POUR LA PLAINE SUR MER

La commune de La Plaine sur Mer s'inscrit dans la dynamique de développement que connaît actuellement le littoral atlantique en général et le littoral Sud Loire en particulier. Sa situation privilégiée, à proximité d'agglomérations régionales, lui confère un grand nombre d'atouts : dynamique d'accueil de population, vieillissement de la population freiné, niveau d'équipement satisfaisant, économie dynamique et diversifiée. C'est ainsi la commune qui a connu le plus fort développement du Pays de Retz sur la dernière décennie.

Ce développement n'a pas eu que des impacts positifs sur la commune, qui doit aujourd'hui faire face à de nouveaux enjeux : actifs travaillant de plus en plus en dehors de la commune, développement résidentiel et économique fortement consommateur d'espace, accentuation de la pression foncière entraînant des tensions autour de l'usage du sol (habitat, agriculture, espaces naturels), contraintes importantes liées à l'eau : assainissement, inondations...

Le projet d'aménagement et de développement durable de la commune se doit d'apporter des réponses à ces enjeux, en prenant en compte les éléments qui ont motivé la révision du Plan d'Occupation des Sols et sa transformation en Plan Local d'Urbanisme, à savoir :

- la mise en œuvre des projets structurants de la commune et notamment le réaménagement et le développement du centre bourg, l'achèvement et la restructuration du port, et le développement des zones artisanales ;
- la mise en compatibilité du PLU avec la Loi Littoral et sa jurisprudence ;
- la mise en compatibilité du PLU avec le SCOT du Pays de Retz et la DTA (Directive Territoriale d'Aménagement de Loire Atlantique) ;
- la mise en comptabilité avec le principe de limitation de la consommation des espaces naturels et agricoles, tout en se préservant des dérives du principe de densité sur la frange littorale ;

- la relecture des zones classées en zone NA d'urbanisation future dans le POS au regard de la Loi Littoral ;
- l'inventaire des espaces constructibles résiduels à l'intérieur des zones U (terrains enclavés) ;
- la remise en question de règles d'urbanisme parfois devenues obsolètes (notamment avec l'apparition des nouveaux matériaux), et la correction de certaines incohérences du règlement du POS.



## LE CHOIX D'UN DEVELOPPEMENT RAISONNE

S'appuyant sur une analyse préalable de la capacité d'accueil du territoire communal, et sur un travail d'analyse des avantages et inconvénients de différents scénarii d'aménagement, le choix s'est porté vers un développement raisonné de la Plaine-sur-Mer, tablant sur une limitation du rythme de développement, ainsi que de la consommation d'espace.

Ainsi, le **scénario tendanciel de « développement spontané »** a été rejeté. Ses conséquences négatives, en matière de fonctionnement urbain, de saturation des équipements, de mitage de l'espace et de fort développement de la bande littorale de la commune ont été déterminantes dans ce choix.

Le scénario retenu consiste à développer de façon prioritaire les extensions du centre-bourg de la Plaine (habitat, équipements), tout en constituant une polarité « rétro-littorale », en retrait du Port de la Gravette, véritable « cœur de station » marquant l'identité maritime de la commune.

### Rappel de données socio-démographiques :

- 2104 habitants en 1990, 3474 en 2006, soit : + 85 habitants par an. 3 835 habitants recensés en 2010
- 67% de résidences secondaires en 1999, contre 60% en 2006
- 80% des constructions neuves entre 1999 et 2006 sont des résidences principales
- 87 logements construits tous les ans en moyenne entre 1999 et 2006

En freinant ces tendances de manière à maîtriser et accompagner le développement et se conformer aux objectifs du SCoT : autour de 4 500 à 5 000 habitants à horizon 10 ans suite à l'approbation du PLU, et un taux de résidences secondaires de l'ordre de 50%.

### Données de cadrage du SCoT et du PDH :

Un objectif en fourchette haute de 500 logements par an pour la Communauté de Communes de Pornic.

### Le contexte en matière de consommation d'espace :

En poursuivant les densités constructives constatées (8 à 10 logements par hectare en moyenne), et le rythme de construction 1999-2006, environ 80 hectares seraient consommés uniquement pour l'habitat d'ici 10 ans, ce qui est légèrement supérieur à la superficie des réserves d'urbanisation du .POS actuel.

↘ Un objectif de 55 logements par an, tout en portant un effort sur la diversification du parc de logements apparaît cohérent avec la capacité d'accueil du territoire communal et avec les orientations du PDH et du SCOT.

↘ En mobilisant le potentiel de renouvellement urbain existant (estimé à environ 90 logements d'ici 10 ans), et en fixant un objectif de densité de 15 à 20 logements par hectare pour les extensions du bourg, la construction de 55 logements par an aboutirait à une consommation d'espace réduite à environ 30 hectares, ce qui permet de préserver les espaces naturels et agricoles, et de laisser des marges de développement pour le futur.

La commune de La Plaine sur Mer se fixe donc un objectif minimal de réduction de sa consommation d'espace par rapport aux 10 ans précédant l'approbation du PLU d'environ 30%.

Par ailleurs, un objectif de l'ordre de 3.5 hectares / an au maximum (lissé sur 10 ans) et la réduction de la consommation moyenne d'espace agricole aux alentours de 600 m<sup>2</sup> par logement produit (tous types confondus, contre 1 200 sur la période précédente) répond pleinement à l'ambitieux objectif de limitation des impacts sur les terres agricoles que s'est fixée la commune.

# Orientations

## QUATRE AXES POUR LE DEVELOPPEMENT D'UN BOURG VIVANT A LA MER

L'analyse des enjeux issus du diagnostic urbain et environnemental mené dans le cadre de l'élaboration du PLU a conduit à définir quatre axes fédérateurs pour le PADD de la Plaine sur Mer :

- **Affirmer l'identité maritime de la commune tout en confortant le bourg dans son rôle de centralité**
- **Promouvoir un habitat durable et adapté aux enjeux socio-économiques**
- **Favoriser le développement économique local**
- **Préserver l'environnement et valoriser le patrimoine**

Ces axes sont déclinés en orientations d'aménagement et d'urbanisme.



## ➤ **Axe 1. Affirmer l'identité maritime de la commune tout en confortant le bourg dans son rôle de centralité**

Le développement important de la commune de la Plaine sur Mer est lié à sa situation géographique privilégiée, au bord de l'Océan Atlantique et à proximité d'agglomérations régionales. Cependant, la Plaine sur Mer n'est pas qu'un lieu de villégiature où il fait bon prendre sa retraite ou une station balnéaire : il s'agit également d'une commune structurée autour d'un bourg vivant, qui a accueilli de nombreux jeunes ménages durant la dernière décennie.

### **AFFIRMER L'IDENTITE MARITIME DE LA COMMUNE**

- Permettre l'achèvement et la restructuration du port de la Gravette (le « terminer »), limiter le développement des mouillages hors du port et des zones dédiées et faciliter sa gestion et son accès.
- Accompagner l'achèvement et la restructuration du port du développement d'un véritable « cœur de station » (équipements touristiques, logement, commerces...), en utilisant les réserves d'urbanisation disponibles
- Poursuivre la reconquête de l'accès au littoral

- Poursuivre l'amélioration des conditions d'accès au littoral (aménagement de stationnements, de pistes cyclables, protection des Dunes...)
- Conforter les activités économiques liées à la proximité du littoral (hébergement touristique, restauration, conchyliculture...)
- Développer l'offre en hébergement touristique de type « résidences de loisirs »
- Permettre le développement d'une nouvelle offre touristique et de loisirs de type PRL, aire d'accueil camping-cars... à La Prée
- Préserver le patrimoine balnéaire sur les secteurs concernés
- Favoriser des formes urbaines respectueuses de l'identité urbaine de la frange littorale de la commune
- Préserver les coupures d'urbanisation dans leur vocation principale d'espaces agricoles, naturels, paysagers ou récréatifs

### **CONFORTER LE BOURG DANS SON ROLE DE CENTRALITE**

- Permettre la mise en œuvre d'un projet d'aménagement cohérent, révélant le potentiel de renouvellement urbain au cœur du bourg, autorisant une extension de l'urbanisation, dans le cadre d'un aménagement d'ensemble cohérent.
- Conserver et conforter au cœur du centre-bourg les équipements publics, les services et les commerces de proximité, afin de créer un pôle urbain vivant et dynamique.
- Anticiper le vieillissement de la population et maintenir voire améliorer les équipements, notamment sanitaires, sociaux et médicaux importants
- Créer les conditions favorables à l'amélioration et au développement d'équipements publics (parascolaires, sportifs, associatifs, de loisirs...) répondant aux besoins de la population
- Constituer des réserves foncières pour l'aménagement de pôle d'équipements à proximité du bourg
- Développer l'habitat et la mixité sociale à proximité des équipements, des services et des commerces du centre-bourg

- Repenser la question du stationnement
- Permettre la limitation du recours à la voiture pour les déplacements de courte distance
- Améliorer les conditions de traversée du centre-bourg, en créant des itinéraires de contournement qui demeurent des voies urbaines

## ➤ Axe 2. Promouvoir un habitat durable et adapté aux enjeux socio-économiques

La commune de La Plaine sur Mer connaît depuis la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle un développement démographique fort (taux de croissance annuel de près de 4% entre 1999 et 2006), qui ne s'est jamais démenti. Elle est aujourd'hui confrontée à différentes problématiques :

- la taille des ménages diminue : en 2006, on comptait en moyenne 2,3 personnes par ménage. Les projections prévoient une diminution de ce chiffre pour avoisiner les 2,1 en 2024 (10 ans suite à approbation du PLU) ;
- la population vieillit : même si la période 1999-2006 a marqué un tournant en montrant les premiers signes d'un ralentissement du vieillissement de la population, la part de la population âgée augmente fortement.
- la part des résidences secondaires, même si elle diminue, demeure importante (environ 60% du parc de logements en 2006) et rend difficile l'accès au logement pour de nombreux ménages qui cherchent une résidence principale.
- alors que la pression foncière s'accroît (le prix des logements neufs commercialisés a doublé entre 1996 et 2005, à l'échelle du Pays de Retz), le

pourcentage de logements sociaux demeure très faible (3,5%).

Etendre le parc de logements de manière raisonnée, en développant une offre accessible à toutes les catégories de la population et en respectant les principes d'un développement durable (économie d'espace et d'énergie notamment), tels sont les enjeux du PLU de la Plaine sur Mer.

Afin d'y répondre, le PLU envisage de :

- Favoriser l'accueil de nouveaux résidents permanents, en particulier les jeunes ménages avec enfants, afin de renouveler la population
- Limiter le développement des résidences secondaires ; prioriser le développement d'une offre de logements qui permette de maintenir la population résidente et de la renforcer : un **objectif de 80% de résidences principales** parmi les nouveaux logements à accueillir.
- Maintenir un certain équilibre entre les générations en favorisant le maintien des plus jeunes dans la commune
- Dimensionner le PLU pour accueillir **55 logements par an** en moyenne au maximum, tout en garantissant des

réserves à long terme, autour du bourg notamment.

- Diversifier le parc en favorisant la création de logements adaptés aux besoins particuliers des ménages modestes, des personnes âgées, des personnes vivant seules...
- Développer le logement social : un objectif de 12% des logements à construire<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Logement social* : publics ou privés, habitations qui sont louées à des personnes et des familles sous condition de ressources.

- Les logements sociaux sont publics lorsqu'ils sont créés, améliorés ou réhabilités, avec des financements de l'Etat (PLUS ou PLAI), construits et gérés par des organismes dits d'habitation à loyers modérés (HLM).
- Les logements locatifs du secteur privé peuvent également être désignés comme logements sociaux, lorsque le propriétaire bailleur met aux normes d'habitabilité son patrimoine avec des subventions à l'investissement de l'Agence Nationale à l'Amélioration de l'Habitat (ANAH). Ces logements sont alors conventionnés avec l'Etat dans des conditions comparables à ceux des organismes HLM. Il peut également s'agir des logements construits par des promoteurs et financés par le Prêt Locatif Social (PLS).

- Phaser l'ouverture à l'urbanisation dans le temps et établir des limites nettes et durables entre espaces naturels/agricoles et espaces urbains
  - Maîtriser les extensions urbaines en concentrant le développement en priorité autour du centre-bourg,
  - Bloquer le développement de l'urbanisation au-delà des dernières constructions existantes dans les hameaux (loi littoral), et n'y autoriser que l'urbanisation des seules « dents creuses » (espaces non bâtis encadrés par des espaces bâtis et pour lesquels une urbanisation n'est pas problématique au regard de la protection des paysages, des boisements, d'espaces sensibles en terme environnemental ou au regard de la loi littoral)
  - Favoriser la densité et la diversité des types d'habitat (collectif, habitat individuel groupé et individuel pur) de façon différenciée selon les opérations envisagées en fonction du contexte : proximité de services et d'équipements, sensibilité environnementale...
  - Favoriser la mixité des fonctions pour assurer une meilleure animation de la vie urbaine
- Assurer une meilleure qualité urbaine, paysagère et environnementale des nouveaux quartiers et limiter la banalisation en veillant à la qualité architecturale des constructions et des extensions
  - Promouvoir le développement d'un habitat durable avec des logements autonomes d'un point de vue énergétique et limitant au maximum l'imperméabilisation des sols.
  - Identifier des secteurs agricoles au sein desquels le développement de bâti agricole n'est pas souhaitable en raison des nuisances réciproques entre tissu aggloméré et agriculture ou pour des motifs paysagers.
-

## ➤ Axe 3. Favoriser le développement économique local

La commune de la Plaine sur Mer dispose d'une économie diversifiée : commerce, artisanat, tourisme, agriculture y tiennent chacun une place importante. Cependant, le dynamisme commercial du centre-bourg est modeste, et l'activité agricole est menacée par le développement de friches et le mitage. De plus, les zones d'activités artisanales existantes arrivent à saturation, et présentent un potentiel de développement limité. Cependant, la proximité de la zone d'activités de l'Europe (située sur la commune de Pornic), amenée à connaître un développement important, devrait permettre d'atteindre un meilleur équilibre entre emploi et actifs, et de limiter les déplacements journaliers motorisés vers Saint-Nazaire et Nantes.

Le PLU devra donc veiller à :

- Maintenir et renforcer le tissu de commerces et de services (à l'année) existants pour conforter la population résidente (favoriser une offre de proximité)
- Maintenir et créer de nouvelles réserves foncières permettant d'assurer l'accueil d'entreprises artisanales locales ; encadrer le développement des sites d'activités (zones de la Musse, des Gateburières et de la Geniere)
- Proposer différentes tailles de parcelles aux entrepreneurs de manière à permettre à tous de trouver le terrain adéquat à leur projet.
- Favoriser le maintien des activités agricoles en limitant l'espoir d'une valorisation foncière des terres, et en interdisant le mitage des espaces agricoles, sur l'ensemble de la commune et notamment sur la partie littorale, où elle est la plus menacée
- Conforter l'économie touristique dans sa diversité, notamment en créant un véritable « cœur de station » au niveau du port de la Gravette
- Conforter l'activité conchylicole existante (Zone d'Activités du Marais) et porter réflexion sur ses potentialités de développement, notamment concernant les capacités de stockage.

## ➤ Axe 4. Préserver l'environnement et valoriser le patrimoine

La commune de la Plaine sur Mer bénéficie d'un cadre naturel particulièrement riche. La gestion paysagère et environnementale de la commune apparaît aujourd'hui comme un enjeu fort. En effet, alors que – à l'exception des coupures d'urbanisation – la bande littorale de la commune a connu une urbanisation importante, l'ensemble des terrains à vocation agricole de la partie Ouest de la commune présente des signes inquiétants de développement de friches et de mitage, entraînant une fermeture et un appauvrissement du paysage littoral. La partie Est de la commune présente un caractère agricole plus marqué, et est plus épargnée par la pression urbaine et touristique.

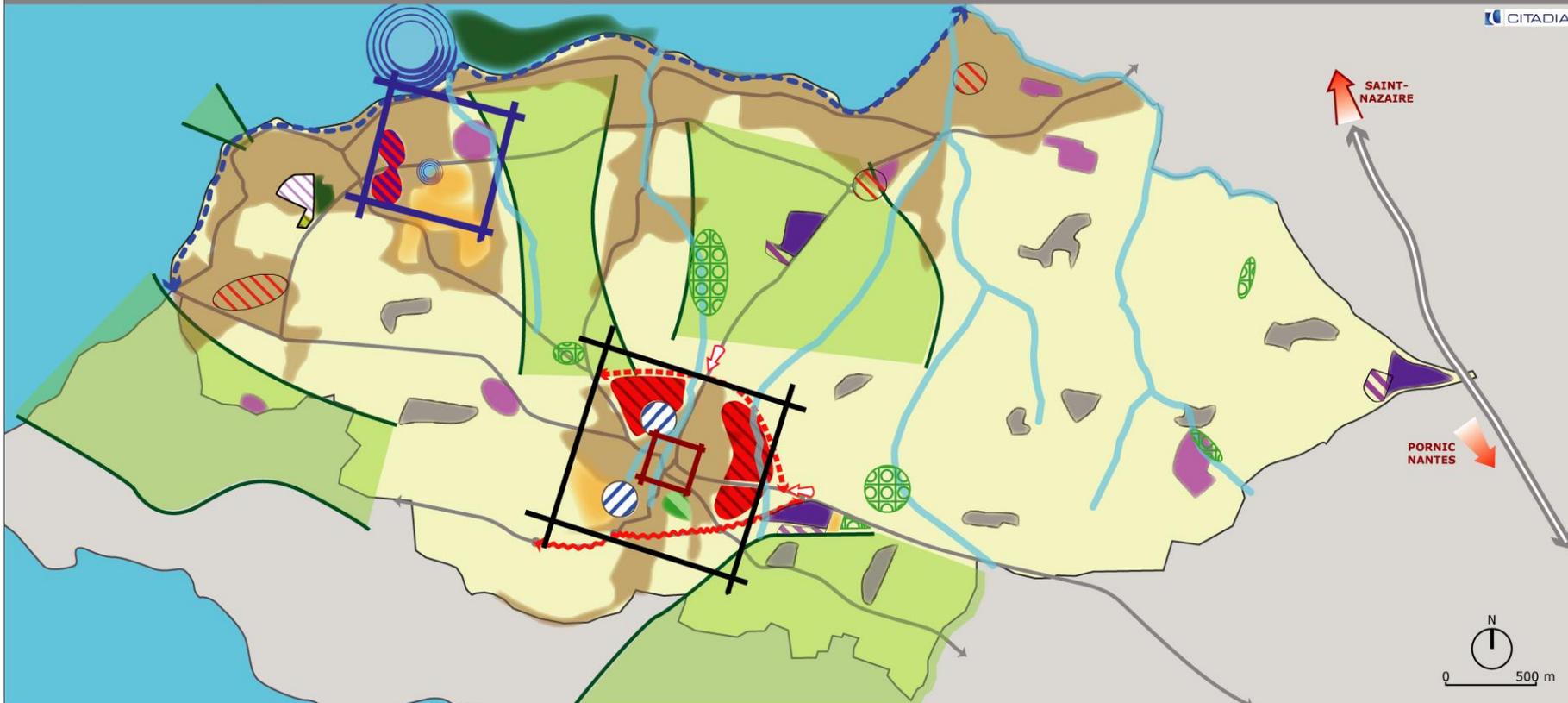
Il apparaît donc nécessaire de confirmer l'importance des espaces naturels et agricoles dans l'équilibre du territoire et la qualité de vie des habitants afin de favoriser la lisibilité urbaine et renforcer l'identité et l'attractivité de la commune. La Plaine sur Mer dispose de nombreux atouts qui permettent de conforter sa vocation résidentielle en mettant en valeur les éléments naturels qui la composent.

Ainsi, le PLU devra :

- Veiller à la constitution et à la préservation d'une véritable « trame verte et bleue » à l'échelle du territoire et s'articulant avec les communes voisines : maillage bocager, ruisseaux, ensembles boisés significatifs...
- Favoriser les conditions du maintien des activités agricoles, qui permettent d'assurer la préservation d'une partie des qualités paysagères de la commune
- Poursuivre l'action menée contre le développement du « camping-caravaning sur parcelles privées »
- Rendre aux piétons l'accès au sentier côtier, de manière à offrir de nouveaux points de vue sur l'embouchure de l'estuaire de la Loire et vers l'Océan
- Porter une attention particulière au traitement des entrées de bourg, ainsi qu'à la perception du bourg depuis la RD313 (contournement Sud du Bourg)
- Mettre en valeur les qualités urbaines, patrimoniales et paysagères du centre-bourg
- Affirmer la spécificité des différents « quartiers » et respecter leur caractère, en préservant les éléments de patrimoine avec des prescriptions particulières en matière d'architecture et de paysage
- Préserver de réelles coupures d'urbanisation
- Maintenir et développer des espaces de respiration en zone urbaine
- Assurer la sécurité des habitants vis-à-vis des risques naturels identifiés sur la commune (inondation principalement)
- Poursuivre la modernisation des systèmes d'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales
- Favoriser les techniques de gestion alternative des eaux pluviales (récupération, infiltration...)
- Réduire les impacts du développement urbain sur l'environnement : développer les dispositifs d'énergie renouvelable, les aménagements à faible empreinte écologique, etc.

# La Plaine sur Mer / Projet d'Aménagement et de Développement Durables

CITADIA



## Affirmer l'identité maritime de la commune ...

- Permettre l'achèvement et la restructuration du Port de la Gravette et faciliter sa gestion et son accès ...
- ... et l'accompagner du développement d'un véritable "cœur de station"...
- ...en utilisant les réserves d'urbanisation disponibles
- Conforter les activités économiques liées au tourisme et appréhender leur évolution...
- ... et notamment par le maintien la zone d'activités conchylicole...
- ... et le développement de sa capacité de stockage
- Permettre le développement d'une nouvelle offre touristique et/ou de loisirs
- Poursuivre la reconquête de l'accès au sentier littoral

## ... tout en confortant le bourg dans son rôle de centralité

- Permettre la mise en oeuvre d'un projet de réaménagement du centre-bourg alliant renouvellement et extension de l'urbanisation
- Conforter le "cœur de bourg" dans son rôle
- Ouvrir à l'urbanisation des secteurs permettant de favoriser l'accueil de nouveaux résidents permanents, limiter le développement des résidences secondaires et diversifier l'offre de logements (formes urbaines, logement social...)
- Secteurs agricoles de transition

- Constituer des réserves foncières pour l'aménagement de pôle d'équipements à proximité du bourg
- Créer un itinéraire de contournement au nord du bourg, qui demeure une voie urbaine
- Conserver au Jardin des Lakas son rôle de "poumon vert" du centre-bourg
- Bloquer le développement de l'urbanisation des hameaux, à l'exception des "dents creuses"

## Favoriser le développement économique local

- Maintenir et renforcer le tissu de commerces et services dans le centre-bourg
- Créer un véritable "cœur de station" ou se concentrent les activités économiques liées au tourisme
- Conforter les zones d'activités existantes
- Promouvoir de nouvelles zones d'accueil pour les activités
- Favoriser le maintien des activités agricoles

## Préserver l'environnement et valoriser le patrimoine

- Préserver les ruisseaux
- Préserver les boisements significatifs
- Préserver les espaces remarquables (L146-6)
- Préserver les coupures d'urbanisation
- Valoriser les entrées de ville
- Améliorer l'image du bourg depuis la RD 13, au sud du centre-bourg