



**PRÉFET
DE LA LOIRE-
ATLANTIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction
départementale
des territoires et de la mer**

Affaire suivie par Marianne Girard
Service Conseil, Accompagnement et Urbanisme Durable
Bureau Planification & Commissions

Nantes, le **22 OCT. 2025**

n° 111

Le Préfet de la Loire-Atlantique

à

**Madame le Maire
de Saint-Étienne-de-Mer-Morte**

**Objet : révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Saint-Étienne-de-Mer-Morte
avis des services de l'État sur le projet de PLU arrêté**

Par délibération du 1er juillet 2025, le conseil municipal a arrêté le projet de PLU de la commune de Saint-Étienne-de-Mer-Morte.

Vous m'avez transmis le dossier d'arrêt le 25 juillet 2025 aux fins de consultation et avis des services de l'État, conformément à l'article L. 153-16 du code de l'urbanisme. Après examen, vous trouverez ci-après mes observations relatives à la prise en compte des objectifs à atteindre en matière d'urbanisme, énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, dans le respect du développement durable.

Propos liminaires

La commune de Saint-Étienne-de-Mer-Morte se situe à la limite de la Vendée, à environ 35 kilomètres de Nantes et 19 kilomètres de Challans. Cette position géographique confère à la commune une identité singulière, à la croisée des influences ligériennes et vendéennes.

Le territoire porte les traces d'un passé historique fort : ancien fief des seigneurs de Rais, il a notamment été marqué par la figure de Gilles de Rais, personnage emblématique du Pays de Retz. Bien que la commune ait subi d'importantes destructions durant les guerres de Vendée — près de 70 % du bourg

Tél : 02 40 67 24 73

Mél : marianne.girard@loire-atlantique.gouv.fr

10 boulevard Gaston Serpette – BP 53606 – 44036 NANTES Cedex 1

ayant été anéanti — elle a su se reconstruire et conserve aujourd'hui un patrimoine bâti remarquable. On y retrouve notamment le château de la Caraterie, site inscrit, ainsi qu'un ensemble cohérent de fermes traditionnelles, puits, croix et clôtures en pierre, témoins d'une architecture vernaculaire de qualité. Ce patrimoine a fait l'objet d'un inventaire communal, confirmant la richesse architecturale et paysagère du secteur.

Sur le plan structurel, la commune est traversée par les axes départementaux D12 et D73, reliant respectivement Machecoul, la Vendée et la Loire-Atlantique. Ces infrastructures structurent le territoire et soutiennent l'activité économique et commerciale locale, conférant à cette commune un bassin de vie dynamique.

Le centre-bourg présente un tissu urbain ancien dense et homogène, caractérisé par une implantation en ordre continu à l'alignement, avec une densité moyenne d'environ vingt logements à l'hectare. L'habitat y est principalement constitué de maisons de ville d'un étage, aux volumétries simples et façades enduites, couvertes de tuiles, ponctuées d'ouvertures régulières et parfois soulignées d'encadrements en pierre blanche ou en brique. Cet ensemble architectural contribue fortement à l'identité paysagère et patrimoniale du bourg.

Progressivement, le développement urbain s'est poursuivi sous la forme d'extensions pavillonnaires en périphérie du bourg. Ces opérations, bien qu'inscrites dans l'enveloppe urbaine, présentent parfois une densité moyenne de huit logements à l'hectare, traduisant un modèle d'urbanisation extensif. Elles se sont souvent implantées de manière diffuse, le long des voies secondaires, dans le prolongement du noyau historique. Cette évolution a conduit à un mitage du paysage et à une dilution des limites entre espaces urbanisés et espaces agricoles. Les pavillons, implantés fréquemment au centre de leur parcelle, produisent une forme urbaine décousue, faiblement dense et consommatrice d'espace. Cette greffe urbaine, peu structurée, tend à banaliser le paysage et à effacer les transitions entre ville et campagne.

Dans ce contexte, la révision du PLU revêt une importance particulière. Elle doit permettre de répondre aux besoins de renouvellement démographique et économique tout en préservant les terres agricoles et naturelles. L'enjeu est d'assurer un développement raisonné, privilégiant une mobilisation des capacités résiduelles au sein des tissus bâtis existants, afin de limiter l'artificialisation et de préserver les espaces à valeur agronomique et environnementale.

Le projet de PLU doit également encourager la diversité de l'offre de logements, en cohérence avec les besoins locaux et l'évolution démographique (vieillesse de la population, sous-occupation des grands logements, maintien des jeunes ménages). Cette approche s'inscrit dans les principes du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) et dans les orientations du SCoT du Pays de Retz, en faveur du renouvellement urbain, de la densification qualitative et de la valorisation du patrimoine bâti et paysager.

Ainsi, le futur document d'urbanisme devra concilier accueil de population, qualité du cadre de vie et sobriété foncière, en assurant la cohérence entre urbanisation, équipements publics et préservation des équilibres agricoles et naturels.

Consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fixe une trajectoire de réduction d'au moins 46 % de la consommation d'espaces d'ici 2031 par rapport à la décennie passée (2011-2021), conformément à la loi Climat et Résilience du 22 août 2021.

Les données issues de l'outil ConsoZAN⁴¹ font état d'une consommation de 12 hectares sur la période 2011-2021, tandis qu'au dossier il est mentionné 14,7 hectares. Cet écart devra être justifié dans le dossier conformément à l'article L.151-4 du code de l'urbanisme, notamment en précisant si certaines opérations (ZAC ou zones d'aménagement) ont été comptabilisées.

L'analyse communale prend néanmoins bien en compte la période postérieure à 2021 : plusieurs opérations réalisées² depuis cette date ont été intégrées dans le calcul de la trajectoire ZAN, représentant environ 3,9 hectares consommés. Ces projets ont été déduits de l'enveloppe globale de 8 hectares autorisés pour la période 2021-2031, ce qui laisse 4,1 hectares mobilisables jusqu'à la fin de la décennie. **Il reste par conséquent un décalage de 2 hectares des données à justifier.**

Le document précise également que la commune a bénéficié d'un transfert de 1,3 hectare au titre de la stratégie d'harmonisation intercommunale de la consommation foncière, mise en œuvre par la communauté de communes Sud Retz Atlantique. Cette mutualisation vise à compenser les communes ayant peu ou pas mobilisé leur enveloppe foncière, conformément au principe de répartition territorialisée introduit par la loi Climat et Résilience.

Toutefois, au sein du PLU, il conviendrait de pouvoir justifier de ce transfert de 1,3ha en s'appuyant sur un document stratégique d'échelle intercommunale fixant la répartition précise de cette péréquation ; identifiant clairement les communes contributrices et créditrices de ces transferts et le mode de validation de ces derniers.

La qualité de la stratégie communale de densification et de renouvellement urbain est à saluer. Cette volonté est traduite clairement au PADD avec le réinvestissement des tissus existants et de mobiliser en priorité les capacités résiduelles au sein de l'enveloppe bâtie, avant toute ouverture à l'urbanisation nouvelle.

Le document met en avant une approche différenciée selon les contextes urbains : maintien d'un tissu bâti dense et cohérent au cœur du centre-bourg, maîtrise des extensions pavillonnaires consommatrices d'espace, et valorisation du patrimoine architectural vernaculaire. Ces orientations s'appuient sur un recensement précis des gisements fonciers disponibles dans le bourg

¹ Outil de spatialisation de la consommation d'espaces construit dans le cadre d'une démarche partenariale réunissant la DDTM, le Département de Loire-Atlantique et les agences d'urbanisme de la région nantaise et de Saint-Nazaire, puis partagé avec les collectivités <https://www.auran.org/conso-zan-44/> <https://addrn.fr/conso-zan-44/>

² Lotissement des Hauts de la Combe (2023) → 1,6 ha

Permis de construire dans la zone d'activités des Ardillais → 2 ha

Projet d'habitat individuel (PC isolé) → 2 860 m² ≈ 0,3 ha

Total consommé : 3,9 ha depuis 2021, soit près de 49 % de la consommation autorisée à l'horizon 2031

et les hameaux environnants, identifiant environ 97 logements potentiels répartis sur 31 sites de densification. Le renouvellement urbain et la densification représentent à eux seuls 60 % du projet communal, contribuant ainsi à limiter les extensions, tandis que 6 % concernent des changements de destination. Un projet à la fois ambitieux et exemplaire.

Il est toutefois regrettable que l'analyse menée sur les changements de destination n'ait pas fait l'objet d'un approfondissement plus poussé. Les changements de destination autorisés par le PLU devraient être recensés à partir de critères objectifs, ensuite formalisés dans des fiches précisant, par exemple, la distance aux exploitations agricoles, la présence des réseaux, ou encore les conditions d'accessibilité. Ces fiches devraient être assorties de prescriptions visant à concilier la préservation des caractéristiques architecturales d'origine avec la réhabilitation du bâti pour de nouveaux usages. Il conviendrait également d'encadrer les questions d'accès et de stationnement, souvent soulevées lors des demandes de permis de construire, en raison de leur impact potentiel sur la qualité paysagère du milieu rural.

Pour rappel, la demande de changement de destination sera soumise, au stade de l'autorisation d'urbanisme, à l'avis conforme de la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), laquelle peut être amenée à émettre un avis défavorable pour des bâtiments dont les caractéristiques techniques de la restauration seraient de nature à porter atteinte à la qualité paysagère du site.

Parti d'aménagement retenu pour l'habitat

La commune enregistre un ralentissement de sa croissance démographique, estimée à 0,5 % par an entre 2016 et 2022, contre 0,8 % à l'échelle de l'EPCI et 1,1 % dans le département. Cette dynamique repose exclusivement sur le solde naturel. La population, majoritairement jeune et familiale, se caractérise par une proportion plus élevée de familles monoparentales et de ménages à revenus modestes (niveau de vie médian de 21 470 €, contre 24 120 € en Loire-Atlantique). Près de 21 % des habitants disposent de revenus inférieurs à 60 % du plafond HLM, traduisant un besoin réel en logements abordables et sociaux.

Le parc de logements, composé majoritairement de maisons individuelles récentes et occupées par leurs propriétaires, reste peu diversifié. La production, faible (environ 5 logements/an), s'accompagne d'une consommation foncière importante au regard du gain démographique. Le territoire enregistre toutefois une dynamique de l'emploi positive (+9 % entre 2015 et 2021), qui renforce les besoins en habitat adapté.

Le PADD exprime des orientations pertinentes — diversification du parc, production de logements sociaux, modération de la consommation foncière — en cohérence avec les enjeux identifiés à l'échelle communale et intercommunale.

Cependant, ces orientations ne se traduisent que partiellement dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement, dont le contenu demeure général et

peu prescriptif quant à la nature et à la typologie des logements attendus (logements sociaux, abordables, de petite taille, etc.).

Prévention des risques

Risque d'inondation

Le rapport de présentation du projet de PLU s'appuie encore sur le Document départemental des risques majeurs (DDRM) de 2008. Or, la version actualisée de 2024, publiée le 22 août, constitue désormais la référence et devra être utilisée pour mettre à jour l'analyse des risques, en complément des données disponibles sur le portail Géorisques.

Le risque d'inondation fait l'objet d'un traitement incomplet. Le PGRI Loire-Bretagne 2022-2027 n'est pas décliné conformément aux préconisations nationales ; les atlas des zones inondables (AZI) sont par ailleurs mal identifiés et partiellement reportés, notamment sur le versant ouest (bassin du Falleron). La mention selon laquelle la commune ne serait pas exposée à ce risque apparaît donc erronée.

En zone Ns, l'autorisation de constructions annexes doit être proscrite, ces aménagements étant susceptibles de modifier les écoulements de crue. De même, la carte du risque de remontée de nappe, issue de données anciennes, doit être vérifiée ou remplacée à partir des informations disponibles sur Géorisques. La création de caves ou de locaux en sous-sol doit être interdite dans les secteurs concernés.

Les OAP sectorielles devront intégrer la prise en compte du risque dans leurs principes d'aménagement. Les plans des servitudes d'utilité publique (SUP) gagnerait à être corrigés pour une meilleure lisibilité, et un zonage pluvial devra être élaboré.

Retrait-gonflement des argiles

S'agissant du retrait-gonflement des argiles, les données doivent être actualisées à partir des informations disponibles sur le portail Géorisques. Le règlement devra également instaurer l'obligation de réaliser une étude géotechnique préalable dans les zones exposées à un aléa modéré ou fort.

Il est en outre recommandé d'annexer le guide national « *Construire en terrain argileux – La réglementation et les bonnes pratiques* », accessible à l'adresse suivante : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/sols-argileuxsecheresse-construction>

Assainissement

L'analyse du rapport de présentation met en évidence une contrainte significative liée à la capacité du système d'assainissement collectif. La station d'épuration de la commune, dimensionnée pour une charge nominale de 1 200 équivalents-habitants (EH), atteint actuellement une charge d'environ 865 EH. Les projections de croissance démographique à l'horizon du document d'urbanisme estiment un dépassement d'environ 186 EH, ce qui conduirait à saturer la capacité de

traitement de l'équipement.

Cette situation interroge sur la cohérence entre les projets d'urbanisation de la commune — soit environ 375 logements supplémentaires — et la capacité des équipements publics à absorber cette croissance. En l'absence d'un renforcement effectif du dispositif d'assainissement, l'ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation apparaît difficilement soutenable.

Le rapport évoque la mise en place d'un schéma directeur d'assainissement, démarche pertinente et nécessaire. Cependant, l'absence d'échéancier et d'engagement de programmation ne permet pas de garantir l'adéquation des capacités de la station d'épuration avec le rythme de développement envisagé.

Il est rappelé que les services compétents de l'État ont déjà alerté la commune par courrier en date du 7 août 2025, concernant la vérification des données de fonctionnement du système d'assainissement. Ce courrier, pris en application de l'article L.171-6 du Code de l'environnement, invitait la commune à :

- vérifier les informations transmises et signaler, dans un délai d'un mois, toute erreur ou incohérence ;
- communiquer tout élément relatif à des études, travaux ou projets d'amélioration du système d'assainissement ;
- transmettre tout nouveau plan d'action ou son actualisation avant le 1er mars de chaque année N+1, à compter de l'année de conformité 2025.

En l'absence de réponse documentée ou d'éléments nouveaux transmis à ce jour, le risque d'incompatibilité du PLU avec les capacités réelles du système d'assainissement demeure. **Dès lors, il est recommandé que le PLU intègre une disposition conditionnelle subordonnant la mise en œuvre des zones à urbaniser à la réalisation préalable des travaux de renforcement ou de modernisation de la station d'épuration.**

Qualité architecturale et patrimoine bâti vernaculaire

Le territoire de Saint-Étienne-de-Mer-Morte présente un tissu urbain ancien dont la richesse patrimoniale et la cohérence architecturale constituent un marqueur fort de l'identité communale. Le bâti traditionnel, qu'il soit isolé ou groupé, révèle une architecture rurale et de bourg caractéristique du Pays de Retz, composée de volumes simples, de maçonneries en moellons parfois enduits à la chaux, de toitures à deux pans en tuiles canal, et de percements réguliers aux modénatures sobres. Ces éléments confèrent aux centres anciens et aux écarts bâtis une homogénéité visuelle précieuse qu'il convient de préserver.

Ce patrimoine, bien que non toujours protégé au titre des monuments historiques, possède une valeur d'usage. Il s'agit notamment de maisons de bourg, longères, granges, murs de clôture en pierre sèche, calvaires, puits et portails anciens, dont la présence participe à la qualité paysagère des entrées de ville, des cheminements piétons et du cadre bâti plus largement. Leur conservation ne saurait être uniquement fondée sur des considérations esthétiques : elle participe d'une lecture

historique du territoire, du rapport à la matière locale, aux techniques de construction traditionnelles et à un mode d'occupation du sol durable.

Dans ce contexte, les interventions sur le bâti ancien doivent faire l'objet d'une attention rigoureuse. Une restauration pertinente suppose la conservation des modénatures, la restitution de l'enduit à la chaux d'origine, l'emploi de badigeons ou peintures minérales non filmogènes et la proscription de tout revêtement synthétique, notamment à base de ciment ou de résine. De même, les menuiseries en PVC, les coffres de volets roulants en saillie, les double-fenêtres extérieures, ou encore les éléments de ferronnerie standardisée doivent être évités, car ils rompent avec l'authenticité du bâti d'origine. À l'inverse, l'emploi de matériaux naturels, la réintégration de garde-corps en ferronnerie ancienne, ou la reprise à l'identique des volets bois sont à encourager.

Les documents graphiques annexés au PLU (fiches patrimoine) constituent une première étape indispensable de repérage. Toutefois, une réglementation plus précise et opérationnelle gagnerait à être intégrée dans les règles écrites pour éviter les atteintes irréversibles à l'identité bâtie communale. À ce titre, il est suggéré d'interdire expressément, pour les bâtiments repérés, l'usage de menuiseries en PVC ou aluminium, des panneaux photovoltaïques en toiture visible, des isolations thermiques par l'extérieur (ITE) de type polystyrène rapporté, ainsi que toute intervention susceptible de masquer ou d'altérer les décors architecturaux et les matériaux d'origine.

Par ailleurs, les constructions nouvelles, notamment en secteur de renouvellement urbain ou dans les extensions de bourg, doivent s'inscrire en continuité avec les caractéristiques du bâti existant. Cela implique une composition architecturale sobre, à base de volumes compacts, de toitures homogènes, de matériaux traditionnels (tuile canal, enduit gratté fin, menuiseries peintes), et un choix de teintes en cohérence avec les palettes locales – couleurs neutres ou minérales, évitant les teintes sombres standardisées telles que le gris anthracite ou le noir, peu compatibles avec les ambiances patrimoniales. Une charte colorimétrique annexée au PLU, précisant les harmonies possibles en fonction des secteurs et des usages (volets, enduits, clôtures), permettrait d'apporter un cadre clair aux porteurs de projets.

Enfin, l'intégration des équipements techniques (climatisation, panneaux solaires, stores extérieurs) doit faire l'objet de prescriptions précises afin de ne pas altérer la lisibilité des toitures ou des façades depuis l'espace public. De même, les piscines, abris de jardin ou annexes préfabriquées, souvent conçus hors de tout souci d'intégration paysagère, méritent un encadrement strict : choix des matériaux naturels non vernis, positionnement hors vues, traitement sobre des couleurs, volumes et implantations.

L'ensemble de ces recommandations vise à préserver la qualité architecturale du tissu urbain, à protéger les ambiances paysagères construites, et à maintenir une cohérence d'ensemble dans les interventions sur le patrimoine.

* * * *

Les observations formulées ci-dessus relèvent de politiques publiques majeures portées par l'État. Votre document conforte l'urbanisation future au sein de l'enveloppe urbaine du bourg et affiche une programmation raisonnée des secteurs en extension de l'urbanisation.

Par conséquent, au regard des éléments présentés, j'émetts un avis favorable sur le projet de PLU arrêté le 1er juillet 2025 par votre conseil municipal, sous réserve de la prise en compte des remarques et demandes formulées dans le corps du présent avis, et notamment :

- justifier l'écart de 2 hectares constaté dans les données de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ;
- attester de la conformité du système d'assainissement avec les perspectives d'aménagement prévues ;
- préciser la typologie des logements envisagés, afin d'assurer leur adéquation avec les besoins spécifiques de la commune.

Enfin, le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique afin d'être porté à la connaissance du public, ainsi que l'avis de la CDPENAF.

Mes services et ceux de la direction départementale des territoires et de la mer restent à votre disposition pour vous apporter toutes précisions utiles et examiner avec vous les modalités de prise en compte de cet avis.

Le Préfet

Pour le préfet et par délégation,
Le secrétaire général adjoint,

Tom FOLLET

