



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale  
de la région Nouvelle-Aquitaine sur le projet  
d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT)  
de la Haute-Saintonge (Charente-Maritime)**

n°MRAe 2019ANA220

Dossier : PP-2019-8747

**Porteur du plan** : communauté de communes de la Haute-Saintonge  
**Date de saisine de l'Autorité environnementale** : 01 août 2019  
**Date de la consultation de l'Agence régionale de santé** : 05 août 2019

## Préambule

*Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.*

*En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).*

*Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 16 octobre 2019 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.*

*Étaient présents : Hugues AYPHASSORHO, Bernadette MILHÈRES, Gilles PERRON, Jessica MAKOWIAK, Freddie-Jeanne RICHARD.*

*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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.*

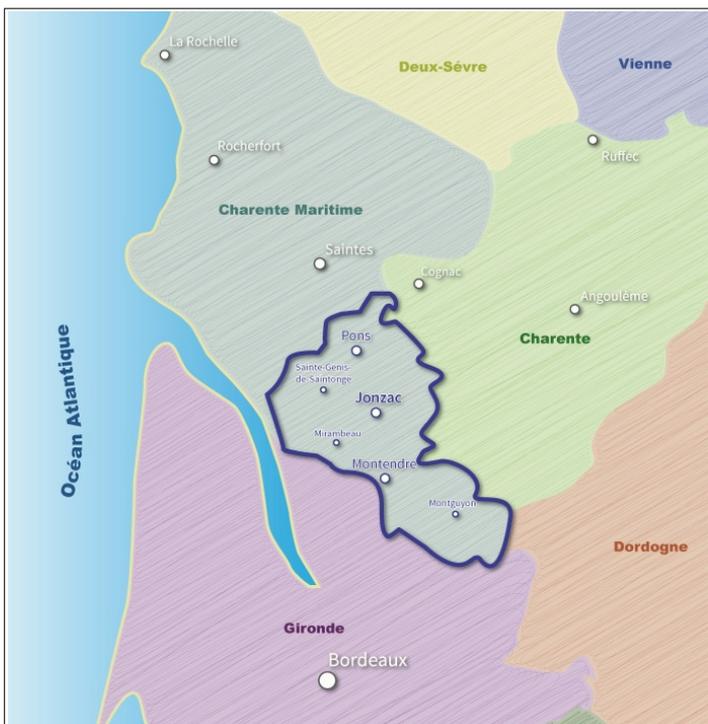
*Étaient absents ou excusés : Thierry GALIBERT, Françoise BAZALGETTE.*

## Table des matières

I Contexte et objectifs généraux du projet.....	3
II Contenu du rapport de présentation et qualité des informations qu'il contient.....	4
A Remarques générales.....	4
B Diagnostic socio-économique.....	5
1 Démographie.....	5
2 Logement.....	6
3 Équipements.....	6
4 Infrastructures et déplacements.....	6
5 Activités économiques et emploi.....	6
C Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives de son évolution.....	7
1 Milieu physique et hydrographie.....	7
2 Principaux milieux naturels.....	7
3 Protections réglementaires et mesures d'inventaire des milieux.....	7
4 Réservoirs de biodiversité et corridors écologiques.....	8
5 Ressources et gestion de l'eau.....	9
a) Ressources et qualité des eaux.....	9
b) Usages et gestion de l'eau.....	10
c) Assainissement.....	10
6 Risques naturels et technologiques.....	10
7 Analyse de la consommation d'espaces sur les dix dernières années.....	11
D Explications des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientations et d'objectifs.....	11
1 Présentation des alternatives étudiées et projection démographique.....	12
2 Projet de territoire et consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers.....	12
3 Évaluation des incidences du DOO sur l'environnement.....	13
4 Trame verte et bleue.....	13
5 Coupures d'urbanisation.....	15
6 Énergies renouvelables.....	15
7 Déplacements.....	15
III Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale.....	16

## I Contexte et objectifs généraux du projet

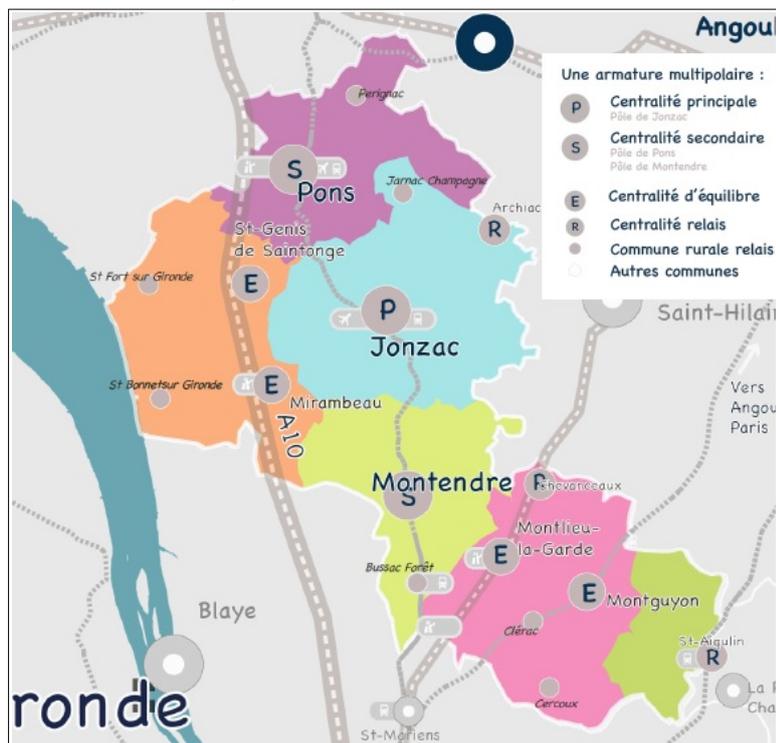
L'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Haute-Saintonge a été engagée le 20 juin 2014, sur un périmètre couvrant 129 communes, toutes situées dans le département de la Charente-Maritime.



Localisation du territoire du SCoT (Source : rapport de présentation)

Le territoire du SCoT couvre une superficie de 1 740 km<sup>2</sup> et comptait 68 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Il correspond au périmètre de la communauté de communes de la Haute-Saintonge

Le SCoT identifie une polarité principale – Jonzac (3 645 habitants) – et deux « centralités secondaires » – Pons (4 116 habitants) et Montendre (3 226 habitants). Quatre communes sont considérées comme des « centralités d'équilibre » : Saint-Genis de Saintonge, Mirambeau, Montlieu-la-Garde et Montpuyon, tandis qu'Archiac et Saint-Aigulin sont considérées comme des « centralités relais ».



Structuration par polarités (source : document d'orientations et d'objectifs (DOO), page 68)

Les trois axes du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) sont les suivants :

- valoriser la qualité de vie du territoire par une gestion équilibrée des ressources et de l'environnement,
- renforcer l'attractivité économique pour un territoire entreprenant et innovant,
- renforcer l'attractivité résidentielle du territoire.

En application des dispositions de l'article L.104-1 du Code de l'urbanisme, le SCoT de la Haute-Saintonge a fait l'objet d'une évaluation environnementale, afin notamment d'évaluer ses incidences sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à en éviter, réduire ou en dernier lieu compenser les incidences négatives. Ce processus est expliqué au sein du rapport de présentation, établi conformément aux dispositions des articles R.141-2 à 5 du Code de l'urbanisme.

Le projet et son évaluation environnementale sont soumis à l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe), objet du présent document.

## II Contenu du rapport de présentation et qualité des informations qu'il contient

### A Remarques générales

Le rapport de présentation est scindé en six tomes, dénommés tome 1.1, tome 1.2, etc. dans la suite du présent avis. Cette présentation nuit à une appréhension globale du dossier, mais est toutefois en partie compensée par l'existence d'un sommaire unifié en préambule du dossier.

Le résumé non technique permet une appréhension globale des principaux éléments du diagnostic, de l'analyse de l'état initial de l'environnement ou encore de l'explication des choix retenus. La MRAe souligne la qualité de cette pièce, synthétique et pédagogique, qui constitue un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple et lisible, du contenu du plan et de ses effets sur l'environnement.

Le rapport ne comprend pas de description des documents d'urbanisme en vigueur et en projet sur le territoire, qui serait pourtant utile à une bonne compréhension des effets attendus du SCoT et des enjeux liés à sa mise en œuvre. **La MRAe recommande ainsi de compléter le rapport de présentation par un état des lieux des documents d'urbanisme locaux (existants et en projet).**

Les propos liminaires du rapport de présentation<sup>1</sup> indiquent que « *un chapitre d'actualisation des principales données est fourni à la fin du Diagnostic* ». La MRAe constate en effet qu'un « Cahier 5 - Actualisation » figure dans le sommaire du diagnostic<sup>2</sup>. Néanmoins, ce cahier 5 n'est présent dans aucune des versions du SCoT transmises à la MRAe (versions numérique ou papier). Ce manque est préjudiciable à la cohérence et au contenu du document, dont les données présentées sont anciennes et ne permettent pas d'appréhender les dynamiques récentes du territoire. **Le dossier doit donc être actualisé. La MRAe souligne par ailleurs qu'une actualisation des données dans le corps du diagnostic est préférable à l'ajout de données récentes dans un cahier supplémentaire.**

La première partie du tome 1.2, dénommé « Diagnostic (dont État initial de l'environnement) » s'intitule « diagnostic transversal ». Elle correspond en fait à une synthèse du diagnostic socio-économique. Elle pourrait plutôt être placée, entre le cahier 3 (fin du diagnostic socio-économique) et le cahier 4 (état initial de l'environnement). Le positionnement en début ou en fin du tome 1.2 ne semblerait opportun qu'à condition d'intégrer dans ce diagnostic transversal une synthèse de l'état initial de l'environnement.

Le système d'indicateurs<sup>3</sup> proposé devrait permettre de suivre l'évolution du territoire sur des thématiques importantes du SCoT telles que l'évolution de la population et du parc de logements, la trame verte et bleue ou l'occupation du sol. **La MRAe note toutefois que l'objectif indiqué pour la consommation d'espaces naturels et agricoles est différent de celui fixé dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO) et doit donc être mis en cohérence. Cet indicateur mérite également d'être complété pour suivre précisément la consommation d'espaces à vocation économique, en particulier la mobilisation de parcelles hors zones d'activités économiques.**

Le rapport de présentation contient des développements, synthèses partielles et des illustrations cartographiques de qualité, qui participent à une bonne accessibilité du dossier pour le public. Toutefois, sur le fond, les éléments qui y sont contenus appellent les différentes remarques développées ci-après.

1 Page non numérotée, correspondant à la page 3 du fichier 1.2 dans la version numérique

2 Page également non numérotée, correspondant à la page 12 du fichier 1.2 dans la version numérique

3 Rapport de présentation, tome 1.5, pages 50 et suivantes

## B Diagnostic socio-économique

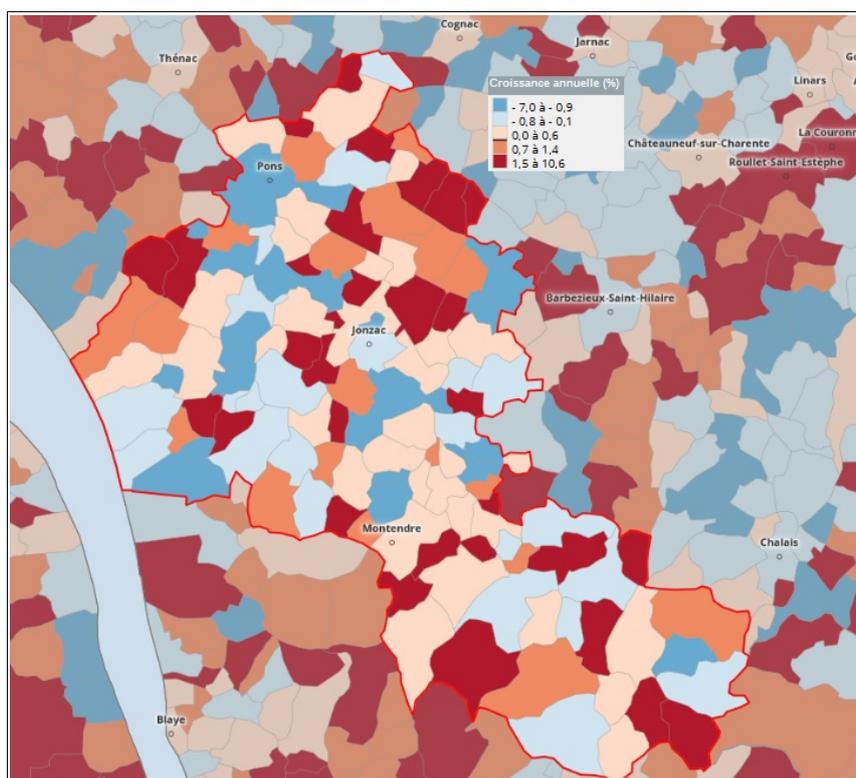
### 1 Démographie

Le territoire du SCoT comptait 68 000 habitants en 2016. Le dossier indique, dans la partie « diagnostic transversal » que le territoire connaît une croissance démographique stable depuis 1999, estimé à +0,6 % par an.<sup>4</sup> Les données détaillées proposées dans la suite du rapport de présentation<sup>5</sup> sont plus nuancées.

Après une période de nette croissance de population constatée entre 1999 et 2009 (+0,6 % par an), le rythme de croissance a diminué. Ainsi le rapport évoque une croissance limitée à +0,4 % par an entre 2008 et 2013<sup>6</sup>. L'analyse des données INSEE 2016 montre enfin qu'après une croissance de +0,9 % par an entre 2006 et 2011, la croissance démographique s'est réduite à +0,2 % par an entre 2011 et 2016.

Le rapport indique que cet essoufflement s'accompagne d'un affaiblissement des polarités principales. Deux des trois polarités principales ont ainsi perdu des habitants : Jonzac (-380 habitants entre 1999 et 2016) et Pons (-270 habitants entre 1999 et 2016). Seule la polarité de Montendre a connu un accroissement démographique sur cette période (+110 habitants entre 1999 et 2016).

Le rapport évoque par ailleurs une dynamique démographique plus forte sur les communes périphériques, liées à l'influence des agglomérations proches du territoire (Bordeaux, Saintes, Cognac). **Ce constat pourrait être utilement complété par une cartographie de l'évolution de la population de chaque commune sur une période récente, à l'instar de la carte ci-dessous (territoire du SCoT en surbrillance).**



Évolution de la population entre 2010 et 2015 (source : INSEE - SIGENA)

Le rapport évoque un vieillissement de la population<sup>7</sup> marqué mais relativement stable : l'indice de vieillissement<sup>8</sup> est égal à 1,15 en 2013, contre 1,07 en 2008.

Le rapport fait état d'une poursuite du phénomène de décohabitation et donc de la baisse de la taille des ménages au sein du territoire, dans une proportion similaire aux territoires voisins. La taille moyenne est ainsi de 2,19 personnes par ménage en 2013 (2,25 en 2008).

4 Rapport de présentation, tome 1.2, page 10

5 Rapport de présentation, tome 1.2, page 44

6 Même si les tableaux figurant en page 46 du tome 1.2 indiquent une croissance de +0,6 % par an sur cette période

7 Rapport de présentation, Tome 1.2, page 51

8 Ratio entre le nombre d'habitants de plus de 65 ans et le nombre d'habitants de moins de 20 ans

## 2 Logement

Le territoire comprend 4 242 logements vacants en 2013 soit 11,2 % du parc, avec un taux de vacance estimé particulièrement élevé de 15 % sur les polarités de Jonzac, Montendre et Mirambeau. Le dossier précise qu'il s'agit principalement d'une vacance structurelle reflétant l'inadéquation entre l'offre et la demande. Le dossier ne donne aucune information détaillée sur l'évolution récente de ce phénomène, hormis un histogramme<sup>9</sup> qui fournit quelques données. La MRAe constate ainsi que le nombre de logements vacants est en forte augmentation dans la période récente : 2 740 logements vacants en 1999, 3 465 logements vacants en 2008, 4 242 logements vacants en 2013. Face à ce plus que doublement du nombre des logements vacants en 14 années (+ 107 logements vacants par an), le dossier n'évoque aucune action en cours portant sur la réhabilitation des logements anciens et vacants. **La MRAe recommande de compléter le dossier par des tableaux et cartes permettant d'appréhender les disparités territoriales pour l'évolution des logements vacants, ainsi que par la présentation des pistes envisagées pour lutter contre le phénomène.**

Le rapport indique que la part des résidences secondaires est de 9,4 % du parc de logements (soit 3 542 résidences secondaires en 2013).

## 3 Équipements

Le dossier indique que l'intercommunalité comprend une densité d'écoles maternelles et primaires inférieure aux territoires voisins, sans toutefois préciser les incidences sur la population, par exemple sur le bassin de Pons qui ne comprend qu'une école maternelle pour 5 000 habitants. **Le dossier devrait être complété par une analyse du maillage scolaire et de ses conséquences, notamment en matière de déplacements.** Selon le rapport, le territoire comprend neuf collèges et deux lycées, et offre ainsi une densité d'équipements scolaires du second degré supérieure à celle des territoires voisins.

Le territoire bénéficie d'une structure hospitalière à Jonzac. Le dossier donne une vision claire de la répartition de l'offre de soins de proximité grâce à des cartographies adaptées. La MRAe note ainsi que le maintien voire le renforcement (notamment dans le bassin de Montendre) de l'offre de soin est un enjeu fort pour le territoire de SCoT.

## 4 Infrastructures et déplacements

L'automobile représente plus de 80 % des parts modales des déplacements domicile-travail.

Le territoire est traversé par deux infrastructures routières structurantes, orientées nord-sud : l'autoroute A.10 et la nationale N.10. Sept communes bénéficient d'une desserte ferroviaire (TER) mais le rapport indique que les fréquences sont faibles. Selon le dossier, les élus du territoire souhaitent une transformation de l'ancienne base travaux de Neuvicq en arrêt TGV.

Le réseau de transports collectifs est composé de 5 lignes de bus et d'une offre de transport à la demande (Taxi Mouettes). Le dossier ne donne aucune indication sur la fréquentation et les typologies d'usagers (part des scolaires par exemple) et devrait donc être complété.

Le territoire comprend deux aérodromes, principalement utilisés pour le tourisme et les loisirs.

La MRAe note que le dossier décrit uniquement les temps de parcours relatifs aux trois pôles principaux du territoire, par rapport aux agglomérations voisines<sup>10</sup>. **Elle recommande donc de compléter le rapport par un exposé de l'accessibilité des territoires périphériques du SCoT.**

## 5 Activités économiques et emploi

L'emploi est principalement concentré dans les polarités du territoire (Jonzac, Pons, Montendre).

Le territoire est dépendant de pôles extérieurs, principalement Cognac, Saintes/Saint-Jean-d'Angely et l'agglomération bordelaise, et fournit un nombre d'emplois inférieur au nombre d'actifs (88,3 emplois pour 100 actifs occupés).

Le dossier indique que le nombre d'emplois a cru de 0,11 % par an entre 2008 et 2013. La croissance du nombre d'emplois est donc plus faible que celle du nombre d'habitants (égale à +0,4 % par an durant cette période), ce qui montre un renforcement de la dépendance du territoire.

Près de 61 % de l'emploi relève de la sphère présentielle : administrations, commerce, tourisme, services et

9 Rapport de présentation, Tome 1.2, page 59

10 Rapport de présentation, Tome 1.2, page 129

transports. L'activité touristique est fortement polarisée par les thermes (16 000 curistes en 2013) et le pôle aquatique Les Antilles (400 000 visiteurs par an) de Jonzac. L'industrie représente près de 12 % des emplois.

Le rapport de présentation indique que les zones d'activités économiques représentent une surface totale de 198 hectares, dont 23 ha sont disponibles. La MRAe note que les friches présentes au sein des espaces déjà aménagés et bâtis ne sont pas quantifiées.

## C Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives de son évolution

### 1 Milieu physique et hydrographie

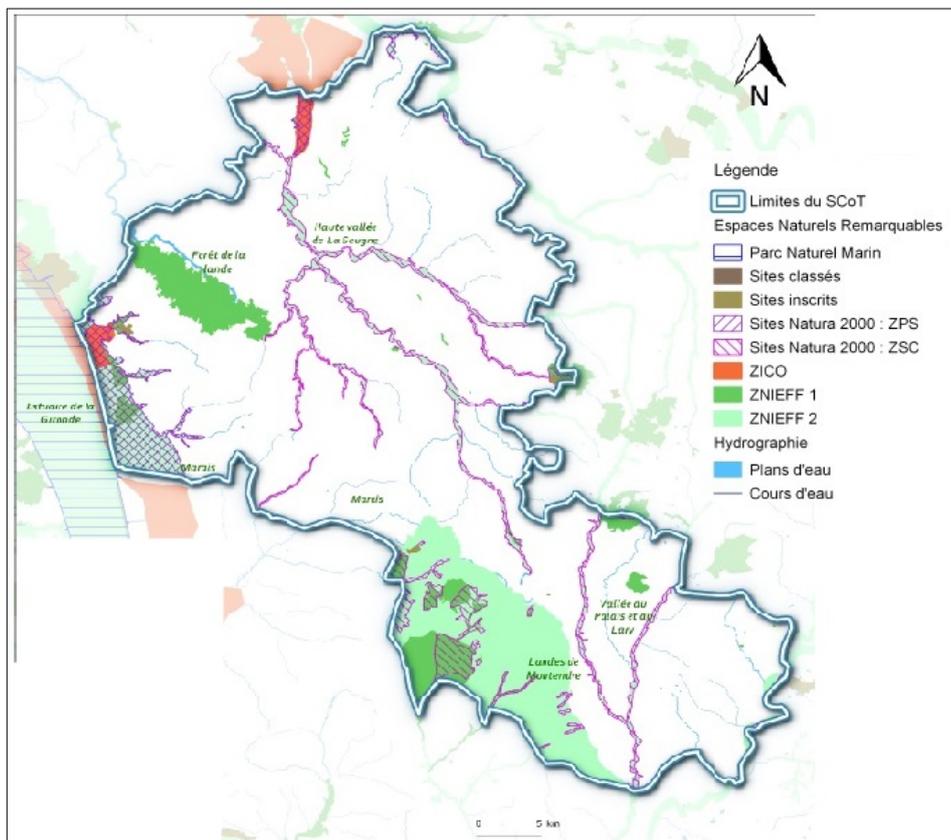
Le territoire de la Haute-Saintonge est majoritairement composé de collines calcaires (secteurs viticoles) et de sols argilo-calcaires appelés doucins (secteurs de landes et boisés). Les marais, en bordure de l'estuaire de la Gironde, et les vallées de la Seugne, du Lary et du Palais composent les autres entités géographiques principales du territoire.

### 2 Principaux milieux naturels

Les principaux milieux naturels du territoire du SCoT de la Haute-Saintonge sont les milieux associés à l'estuaire de la Gironde, les vallées structurantes (Seugne, Lary et Palais) et les milieux forestiers. Le dossier indique que les systèmes bocagers et les pelouses sèches sont présents de manière relictuelle mais présentent un intérêt écologique fort. Les milieux agricoles ouverts sont quant à eux l'objet de systèmes culturels peu propices à la biodiversité (vignes, céréales, oléagineux).

### 3 Protections réglementaires et mesures d'inventaire des milieux

Le territoire comprend de nombreux espaces faisant l'objet de mesures de protection réglementaire ou d'inventaire. Le dossier comprend d'une part une carte générale de ces espaces<sup>11</sup>, reprise ci-dessous, et d'autre part des tableaux listant l'ensemble de ces espaces<sup>12</sup>. La carte s'avère peu lisible et ne précise pas la dénomination des sites. Elle demande à être améliorée.



11 Rapport de présentation, tome 1.2, page 177

12 Rapport de présentation, tome 1.2, pages 181 et suivantes

Le territoire comporte 12 sites Natura 2000 :

- Zones spéciales de conservation (ZSC, Directive Habitats) : *Haute vallée de la Seugne en amont de Pons et affluents* (FR5402008), *Marais de Braud et Saint-Louis et Saint-Ciers-sur-Gironde* (FR7200684), *Landes de Montendre* (FR5400437), *Vallée du Lary et du Palais* (FR5402010), *Landes de Trouvéric St-Vallier* (FR5400422), *Vallée du Né et ses principaux affluents* (FR5400417), *Carrière de Bellevue* (FR5402003), *Vallée de la Dronne de Brantôme à sa confluence avec l'Isle* (FR7200662), *Marais et falaises des coteaux de Gironde* (FR5400438), *Moyenne vallée de la Charente et Seignes et Coran* (FR5400472)

- Zones de protection spéciale (ZPS, Directive Oiseaux) : *Estuaire de la Gironde : marais de la rive nord* (FR5412011), *Vallée de la Charente moyenne et Seignes* (FR54120005).

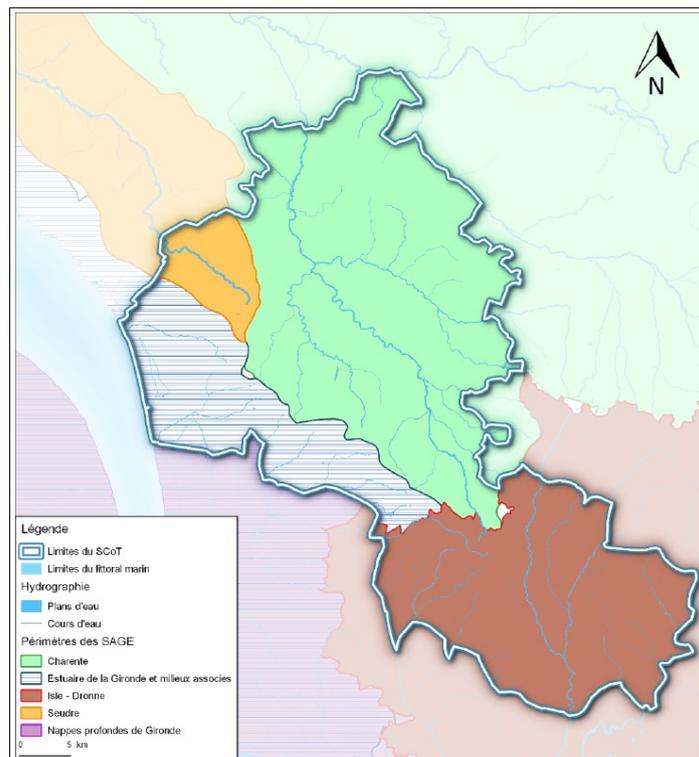
Le territoire comprend quatre communes riveraines de l'estuaire de la Gironde<sup>13</sup>, qui sont soumises aux dispositions de la Loi Littoral.

#### 4 Réervoirs de biodiversité et corridors écologiques

Le chapitre du rapport de présentation relatif à la trame verte et bleue comprend un sous-chapitre décrivant les principales composantes de cette trame dans le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Poitou-Charentes. Le sous-chapitre suivant intitulé « Préfiguration de la trame verte et bleue du SCoT » ne comprend qu'une mention « Travail en cours ». Le rapport de présentation doit intégrer l'ensemble des explications permettant de comprendre comment la trame verte et bleue proposée dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO) a été construite, afin de permettre la mise en œuvre d'un processus similaire de construction des trames vertes et bleues dans les documents d'urbanisme locaux. **L'absence totale d'informations dans le rapport de présentation est préjudiciable à une bonne mise en œuvre du SCoT. Il est donc impératif de compléter le rapport par un ensemble d'éléments permettant une déclinaison cohérente et pertinente de la TVB dans l'ensemble des documents d'urbanisme du territoire.**

#### 5 Ressources et gestion de l'eau

Le territoire est couvert en totalité par quatre schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), le SAGE Estuaire (approuvé en 2013), le SAGE Charente (en cours d'élaboration), le SAGE Seudre (en cours d'élaboration) et le SAGE Isle-et-Dronne (en cours d'élaboration).



Périmètres des SAGE (source : rapport de présentation)

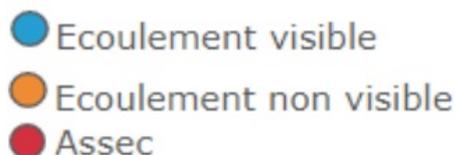
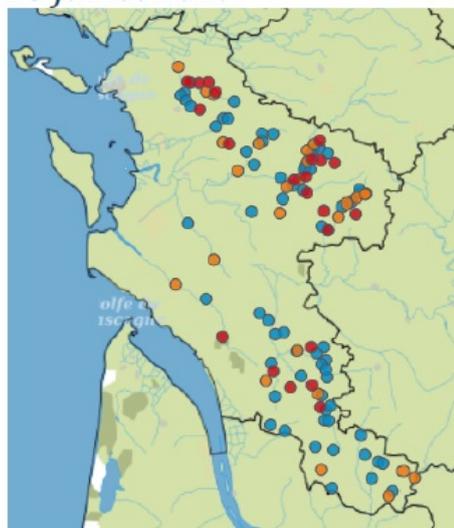
13 Saint Sornin de Conac, Saint Thomas de Conac, Saint Dizant du Gua, Saint Fort sur Gironde

### a) Ressources et qualité des eaux

Le rapport de présentation indique que la majorité des masses d'eau souterraines du territoire présentent un état global moyen à bon mais que seules 4 des 13 masses d'eau présentent à la fois un bon état quantitatif et chimique.

La gestion de l'eau constitue un enjeu majeur pour le territoire, du fait des difficultés tant quantitatives que qualitatives de la ressource. Le territoire de la Haute-Saintonge, à l'exception de 6 communes, est en effet classé en zone de répartition des eaux (ZRE). Ce classement caractérise une insuffisance structurelle des ressources par rapport aux besoins. Les bassins versants du territoire présentent donc une sensibilité au déficit de la ressource en période d'étiage. Les cours d'eau sont affectés par des étiages sévères voire des assècs (cf. illustration ci-dessous).

25 juillet 2017



Exemple de campagne d'observation des cours d'eau (source : rapport de présentation)

### b) Usages et gestion de l'eau

L'alimentation en eau potable est principalement assurée par des forages prélevant des eaux au sein des nappes souterraines. L'utilisation de l'eau par l'agriculture pour l'irrigation, en période estivale, peut représenter 56 % des volumes prélevés, ce qui implique des enjeux forts de partage de la ressource.

Le dossier ne décrit pas quelles sont les nappes mobilisées par les captages ni leur niveau de pression (état chimique et capacités résiduelles, notamment). Les difficultés éventuelles de concurrence entre captages AEP et captages d'irrigation ne peuvent donc pas être évaluées. **Le dossier doit donc être complété afin de permettre d'évaluer les enjeux en la matière. Le dossier devrait également préciser les rendements des 9 réseaux d'adduction d'eau potable mentionnés dans le rapport<sup>14</sup>, afin d'identifier le cas échéant les économies de la ressource envisageables.**

### c) Assainissement

Le territoire comprend au total 35 stations d'épuration, qui sont cartographiées dans le rapport<sup>15</sup> et listées en annexe (annexe 8). Le rapport indique que les capacités théoriques cumulées sont égales à 59 110 équivalents habitants (pour une population de 68 000 habitants en 2016), sans explicitement indiquer si les capacités sont localement adaptées aux besoins. De plus, aucun bilan qualitatif n'est proposé. **La MRAe recommande donc d'étayer l'état des lieux proposé en intégrant une analyse quantitative et qualitative de chacun des équipements existants. Cela permettra d'identifier d'éventuels dysfonctionnements et d'évaluer par la suite la cohérence avec le projet de développement du territoire.**

L'état des lieux des zonages d'assainissement du territoire est sommaire<sup>16</sup>. **La MRAe recommande de compléter ces informations avec une carte précisant l'ancienneté de ces documents et permettant**

14 Rapport de présentation, tome 1.2, page 210

15 Rapport de présentation, tome 1.2, page 225

16 Il se limite à la phrase suivante : « Les zonages d'assainissement, en 2014, sont réalisés pour la plupart des communes ou avec des études réalisées ou en cours pour 3 d'entre elles (Biron, Boscammant et Saint-Germain de Vibrac). »

**d'appréhender les éventuelles disparités spatiales.**

Le rapport ne donne aucune information sur les installations d'assainissement autonome, et donc par exemple sur leur taux de conformité. **La MRAe recommande d'intégrer un bilan global de ces dispositifs, par exemple issu des bilans des services publics d'assainissement non collectif (SPANC).**

## **6 Risques naturels et technologiques**

Les risques naturels présentant des enjeux pour le territoire et son développement sont le risque inondation, le risque mouvement de terrain (retrait gonflement argile et effondrement de cavités souterraines) et le risque feux de forêt. Le risque inondation concerne la quasi-totalité du territoire, qui comprend deux plans de prévention du risque inondation (à Jonzac et Pons sur la Seugne). Le territoire comprend 131 cavités souterraines et 2 communes (Jonzac et Pons) sont dotées de plans de prévention du risque mouvement de terrain.

Le territoire est également fortement concerné par le risque technologique. Il comprend ainsi trois sites SEVESO Seuil bas, auxquels il faut ajouter 114 installations à risques et le plan particulier d'intervention lié à la centrale nucléaire du Blayais.

**Le rapport de présentation développe de manière suffisante et proportionnée les informations liées aux risques naturels ou technologiques présents.**

## **7 Analyse de la consommation d'espaces sur les dix dernières années**

L'analyse de la consommation d'espaces est intégrée dans un fascicule disjoint du reste du diagnostic (partie 1.4 du rapport de présentation).

Le rapport<sup>17</sup> indique que les données présentées sont issues d'une analyse croisée entre les fichiers fiscaux MAJIC<sup>18</sup> et des orthophotographies IGN, extrapolée ensuite sur la période 2009-2019 par prolongation de tendance.

**La MRAe note l'absence d'indication de la période initiale d'analyse, avant extrapolation. Cette information paraît essentielle à la compréhension de la méthode utilisée et doit être précisée.**

Selon les résultats présentés sur la période 2009-2019, 985 ha ont été consommés en 10 ans dont 836 ha pour l'habitat, 68 ha pour les équipements et 81 ha pour les activités économiques.

Le rapport indique que les densités constatées pour l'habitat sont faibles, sans toutefois les préciser. De plus, les cartographies localisant les parcelles mobilisées comprennent une **enveloppe urbaine sans que celle-ci ne soit définie** et sans indiquer dans les explications correspondantes quelle part de la consommation foncière 2009-2019 est comprise dans l'enveloppe urbaine initiale. La MRAe note de plus que la légende des cartes proposées ne permet pas d'appréhender quelle est la période de référence pour les données ainsi cartographiées (période d'analyse initiale ou période extrapolée). Enfin, **le rapport ne comprend aucune évaluation de la ressource foncière disponible au sein de l'enveloppe urbaine existante.**

**La MRAe considère que cette partie est très insuffisante et demande de la compléter par les informations permettant d'appréhender la consommation foncière de façon plus qualitative sur la période 2009-2019 (parts respectives de densification et extension urbaine, densités et formes urbaines, etc.).**

**Ces données sont en particulier indispensables pour évaluer la cohérence entre l'objectif de réduction de 50 % de la consommation foncière annoncée dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et les objectifs de consommation foncière déclinés dans le DOO.**

## **D Explications des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientations et d'objectifs**

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) définit les grandes orientations du projet politique d'aménagement de l'espace à l'horizon 2040. Le PADD est mis en œuvre par l'intermédiaire du document d'orientations et d'objectifs (DOO), qui définit les objectifs et les principes des politiques d'urbanisme et d'aménagement. Le DOO constitue une pièce maîtresse du SCoT du fait de son caractère opposable aux documents d'urbanisme locaux.

Le DOO opère une distinction graphique entre les « prescriptions », qui ont un caractère opposable, dans un encart précédé d'une étiquette rouge, et les « recommandations », qui ont un caractère incitatif, et relèvent

<sup>17</sup> Rapport de présentation, tome 1.4, page 2

<sup>18</sup> Mise A Jour des Informations Cadastrales

de la volonté communale ou intercommunale quant à leur mise en œuvre, figurées dans un encart précédé d'une étiquette verte. Les prescriptions ne sont pas numérotées mais sont regroupées dans des « objectifs ». Dans la suite du présent avis, les prescriptions seront donc citées par la numérotation de leur objectif de rattachement.

La MRAe souligne que l'absence de numérotation des prescriptions risque de compliquer l'utilisation opérationnelle du DOO et sa déclinaison dans les documents d'urbanisme locaux. **La MRAe recommande donc de numéroté les prescriptions. Elle note de plus que les formulations adoptées pour les prescriptions sont hétérogènes : phrase rédigée avec identification claire des référents, ou forme infinitive qui ne permet pas de déterminer clairement qui ou quel document devra décliner l'orientation. La MRAe recommande d'harmoniser le document, en privilégiant des formulations complètes et explicites sur les modalités de mise en œuvre des prescriptions.**

## 1 Présentation des alternatives étudiées et projection démographique

Le fascicule 1.3 relatif à la « justification des choix » comprend des explications détaillées sur les trois scénarios alternatifs étudiés. Le dossier indique ainsi que le scénario n°3 « une ruralité innovante » a été plébiscité par les élus et constitue donc l'armature du projet final, après amendement par des éléments issus des deux autres scénarios. **La MRAe souligne l'intérêt de ce chapitre, qui permet une compréhension des choix structurants du projet de territoire.**

## 2 Projet de territoire et consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers

Le projet du SCoT de la Haute-Saintonge est fondé sur une croissance démographique de +0,9 % par an, correspondant à l'accueil d'environ 16 000 habitants, alors que la croissance constatée entre 2008 et 2013 est de +0,4 % par an, soit 2 100 habitants supplémentaires sur la période. Le dossier indique que cette ambition démographique répond au souhait « *de renforcer l'attractivité résidentielle du territoire (retrouver sa population d'antan)* »<sup>19</sup>.

Pour permettre cet accueil et répondre au besoin de la population existante (dessalement des ménages...), le projet de PLU prévoit un objectif de logements à créer ou remobiliser de 9499 logements de 2020 à 2040, dont 50 % au sein de l'enveloppe urbaine (et 50 % en extension).

La MRAe note que la population du territoire de la Haute-Saintonge n'a pas dépassé 70 000 habitants depuis 1968. **La MRAe recommande donc de préciser la référence historique utilisée.** La MRAe note de plus que le rythme d'accueil serait ainsi fortement accru : +16 000 habitants en 20 ans contre +9 000 habitants avec une croissance à +0,6 % par an. Les tendances les plus récentes montrent un ralentissement net des dynamiques démographiques (+0,2 % par an entre 2011 et 2016, cf. § B-1 ci-dessus). **La MRAe recommande donc de compléter l'explication des choix en précisant quels sont les nouveaux facteurs d'attractivité, par exemple en matière d'emplois et de transports, qui pourraient justifier le gain d'attractivité projeté.**

Selon le diagnostic (cf. § B-2 ci-dessus), le territoire comprenait 4 242 logements vacants en 2013 soit 11,2 % du parc de logements. Le DOO projette la remise sur le marché de 250 logements vacants (orientation 4.3.2) soit environ 12 logements vacants par an. Ce chiffre est en retrait par rapport à l'ambition affichée « *Le SCoT se fixe pour objectif de passer de 11 % de logements vacants à 9 % d'ici 2040* ». Au regard de l'état des lieux et du fort gisement identifié avec un accroissement du nombre de logements vacants de 107 logements par an entre 2009 et 2013, cette orientation ne permettrait même pas d'infléchir la tendance. **La MRAe recommande donc d'intégrer un objectif nettement plus ambitieux de reconquête du parc de logements vacants et d'être plus précis sur les moyens d'y parvenir (lancements d'OPAH...).**

Le projet de SCoT n'évoque pas le potentiel de mobilisation de logements par changement de destination. Il pourrait utilement préciser que ces changements de destination devront être déduits du calcul du besoins en logements dans les documents d'urbanisme locaux.

Le rapport de présentation<sup>20</sup> indique que les besoins en logements sont en partie fondés « *sur une estimation du dessalement des ménages passant en moyenne de 2,24 à 2,12 en 2040* ». La MRAe note que la taille des ménages est en fait évaluée, dans le rapport de présentation, à 2,19 personnes par ménage en 2013<sup>21</sup>, et non 2,24 et que les dernières données de l'INSEE disponibles, pour l'année 2016, font état d'une taille des ménages évaluée à 2,16 personnes par ménage. Les calculs effectués sur ces bases par la MRAe donnent

19 Rapport de présentation, tome 1.3, page 30

20 Rapport de présentation, tome 1.3, page 31

21 Rapport de présentation, tome 1.2, page 54

les résultats présentés ci-dessous, qui conduisent à mettre en évidence un différentiel d'au minimum 720 logements avec les hypothèses présentées dans le SCoT sur la base de 2,24 personnes par ménage.

Source de l'hypothèse de taille des ménages	« partie justification des choix »	« partie diagnostic »	INSEE
Population initiale (A)	70600 <sup>22</sup>	70600	70600
Taille des ménages initiale (B)	2,24	2,19	2,16
Nb de logements associés (A/B = C)	31518	32238	32685
Taille des ménages projetée (D)	2,12	2,12	2,12
Nb de logements associés (A/D = E)	33302	33302	33302
Nb de logements nécessaires au maintien de la population (E-C)	1784	1064	616

**La MRAe recommande donc d'ajuster le nombre de logements nécessaires au desserrement des ménages aux besoins réels, en mobilisant les données les plus récentes. En l'état, les besoins en logements liés au desserrement des ménages sont notablement surévalués par le projet de SCoT.**

Pour mettre en œuvre le projet de territoire entre 2020 et 2040, le projet de SCoT envisage la mobilisation de 600 ha, dont 438 ha pour l'habitat et 162 ha pour les activités économiques.

La MRAe note que cet objectif de consommation d'espaces pour l'habitat s'appuie pour partie sur la mobilisation du potentiel foncier des espaces déjà urbanisés : 50 % des logements seront réalisés au sein du tissu urbain existant. Cet objectif s'appuie sur une définition claire de la notion d' « enveloppe urbaine »<sup>23</sup>. L'ambition du territoire en matière de densités, détaillée dans l'objectif 4.3.3<sup>24</sup>, est également notable : une moyenne de 11 logements par ha<sup>25</sup>. L'affirmation d'une division par 4 du rythme de consommation foncière passée (905 ha pour l'habitat et les équipements entre 2006 et 2016) paraît insuffisamment argumentée.

Il n'est pas non plus possible d'apprécier si le projet de SCoT sera compatible avec une des orientations du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, en cours de finalisation, qui prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) par rapport à celle connue entre 2009 et 2015. La MRAe souligne l'effort global de réduction de la consommation foncière affichée pour l'habitat. **Toutefois, l'absence d'information précise sur la consommation foncière passée, notamment la part des constructions dans les enveloppes urbaines initiales, et l'absence d'estimation du foncier disponible dans les enveloppes urbaines actuelles ne permettent pas d'appréhender clairement l'ambition effective du territoire en la matière.**

La MRAe note également de ce point de vue que le rythme de consommation foncière prévu par le projet de SCoT pour les activités économiques n'est pas en réduction<sup>26</sup> par rapport à celui constaté entre 2006 et 2016, sans que cette absence d'ambition ne soit argumentée. **La MRAe recommande donc d'intégrer des explications complémentaires, en détaillant le projet économique et en s'appuyant sur un inventaire complet des friches économiques existantes.** Le projet intègre en particulier 45 ha dédiés à des « entreprises locales hors zones d'activités ». Près du quart de l'enveloppe foncière dévolue aux activités économiques serait donc mobilisé de manière éparse. Aucun des indicateurs du dispositif de suivi ne permet de suivre ce type de consommation foncière. **La MRAe recommande de compléter le système d'indicateurs afin de permettre un suivi régulier de ces aménagements susceptibles de conforter le mitage de terres agricoles et naturelles et donc de générer des incidences environnementales fortes sur ces milieux.**

### 3 Évaluation des incidences du DOO sur l'environnement

L'évaluation des incidences sur l'environnement du DOO, restituée dans le fascicule 1.5 du rapport de présentation, est une évaluation des impacts potentiels du SCoT. Elle comprend un résumé des objectifs du SCoT et un résumé de l'analyse de l'état initial de l'environnement redondants avec les autres fascicules du

22 Population estimée par le SCoT à l'horizon 2020

23 DOO, page 72

24 DOO, page 74

25 En densité brute, c'est-à-dire incluant voirie, espaces verts et équipements

26 Il lui est strictement égal

rapport de présentation, notamment avec le résumé non technique. La présence en particulier d'un « résumé non technique de l'évaluation environnementale »<sup>27</sup> du DOO est préjudiciable à une bonne compréhension du dossier et de sa structure.

Le rapport décrit une méthode de caractérisation des incidences notables prévisibles fondée sur une cotation des incidences de chaque prescription ou recommandation. La MRAe constate que cette analyse n'est pas restituée dans la suite du document, qui privilégie une évaluation qualitative<sup>28</sup> puis, en annexe, une analyse selon les menaces et pressions de formulaires de données Natura 2000<sup>29</sup>. Cette incohérence doit être corrigée.

Les analyses proposées, s'appuient sur une comparaison entre un scénario qualifié dans le dossier de « tendanciel » (qui correspondrait à la situation environnementale du territoire en l'absence de SCoT) et le projet de SCoT<sup>30</sup>. Le rapport ne fournit aucun élément de caractérisation ni d'explication de la construction de ce scénario « tendanciel ». La conclusion d'une incidence globalement positive du projet de SCoT sur l'environnement n'est donc étayée sur aucune base objective.

#### 4 Trame verte et bleue

La carte de la trame verte et bleue (TVB), annexée au DOO, présente les réservoirs et corridors de biodiversité. La MRAe note que la carte proposée n'est pas assez précise. En l'absence d'éléments méthodologiques (cf. § C-4 ci-dessus), la déclinaison de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme sera donc complexe. **La MRAe recommande de compléter le dossier par des apports méthodologiques et/ou une carte relative à la trame verte et bleue à un format plus adapté, par exemple sous forme d'atlas.**

La carte relative à la trame verte et bleue, dans le PADD et dans le DOO, présente des écarts non justifiés avec celles issues du SRCE présentées dans l'analyse de l'état initial de l'environnement. La MRAe constate notamment que les réservoirs de biodiversité de type « système bocager » du SRCE n'ont pas systématiquement ou pas complètement été repris et déclinés. C'est en particulier le cas d'un réservoir de biodiversité entre Jonzac et Saint-Hilaire du Bois et d'un réservoir de biodiversité à l'est de la ZNIEFF des Landes de Montendre, qui assure pourtant la continuité entre les réservoirs de biodiversité forêt et lande présents sur ce secteur, jusqu'à la vallée du Lary.

De plus, la ZNIEFF des Landes de Montendre est couverte par deux secteurs de sensibilités différentes : « espaces de biodiversité majeurs » et « espaces de gestion durable » sans que cette différenciation ne soit expliquée.

En outre, les corridors écologiques n'apparaissent pas clairement sur la carte du DOO, en particulier les corridors diffus du SRCE (corridor nord-sud pour les boisements, et corridors entre les vallées, assurés par les matrices agricoles). Le SRCE souligne pourtant que ces espaces ont une fonctionnalité écologique importante, que le SCoT devrait analyser, préciser et préserver à son échelle.

**La MRAe recommande donc de compléter les explications relatives à la trame verte et bleue, en complétant le cas échéant la carte proposée dans le DOO afin d'intégrer les espaces naturels ou agricoles ayant des fonctionnalités écologiques mises en exergue dans le SRCE. Il conviendra a minima de justifier les décalages pouvant subsister entre le SRCE et la TVB adoptée pour le SCoT, tant en termes de cartographie qu'en termes de déclinaison de principes.**

Selon le DOO, les espaces de biodiversité majeurs comprennent notamment les sites de pelouses calcicoles inventoriés en 2013<sup>31</sup>. La MRAe note que ces sites ne sont pas cartographiés dans le dossier. **Elle recommande donc d'intégrer les résultats de l'inventaire cité dans le DOO afin de pouvoir effectivement protéger ces espaces dans les documents d'urbanisme locaux.**

La prescription relative à la protection des espaces de biodiversité « majeurs »<sup>32</sup> permet l'implantation de constructions agricoles et d'équipement de tourisme et loisirs. L'analyse des incidences environnementales indique que le levier économique correspondant à ces activités est prioritaire<sup>33</sup> et considère donc que les incidences négatives sont secondaires au regard des incidences positives potentielles sur les systèmes agricoles. La MRAe considère que la préservation des fonctionnalités environnementales des milieux les plus sensibles des sites Natura 2000 n'est pas incompatible avec le maintien de l'agriculture, voire peut dans certains cas en dépendre (entretien des milieux et lutte contre l'enrichissement par l'élevage extensif par

27 Rapport de présentation, tome 1.5, pages 57 à 64 alors que le résumé non technique constitue le fascicule 1.1

28 Rapport de présentation, tome 1.5, pages 21 à 41

29 Rapport de présentation, tome 1.5, pages 61 à 73

30 Rapport de présentation, tome 1.5, page 7

31 DOO, page 19

32 DOO, page 19

33 Rapport de présentation, tome 1.5, page 44

exemple). Cependant une analyse fine des incidences potentielles est attendue dans le cadre de l'évaluation environnementale, qui vaut évaluation des incidences Natura 2000, afin de déterminer les conditions dans lesquelles la conciliation des enjeux serait possible. L'implantation des bâtiments agricoles pourrait donc être acceptée avec, par exemple, des conditions de localisation. L'implantation d'équipements touristiques est également potentiellement incompatible avec la préservation des certaines espèces, notamment au regard du dérangement lié à la fréquentation que ces équipements pourraient générer en période de reproduction. En l'état actuel de la rédaction du DOO, les incidences sur Natura 2000 sont potentiellement fortes et l'évaluation insuffisante. **La MRAe demande donc de la compléter et de modifier le DOO au regard de cette analyse des incidences.**

Une des prescriptions liées à l'objectif 1.1.2<sup>34</sup> énonce que « *les coupures vertes identifiées par les collectivités seront classées en zone naturelle (N) ou agricole (A). Ces zones «tampon» non urbanisables ne sont pas sans vocation et pourront être gérées comme espaces agricoles, naturels, ludiques ou sportifs, selon les circonstances géographiques propres à chaque territoire* ». L'anthropisation de ces coupures vertes, notamment par des équipements sportifs, n'est *a priori* pas compatible avec la préservation de la fonctionnalité d'espaces naturels, en particulier le déplacement des espèces associées à ces milieux, dont certains figureront en tant que corridor écologique au sein de la trame verte et bleue. **La MRAe recommande donc de modifier les possibilités d'aménagement offertes par le DOO, qui ne sont pas cohérentes avec les enjeux environnementaux des coupures vertes.**

## 5 Coupures d'urbanisation

Pour mémoire, quatre communes sont concernées par la Loi Littoral et donc par la mise en œuvre de coupures d'urbanisation.

Les prescriptions relatives aux coupures d'urbanisation<sup>35</sup> indiquent que toute nouvelle urbanisation y est proscrite mais que peuvent y être admis « des équipements légers de sport et de loisirs, ainsi que ceux autorisés dans les espaces remarquables en cohérence avec l'article R.121-5 du Code de l'Urbanisme ». La formulation adoptée est ambiguë dans la mesure où elle semble indiquer la possibilité d'autres équipements et aménagements que ceux listés dans l'article R.121-5 du Code de l'urbanisme. Or celui-ci décrit de manière exhaustive les équipements et aménagements autorisables dans les coupures d'urbanisation. **La rédaction de cette prescription doit donc être revue.**

## 6 Énergies renouvelables

La première prescription de l'objectif 2.2.1 relatif au développement du potentiel énergétique renouvelable vise à « *produire 100% de l'énergie consommée sur le territoire à horizon 2040 comme un minimum à atteindre pour concrétiser la transition énergétique du territoire.* » La MRAe note que cette orientation est un objectif global mais n'est ni opérationnelle ni précisément chiffrée (potentiel en MWh à implanter). **Cette formulation pourrait donc être revue pour faciliter sa mise en œuvre.**

Le DOO comprend une ambition très forte pour le développement des parcs photovoltaïques, 500 ha soit cinq fois les surfaces existantes (102,1 ha dont 8 ha en projet), mais ne comprend qu'une ambition mesurée pour l'éolien. Ainsi le DOO ne définit aucun secteur pour le grand éolien et n'autorise le petit éolien que sous conditions<sup>36</sup>. Le dossier justifie ce choix par un rejet de l'éolien par les élus et les populations riveraines<sup>37</sup>. **La MRAe considère que cette justification n'est pas suffisante et que la possibilité d'implantation de l'éolien doit être réexaminée au même titre que les autres énergies renouvelables.**

Le rapport ne comprend de plus aucune étude relative à la faisabilité de 500 ha de parcs photovoltaïques, qui aurait pu consister notamment à évaluer et identifier les surfaces de friches ou de parcelles agricoles à faible valeur agronomique ou non exploitées, considérées par le DOO comme des territoires prioritaires d'implantation de ces installations. L'exclusion de l'éolien pourrait donc être incompatible avec l'objectif d'un territoire à énergie positive en 2040<sup>38</sup>. **La MRAe recommande donc de la réétudier après analyse des surfaces mobilisables pour les parcs photovoltaïques.**

34 DOO, page 13

35 DOO, page 24

36 DOO, pages 39, 41 et 42

37 Rapport de présentation, tome 1.3, page 38

38 Rapport de présentation, tome 1.3, page 38

## 7 Déplacements

Les prescriptions relatives aux déplacements reposent partiellement sur la halte ferroviaire de Neuvicq et sur l'aérodrome de Jonzac<sup>39</sup>. Le dossier ne comporte aucune information sur une échéance d'ouverture de la halte de Neuvicq. **La MRAe recommande donc de prévoir une évaluation des orientations liées aux déplacements dans le SCoT à des intervalles réguliers afin d'adapter le cas échéant le DOO si ce projet ne peut être réalisé à court ou moyen terme.**

Par ailleurs, la taille et la fréquentation actuelles de l'aérodrome de Jonzac ne permettent pas de comprendre pourquoi le DOO classe cet équipement au sein des « nœuds de mobilité majeurs » du territoire. La MRAe recommande de compléter le dossier par les explications adéquates voire de modifier les prescriptions relatives à l'aérodrome.

Les prescriptions relatives aux déplacements en vélo sont centrées sur la mise en place d'une offre de location de vélo à assistance électrique. Le DOO comprend également des prescriptions sur le développement des aménagements favorables à ce type de mobilités<sup>40</sup>. Néanmoins, il ne comprend aucune cartographie fixant des objectifs visant un maillage performant d'itinéraires cyclables, dans l'objectif de diminuer la part modale de la voiture. **La MRAe recommande d'intégrer une cartographie des itinéraires cyclables afin de faciliter leur prise en compte dans les documents d'urbanisme locaux et la cohérence des aménagements réalisés.**

### III Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Haute-Saintonge a pour objectif d'encadrer le développement intercommunal à l'horizon 2040 sur 129 communes.

Les dispositions du document d'orientations et d'objectifs (DOO), qui est la pièce maîtresse du SCoT, répondent globalement aux enjeux identifiés, mais le projet et son évaluation environnementale demandent des améliorations notables. Le dossier est cohérent mais les ambitions environnementales du SCoT sont trop faibles ou insuffisamment traduites.

Le nombre de logements à construire apparaît surévalué et induit une consommation foncière excessive. L'appréciation des ambitions de la collectivité en matière de réduction de la consommation d'espaces naturels et agricoles est de plus impossible du fait des lacunes du diagnostic.

Les orientations du DOO sur la trame verte et bleue (TVB) ne sont pas adaptées à une protection efficace des espaces naturels à forts enjeux présents sur le territoire. L'absence d'encadrement méthodologique de sa détermination est par ailleurs préjudiciable à une déclinaison opérationnelle dans les documents d'urbanisme locaux. L'évaluation environnementale, qui vaut évaluation d'incidences Natura 2000, reste insuffisante à ce stade.

Enfin, les orientations en matière de coupures d'urbanisation, d'énergies renouvelables et de déplacements doivent être réévaluées afin de permettre une mise en œuvre correcte des ambitions affichées du SCoT concernant ces thématiques.

Bordeaux, le 16 octobre 2019

Le président de la MRAe  
Nouvelle-Aquitaine

**Signé**

Hugues AYPHASSORHO

<sup>39</sup> DOO, page 61

<sup>40</sup> Par exemple DOO, page 64, pour les itinéraires cyclables vers les gares