



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme
de Mornac-sur-Seudre (Charente-Maritime)**

n°MRAe 2017ANA18

dossier PP-2016-4091

Porteur du Plan : Commune de Mornac-sur-Seudre

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 10/11/2016

Date de consultation de l'Agence régionale de santé : 21/11/2016

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 de délégation interne à la MRAe Nouvelle-Aquitaine fixées par délibération du 13 juin 2016, cet avis d'autorité environnementale a été rendu par le membre permanent ayant reçu délégation de la MRAe Nouvelle-Aquitaine

I. Contexte général.

La commune de Mornac-sur-Seudre est une commune de la Charente-Maritime, située à 12 km au nord de Royan, sur la rive gauche de la Seudre. En 2013, la population communale est de 831 habitants (source INSEE) pour une superficie de 956 hectares.

Cette commune, classée commune littorale de par sa situation dans l'embouchure de la Seudre, se caractérise par la présence de marais estuariens encore largement exploités par l'ostréiculture (commune classée en appellation d'origine contrôlée « Marennes d'Oléron ») sur 60 % de son territoire, et par une forte proportion de résidences secondaires (20 % des logements contre 4 % en moyenne en France). Elle détient, en outre, le label « plus beau village de France ».

Actuellement dotée d'un plan d'occupation des sols (POS) approuvé en 1997 et ayant fait l'objet de plusieurs modifications, dont la dernière en 2006, la commune a prescrit le lancement de l'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU) par délibération du 28 juillet 2008. Le projet de PLU a été arrêté par délibération du conseil municipal du 10 octobre 2016.

La commune de Mornac-sur-Seudre appartient à la Communauté d'Agglomération de Royan Atlantique (CARA) qui est couverte, depuis 2007, par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) actuellement en cours de révision, par un programme local de l'habitat (PLH) et par un plan de déplacements urbains (PDU), tous deux depuis 2013.

Le projet communal envisage l'accueil de 150 habitants d'ici 2025 et la construction de 90 logements. La commune souhaite mobiliser environ 2,5 hectares en extension urbaine et 2,5 hectares en densification ou en renouvellement urbain.



Localisation de la commune de Mornac-sur-Seudre (source Google Maps)

La commune de Mornac-sur-Seudre, commune littorale au sens de la loi du 4 janvier 1986, comprend pour partie les sites Natura 2000 (FR5400432) « marais de la Seudre » et (FR5412020) « marais et estuaire de la Seudre-Oléron ». À ce titre, l'élaboration du plan local d'urbanisme fait l'objet de la réalisation d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme et objet du présent avis.

II. Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.

A) Remarques générales.

Le rapport de présentation du PLU de Mornac-sur-Seudre répond aux exigences de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme. Il est proportionné aux enjeux existants sur le territoire et aux effets potentiels de la mise en œuvre du PLU.

Il comprend cependant plusieurs références au Code de l'urbanisme devenues obsolètes à la suite de sa recodification prise par ordonnance et décret en 2015. La mise à jour de ces références permettrait de faciliter la compréhension du dossier et des dispositions présentées, notamment dans les paragraphes relatifs à la loi « Littoral ».

L'état initial de l'environnement est de bonne qualité, bien détaillé et illustré, et permet de disposer d'informations suffisantes en matière de milieux naturels et agricoles, d'hydrographie, de patrimoine, de

paysage, ainsi qu'en termes de connaissance des risques affectant le territoire. Cependant, les références au schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ne sont pas à jour du nouveau SDAGE adopté en décembre 2015.

L'état initial de l'environnement et le diagnostic socio-économique sont parsemés d'encarts réglementaires ou lexicaux de nature à rendre les données communiquées plus accessibles au public.

Ces deux parties sont conclues par des tableaux de synthèse. Celui relatif à l'état initial de l'environnement hiérarchise les enjeux du territoire selon leur importance. Ces synthèses, claires et d'une appréhension aisée, sont particulièrement intéressantes et pédagogiques.

Toutefois, une synthèse sous forme de carte globale des enjeux hiérarchisés améliorerait la perception et faciliterait l'analyse du projet communal au regard de ces enjeux.

La méthodologie de l'évaluation environnementale est présente et bien décrite, notamment d'un point de vue chronologique.

B) Diagnostic, analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives d'évolution.

1. Diagnostic socio-économique.

Le rapport de présentation comprend un diagnostic socio-économique très fourni et permet de comparer les données à plusieurs échelles (commune, communauté d'agglomération, département, région avant fusion). Il met en avant les éléments suivants :

En matière démographique, le rapport de présentation révèle une très forte croissance de la population de +4,1 % par an entre 2006 et 2011. Cette croissance est expliquée par la réalisation d'une opération d'ensemble d'un lotissement de 80 lots sur 4 hectares.

La croissance moyenne relativement élevée, de 2 % par an, est pour partie due à une élévation du solde naturel consécutive à l'arrivée de nouvelles familles.

La population est plus âgée dans cette commune rétro-littorale que sur le front de littoral, avec des revenus légèrement inférieurs au revenu médian intercommunal.

En matière d'habitat, le parc de logements est étudié de manière détaillée, notamment le rythme de construction et les dates de construction du bâti communal.

Le parc de logements a évolué rapidement avec les réalisations de plusieurs lotissements, dont l'opération de 80 lots citée plus haut. Il se caractérise par un pourcentage important de résidences secondaires (20 %, en légère baisse). Un des enjeux est d'augmenter l'offre de logements plus petits pour, notamment, accueillir les personnels saisonniers.

Pour ces deux thématiques, le diagnostic retranscrit de manière judicieuse les données du diagnostic du PLH et les utilise pour donner une image claire du profil de la commune. Cependant, la commune est confrontée à une variation démographique saisonnière forte, qui n'apparaît pas dans le dossier, sauf au niveau des données intercommunales et au travers du pourcentage important de résidences secondaires. L'analyse de la capacité d'accueil de la commune aurait utilement pu inclure de manière plus apparente cette donnée.

En matière d'**économie**, l'ostréiculture est une activité emblématique, bien qu'en net recul. Elle a forgé le paysage du territoire communal (sur d'anciens marais salants) et participe aujourd'hui à son entretien.

Le tertiaire et les activités liées au tourisme sont très importants surtout en période estivale (60 % des établissements sont saisonniers et ne fonctionnent pas toute l'année). Le SCoT de la CARA ne prévoit pas de nouvelle zone d'activité sur la commune.

L'activité agricole est en mutation, et la commune ne compte plus que six agriculteurs. Un des enjeux est le maintien de cette activité, comme le préconise le SCoT, qui occupe encore plus de 35 % du territoire.

Le bilan de la **consommation d'espace** est réalisé sur les deux dernières décennies (1999/2009) à partir des données du système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (SITADEL). Il révèle une consommation de 9,1 hectares pour la création de 135 logements.

L'analyse des consommations sur la dernière décennie, réalisée à partir des données sur les permis de construire entre 2005 et 2014, ne révèle pas directement les surfaces consommées, ni la densité des logements produits. En effet, les cartes présentées ne portent pas sur les mêmes périodes d'analyse et ne précisent pas la méthode utilisée. Malgré cette lacune, la consommation d'espace est évaluée à près de 6 hectares et aurait concerné pour 70 % des terres agricoles.

2. Analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives d'évolution.

Biodiversité.

Le rapport de présentation met en avant l'importante sensibilité environnementale de la commune, du fait notamment de son caractère littoral. Les enjeux environnementaux y sont très forts.

L'analyse de l'état initial de l'environnement a été réalisée en partie avec l'opérateur du site Natura 2000, afin de réaliser une grille de lecture des habitats naturels.

L'ensemble du territoire communal est considéré comme espace proche du rivage au titre de la loi Littoral, du fait notamment des co-visibilités depuis les marais (territoire au relief très peu marqué).

Trame verte et bleue.

Le rapport de présentation présente les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques du schéma de cohérence écologique (SRCE) de Poitou-Charentes adopté en novembre 2015. Les éléments de trame verte et bleue d'intérêt local sont analysés par photo-interprétation. La carte présentée met davantage l'accent sur les notions de corridors et de continuités écologiques que sur celle de réservoirs, pourtant éléments essentiels de la trame verte et bleue.

Paysage et patrimoine

Le rapport de présentation met en avant la richesse de la commune d'un point de vue paysager et patrimonial.

L'analyse paysagère est détaillée et illustrée. Elle permet de mettre en évidence la qualité paysagère de la commune avec des cartes accompagnant chaque photo, qui permettent de situer les cônes de vue et rendent la lecture du paysage facile, grâce à des descriptions littérales. Elle met en évidence une sensibilité des franges urbaines, suite au défaut d'insertion paysagère des dernières constructions.

La commune dispose d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), qui englobe l'ensemble du territoire communal et qui sera prochainement révisée afin de la transformer en aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

La réalisation d'une étude « Plan Paysage » dans le cadre de la restructuration des accès et stationnements de la commune est à souligner.

Risques.

Les tempêtes de 1999 et Xynthia en 2010 ont fortement marqué la commune soumise au risque de submersion marine.

L'analyse intègre les enseignements de la tempête la plus récente, notamment les cotes maximales atteintes par l'eau (jusqu'à 3,89 mètres NGF au port) ainsi que les cartographies déjà disponibles dans le cadre de l'élaboration en cours du plan de prévention des risques littoraux.

Le rapport de présentation expose de manière claire l'ensemble des autres risques auxquels la commune est soumise, notamment dans les marais, qui cumulent les risques d'inondation et de remontée de nappes.

Assainissement.

Le rapport de présentation est très lacunaire concernant l'assainissement collectif et individuel. Les annexes sanitaires permettent d'avoir de plus amples informations mais sont insuffisantes.

La commune dispose d'un réseau d'assainissement collectif desservant l'ensemble des parties urbanisées à l'exception de quelques habitations (taux de desserte de 90%).

La station d'épuration intercommunale située sur une commune voisine, est d'une capacité de 230 000 équivalents-habitants mais la répartition entre les douze communes n'est pas indiquée, ne permettant pas de juger de la capacité résiduelle de cette dernière.

L'extrait de la carte d'aptitude des sols à l'assainissement individuel du rapport de présentation ne comporte aucune légende, et cette dernière est peu lisible dans les annexes sanitaires.

Des paragraphes se contredisent quant au raccordement du village de Plordonnier.

En ce qui concerne l'assainissement autonome, le rapport de présentation ne présente pas de diagnostic sur la conformité des équipements actuels.

L'Autorité environnementale recommande que le dossier soit complété permettant ainsi de s'assurer de la faisabilité du projet démographique communal au regard de l'assainissement.

Potentiel de densification.

Une analyse des capacités de densification des espaces bâtis à l'intérieur de l'enveloppe urbaine est réalisée. Une carte localisant les dents creuses mobilisables dans le bourg est présentée.

C) Projet communal et prise en compte de l'environnement.

Le projet communal est introduit par une synthèse, sous forme de tableau clair, des enjeux du territoire communal sur les différents aspects du diagnostic.

L'objectif fixé au sein du PLU est d'accueillir 150 habitants supplémentaires à l'horizon 2025, soit un taux de croissance annuel de la population deux fois inférieur à celui connu dans les dernières années.

Le besoin en logements est estimé à 90 logements à l'horizon 2025. Il prend en compte le besoin en logements pour la population existante, dit « point d'équilibre », et le besoin en logements pour les nouveaux arrivants.

Le calcul du « point d'équilibre » retranscrit dans le rapport de présentation comprend de nombreuses approximations et ne prend pas en compte tous les facteurs permettant de justifier le nombre de logements à construire pour maintenir la population communale actuelle.

Ces approximations concernent, d'une part la méthode (le tableau page 254 donne à tort des données annuelles), et d'autre part l'estimation du nombre de logements vacants mobilisables qui paraît faible (10 logements) et qui ne comptabilise pas les logements construits qui seraient transformés en résidences secondaires.

Le nombre de logements correspondant au « point mort » semble donc sous-estimé.

Le nombre de logements pour les nouveaux arrivants est estimé à 71 logements, en faisant l'hypothèse d'un nombre moyen de personnes par ménage stabilisé à 2,1 en 2025.

L'Autorité environnementale relève ainsi que le potentiel réel d'accueil de la commune pourrait s'avérer inférieur aux prévisions initiales décrites dans le rapport de présentation. Des analyses complémentaires devraient affiner les données présentées et conforter le projet communal.

Le besoin foncier total pour l'habitat n'est pas estimé de manière précise, les références aux surfaces mobilisables en densification et en extension n'étant pas toutes chiffrées de la même manière dans le rapport de présentation et dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Le projet de PLU fait ainsi parfois référence à 4,5 hectares consommés dont 2,4 hectares en extension, à d'autres reprises à 5 hectares dont la moitié en extension, enfin à 5,1 hectares dans le tableau de reprise du potentiel constructible.

Par ailleurs, le tableau des surfaces mobilisées permettant de ventiler les besoins fonciers entre densification et extension, en y faisant correspondre les zones ouvertes à l'urbanisation dans le projet de PLU et les logements réalisés, est placé très tard dans le document. Il permettrait une meilleure compréhension en étant placé plus en amont.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) présentent des densités d'urbanisation comprises entre 15 et 20 logements à l'hectare, mais ne permettent pas de comprendre la localisation des 90 nouveaux logements.

Prise en compte de l'environnement dans le choix des zones ouvertes à l'urbanisation.

La commune souhaite se développer autour de deux pôles : le bourg et le village de Plordonnier. Les secteurs de développement sont situés à l'extérieur des limites des sites Natura 2000.

Le projet prend bien en compte les risques présents sur la commune et les trames verte et bleue.

En matière d'assainissement par contre, toutes les zones à urbaniser ne semblent pas desservies par un système collectif. De plus, la carte d'aptitude des sols à l'assainissement individuel ne permet pas d'avoir une vision claire de la situation des terrains ou de leur distance des réseaux.

Enfin, un des sites classés en 1AU appelle des interrogations. Ce site, situé au sud du village de Plordonnier, est un espace proche du rivage. Il est légèrement en hauteur et très dégagé d'un point de vue paysager. Il est situé au sud de la voie ferrée, qui marquait jusqu'alors la limite de son urbanisation.

Or, le SCoT pose le principe (annexe du SCoT page 321 du rapport de présentation) d'une urbanisation en continuité du bourg pour la commune de Mornac-sur-Seudre. En contradiction avec ce principe, le projet présente une extension de quinze constructions au-delà du village de Plordonnier, qui en compte aujourd'hui environ une cinquantaine.

De plus, la synthèse des enjeux, page 249 du rapport de présentation du projet de PLU, pose le principe selon lequel le village n'a pas vocation à s'étendre compte tenu du « contexte sensible tant sur le plan paysager qu'environnemental, mais qu'il pourrait se densifier ».

Cette contradiction ainsi que l'analyse des incidences de ce site au regard des enjeux environnementaux (topographie, risque de pollution du marais, problématique de frange agricole sensible, absence de réseau

d'assainissement existant...) aurait dû inciter la commune à ne pas classer ce site en zone d'extension future d'urbanisation.

III. Synthèse des points principaux de l'avis de l'Autorité environnementale.

Le projet de plan local d'urbanisme de Mornac-sur-Seudre vise à encadrer le développement de la commune qui envisage l'accueil de 150 habitants supplémentaires à l'horizon 2025.

L'Autorité environnementale souligne la qualité du diagnostic et de l'état initial de l'environnement qui permet d'apprécier aisément les enjeux du territoire. L'ajout de compléments relatifs aux dispositifs d'assainissement, tant les dispositifs existants que ceux nécessaires à la réalisation du projet communal, à la référence au SDAGE adopté en 2015, permettrait de s'assurer d'une meilleure prise en compte de l'environnement dans le projet communal.

La reprise du calcul des besoins en logements et des besoins fonciers y afférant permettrait de s'assurer de l'adéquation entre besoin de développement et capacité du territoire à y répondre.

Enfin, en l'absence d'éléments permettant de la justifier, l'extension d'urbanisation présentée au sud du village de Plordonnier devrait être ré-interrogée au regard :

- de la compatibilité avec le SCoT qui prescrit un développement de Mornac-sur-Seudre en continuité du bourg ;
- de la sensibilité paysagère du site et du bilan de l'analyse des incidences du projet.

Le Membre permanent titulaire
de la MRAe Nouvelle-Aquitaine



Hugues AYPHASSORHO