



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 la commune de Saint-Césaire (Charente-Maritime)**

n°MRAe 2016ANA44

dossier PP-2016-661

Porteur du Plan : Mairie de Saint-Césaire

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 08 septembre 2016

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 27 septembre 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.

I - Contexte général.

La commune de Saint-Césaire est située dans le département de la Charente-Maritime, à une douzaine de kilomètres à l'est de Saintes et à une vingtaine de kilomètres au nord-ouest de Cognac.

La population prise en compte par le projet est de 937 habitants (INSEE 2012) pour une superficie d'environ 1000 hectares. Le projet de plan local d'urbanisme (PLU) prévoit de porter la population à 1000 habitants à l'horizon 2027, ce qui correspond à l'accueil d'environ 60 nouveaux habitants.



Localisation de la commune de Saint-Césaire (Source Google maps)

La commune dispose actuellement d'un plan d'occupation des sols (POS) approuvé le 31 octobre 2001 qui sera obsolète en mars 2017. Par délibération du conseil municipal du 5 février 2009, la commune a prescrit la révision du plan d'occupation des sols emportant l'élaboration du PLU communal.

La commune est membre de la Communauté d'Agglomération de Saintes, et son territoire est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Saintonge Romane approuvé le 11 juillet 2016.

Le territoire communal est concerné par deux sites Natura 2000 : « Moyenne vallée de la Charente, Seignes et Coran » (FR5400472) et « Vallée de la Charente moyenne et Seignes » (FR5412005), englobants la vallée du Coran marquée par la présence de deux mammifères menacés à l'échelle européenne : la Loutre et le Vison d'Europe. L'enjeu paysager, en lien avec ces espaces naturels de vallée et les espaces viticoles, est également une des richesses du patrimoine communal. On notera également l'enjeu lié au risque inondation.

L'élaboration du PLU fait l'objet, compte tenu de la présence des sites natura 2000 sur son territoire, de la réalisation d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation, valant rapport environnemental, conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme. Celui-ci fait l'objet, avec le projet de PLU, du présent avis. La démarche a pour objectif de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration du document d'urbanisme. Elle consiste à accompagner l'élaboration du PLU d'une évaluation des incidences potentielles du plan sur l'environnement et la mise en œuvre de mesures visant à éviter, réduire ou en dernière instance compenser les impacts résiduels

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 Saint-Césaire répond globalement 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 comporte de nombreuses illustrations cartographiques et photographiques permettant de bien appréhender le territoire, mais dont l'agencement ne permet pas toujours de caractériser individuellement les

terrains ouverts à l'urbanisation.

Par ailleurs, les « besoins répertoriés » en matière socio-économique et les enjeux environnementaux sont synthétisés en fin de leurs parties respectives, ce qui ne permet pas toujours de les mettre en rapport avec le diagnostic. De plus, une cartographie de synthèse et une hiérarchisation des enjeux environnementaux auraient été utiles.

B - Diagnostic et analyse de l'état initial de l'environnement.

En matière démographique, le rapport de présentation indique un taux annuel d'évolution de la population de 0,4 % depuis plusieurs recensements. Or, les derniers chiffres disponibles sur le site de l'INSEE indiquent une stagnation de la population entre 2008 et 2013 (918 habitants). Ces chiffres plus récents sont d'ailleurs utilisés dans le rapport pour caractériser les soldes naturel et migratoire, en page 10, alors que le graphique précédent, page 9, indique une augmentation de la population en relation avec des données moins récentes.

De plus, le besoin de développement démographique communal répertorié en fin de partie s'appuie uniquement sur la volonté de compenser le vieillissement de la population. En effet, le solde naturel, qui était moteur de croissance, ne permet plus de compenser le solde migratoire négatif de la dernière période (2008-2013).

Ces contradictions entre les données ne permettent pas de caractériser de manière claire le développement passé de la commune en matière démographique et d'en déduire des projections réalistes.

L'Autorité environnementale suggère de compléter cette partie en utilisant des chiffres récents et homogènes pour les sous-parties du diagnostic, éléments de nature à éclairer les choix de la collectivité.

Le parc de logements et son évolution sont correctement décrits, notamment par l'étude du rythme de construction, en baisse sur les dernières années. Le diagnostic souligne l'évolution de la vacance (en forte hausse les dernières années) et la qualifie de conjoncturelle (logements libres entre deux occupants) plus que structurelle, grâce à des analyses plus poussées des données du service déchets. Cependant, le diagnostic indique aussi la baisse depuis 20 ans du nombre de logements sociaux sur la commune (plus de la moitié ont été revendus), sans que cet enjeu soit particulièrement souligné en fin de partie.

En matière d'**activités économiques**, la commune a une vocation agricole importante, et si le nombre d'exploitations a largement baissé en 20 ans, la surface agricole utilisée (SAU) a augmenté entre les deux derniers recensements généraux agricoles, notamment grâce aux surfaces exploitées en vigne (AOC Cognac).

La commune se distingue par une grande offre touristique, tant en matière d'hébergements (présence d'un hôtel, d'un village vacances et d'un camping), que de sites de loisirs et d'accueil (Paléosite du Conseil Départemental notamment).

L'analyse des **réseaux existants** en eau potable expose très clairement les capacités résiduelles après analyse des débits maximaux de fonctionnement des sources de prélèvement.

En revanche, en matière d'**assainissement**, si le diagnostic révèle une capacité résiduelle suffisante de la station d'épuration, il révèle également une absence de contrôle des installations d'assainissement autonome, contrôles dont les dates ne semblent pas non plus programmées. De ce point de vue, une éventuelle atteinte à l'environnement n'est pas anticipée, et il ne sera pas possible de suivre d'évolution dans le temps, faute de données initiales.

Le diagnostic démontre enfin que les **capacités résiduelles d'urbanisation du POS** correspondraient à plus de 40 ans de consommation foncière au rythme qu'a connu la commune entre 2000 et 2012.

L'analyse cartographique produite permet de bien situer les terrains qui étaient ouverts à l'urbanisation dans le POS au sein de l'enveloppe urbaine de la commune, et qui sont restés vierges. Cette analyse est donc une bonne introduction au recensement des capacités de densification produit dans la partie suivante du rapport de présentation. Cependant, elle met également en lumière l'abandon d'un projet de lotissement pour faible niveau de vente. Cette opération interrompue est le signe que la commune ne connaît pas une pression foncière très forte, ce qui, couplé à la baisse du rythme de construction sur 2015 et 2016, démontre que les besoins ne peuvent être uniquement fondés sur les évolutions passées.

L'analyse de l'**état initial de l'environnement** est détaillée et reprend la grande majorité des thématiques environnementales de manière proportionnée aux enjeux, et très détaillée, allant jusqu'à citer, par exemple, les nuisances olfactives liées à la proximité d'exploitations agricoles et pouvant générer des conflits d'usage. L'étude est fondée sur la bibliographie, et une visite de terrain au printemps qui a permis d'affiner la connaissance issue notamment du document d'objectif (DOCOB) commun aux deux sites Natura 2000 de la commune.

Les zones naturelles nécessitant d'être protégées (sites Natura 2000 notamment) sont bien recensées et décrites avec précision. Ce territoire comprend, en outre, plusieurs zones humides dont la cartographie

(même s'il s'agit au stade de la connaissance actuelle, d'une pré-localisation) aurait été utile.

En matière de **risques**, la commune est exposée notamment au risque feu de forêt. Une carte de localisation des poteaux incendie avec identification des périmètres de couverture permettrait utilement de déterminer si les emplacements existants sont suffisants.

L'analyse de la **consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers** (à partir de photos aériennes IGN de 2000 et 2014) démontre que ce sont des espaces agricoles qui ont été urbanisés sur la période. La carte de synthèse met en évidence une forte consommation d'espace (avec des parcelles d'une taille moyenne de 1400 m² par logement produit) : entre 2000 et 2014, 9,9 ha de terres agricoles ont ainsi été consommés (cf. page 129).

Cette analyse, couplée à la qualification des espaces bâtis selon la nomenclature du SCoT (centre/hameaux/petits ensembles bâtis) permet de dégager, pour chaque secteur, les espaces libres dans les zones constructibles du POS et d'évaluer les capacités de densification sur la commune.

La synthèse des enjeux environnementaux sous forme de tableau aurait mérité d'être accompagnée d'une carte de localisation et de hiérarchisation de ces enjeux.

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

Le projet communal, tel que défini dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et expliqué dans le rapport de présentation, affiche un objectif démographique de soixante-trois habitants supplémentaires, sans faire de référence au diagnostic établi précédemment.

Le choix de ce niveau de croissance n'est pas issu d'une analyse de projections démographiques avec des scénarios différenciés, mais de la simple prolongation d'un taux d'évolution annuel annoncé qui ne correspond pas aux données les plus récentes.

Si ce développement démographique apparaît nécessaire pour la commune (maintien des équipements, compensation du vieillissement de la population), il n'apparaît pas justifié par des éléments de diagnostic tangibles : comme décrit plus haut, le rythme de construction, le taux annuel moyen d'évolution de la population et l'abandon récent d'un projet de lotissement ne démontrent pas une pression foncière de nature à envisager les moyens spécifiques d'accueillir un tel niveau de population.

Les **besoins en logements** répondant à cette perspective démographique sont évalués à une cinquantaine de nouveaux logements, dont certains permettront de maintenir la population actuelle en tenant compte de la décohabitation (notion de « point mort »). Aucun des logements vacants analysés n'est, en revanche, inclus dans le décompte.

Les **besoins fonciers** à prévoir pour construire cette cinquantaine de logements découlent en fait d'une volonté de la commune de suivre la prescription du ScoT relative à la densité : 14 logements par hectare minimum. Si cette densité est totalement respectée dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) attachées à quelques secteurs ouverts à l'urbanisation (la zone AU, une zone Ub en extension d'un lotissement et les terrains de plus de 1500m²), elle ne semble plus respectée, une fois les secteurs d'urbanisation détaillés et réellement analysés.

Ainsi, le projet annonce, page 152, une urbanisation de 4,1 hectares pour 50 logements, mais les chiffres évoqués page 159 sont différents et les 4,2 hectares finalement mobilisés pour 46 logements font chuter la densité moyenne.

Ces logements sont répartis entre la **mobilisation prioritaire des secteurs de densification** (65%), puis l'ouverture de secteurs d'urbanisation.

L'étude des potentiels de densification permet ainsi non seulement de réduire à 1,45 hectare les zones nécessaires en extension, mais aussi de réduire le zonage nécessaire en AU dans le projet (cf. p.159).

Les zones du territoire communal ouvertes à l'urbanisation sont donc significativement révisées et réduites par rapport au POS actuel (moins d'un hectare, tant en zonage U- 8100 m² - qu'en AU- 6500 m²), mais n'apparaissent jamais sous forme de tableau synthétique permettant de les caractériser et d'en définir clairement les occupations actuelles (les photos de certains de ces sites, page 182, ne sont pas datées).

Ainsi, la cohérence interne du PLU est mise à défaut par de nombreuses références erronées à plusieurs zones à urbaniser (AU), alors que le projet n'en contient en définitive qu'une.

Le rapport cite (page 194) deux voire trois zones AU, indiquant même page 205 que l'une d'elles est située à proximité d'un réservoir de biodiversité, sans définir par ailleurs de quelle zone et de quel réservoir il s'agit.

Ces problèmes de cohérence entre le document graphique et le rapport de présentation ne permettent pas d'analyser avec précision les impacts de l'urbanisation de ces secteurs et sont préjudiciables à la compréhension du projet, qu'elles desservent globalement.

Deux secteurs ont toutefois retenu l'attention de l'Autorité environnementale :

- d'une part, le règlement de la zone At « secteur de taille et de capacité d'accueil limitées » (STECAL),

destinée à l'accueil d'une zone naturelle de camping en zone agricole, prévoit la possibilité de construire jusqu'à 200 m² sur un terrain de 0,7 hectare supportant déjà un bâtiment ;

- d'autre part, la commune a maintenu les possibilités de construction sur deux secteurs de dents creuses non favorables à l'assainissement individuel avec, pour simple mesure de réduction des incidences, la taille minimale des terrains pour construire, qui pourrait engendrer des impacts sur l'environnement.

A l'actif de la démarche et du rapport, l'Autorité environnementale note néanmoins que celui-ci rend compte, page 158, de deux secteurs « d'épaississement » de l'urbanisation en centre-bourg qui n'ont pas été conservés comme secteurs de développement. Cette analyse est de nature à illustrer pour le public la manière dont un projet communal se construit en fonction de l'état initial et des contraintes qui en découlent.

On notera également que les zonages et règlement adoptés pour protéger les espaces naturels sensibles et tenir compte du risque inondation sont adaptés aux enjeux (cf. pages 170-171 du rapport de présentation).

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

Le projet de plan local d'urbanisme de Saint-Césaire vise à encadrer le développement de la commune à l'horizon 2027.

L'Autorité environnementale souligne que, si le dossier permet d'apprécier les enjeux du territoire, l'analyse ne permet pas de justifier les choix de développement faits par la municipalité. Elle note cependant la volonté de contenir l'urbanisation au sein de l'enveloppe urbaine ou en continuité urbaine notamment par l'utilisation de dents creuses.

Une réduction des incohérences entre les documents du PLU, pour ce qui concerne notamment le diagnostic démographique ou les zones classées à urbaniser, permettrait une meilleure compréhension du document. L'Autorité environnementale relève que dans sa partie applicable (règlement écrit et graphique) le projet paraît cohérent tant par le choix de densification adopté que par une ouverture réduite à l'urbanisation et une protection satisfaisante des espaces agricoles et naturels.

Le Président de la MRAe
Nouvelle-Aquitaine

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Dupin', written over a horizontal line.

Frédéric DUPIN