



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale  
de la région Nouvelle-Aquitaine  
sur la révision du plan local d'urbanisme  
de la commune de Saint-Savinien sur Charente (Charente-Maritime)**

N° MRAe : 2017ANA57

Dossier PP-2017-4340

**Porteur du Plan** : Commune de Saint-Savinien sur Charente  
**Date de saisine de l'Autorité environnementale** : 23 janvier 2017  
**Date de la consultation de l'Agence régionale de santé** : 06 février 2017

## Préambule

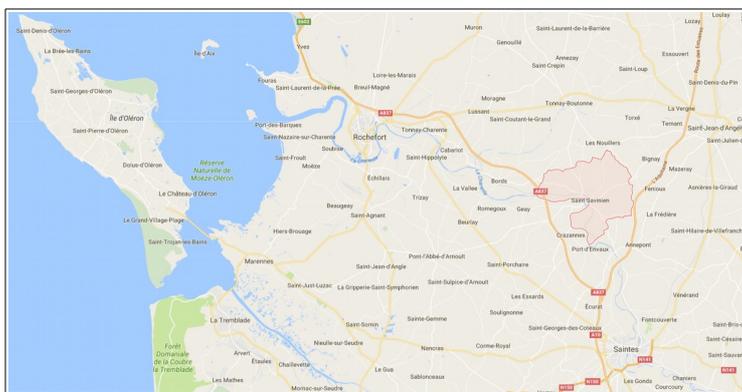
*Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement 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 délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.*

## I. Contexte général

Saint-Savinien sur Charente est une commune du département de la Charente-Maritime, d'une superficie de 47,06 km<sup>2</sup>. Située à environ 17 km au nord de Saintes et à 16 km au sud-ouest de Saint-Jean d'Angély, la commune compte 2 452 habitants en 2013 (INSEE). Le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) prévoit de porter la population à 2 700 habitants en 2030.



Localisation de la commune de Saint-Savinien (source : Google maps)

La commune de Saint-Savinien sur Charente se positionne comme pôle d'équilibre de la Communauté de communes des Vals de Saintonge dont le schéma de cohérence territoriale (SCoT) a été approuvé le 29 octobre 2013. La commune dispose actuellement d'un plan local d'urbanisme approuvé le 18 octobre 2007. La présente procédure de révision a été prescrite le 15 mai 2012 et arrêtée le 03 octobre 2016.

Le territoire communal intersectant différents sites Natura 2000, la révision du PLU fait l'objet, de manière obligatoire, d'une évaluation environnementale.

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

## II. Remarques générales concernant la qualité des informations contenues dans le dossier de présentation du PLU

Le rapport de présentation contient les pièces attendues pour répondre aux exigences de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme.

De nombreuses redites sont cependant constatées, aussi bien dans le rapport de présentation qu'entre les différentes pièces constitutives du dossier. Bien qu'il soit nécessaire que les parties du rapport de présentation se complètent et que les différentes pièces se réfèrent les unes aux autres, la fluidité de la lecture pourrait être améliorée par une refonte de l'organisation d'ensemble des informations contenues dans les différents documents.

Une relecture de l'ensemble du rapport permettrait par ailleurs de corriger certaines incohérences, concernant notamment le nombre et la distinction des entités urbaines de la commune ou encore les références au cours d'eau de la Boutonne (absent du territoire communal). Elle permettrait également de mettre à jour les références aux textes réglementaires et de revoir certaines illustrations pour lesquelles les légendes sont absentes ou difficilement lisibles.

Compte tenu du nombre important de zonages, l'utilisation d'une palette de couleurs plus étendue dans les cartes du zonage réglementaire est à recommander. À l'instar de la carte réalisée à l'échelle du bourg, des zooms auraient de plus mérité d'être proposés à l'échelle des principales entités urbaines de la commune afin de faciliter la lecture du projet communal. Par ailleurs il conviendrait d'homogénéiser les dénominations des zonages entre les différents documents proposés (rapport de présentation, règlement et tableau indicatif des surfaces), afin d'éviter les confusions et les incompréhensions.

Enfin, une carte proposant une représentation croisée des secteurs à enjeux environnementaux présents sur la commune (sites protégés, zones relevant du plan de prévention des risques...) avec les zones ouvertes à

l'urbanisation aurait permis de mieux appréhender leur prise en compte par le projet de la commune.

Le résumé non technique, élément essentiel destiné en particulier à permettre au public de prendre connaissance et de comprendre, de manière claire et accessible, les choix ayant présidé à la construction du projet de PLU, pourrait être placé au début du rapport de présentation pour une meilleure appréhension du projet de PLU par le public.

### **III. Diagnostic territorial, analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives d'évolution**

#### **III.1. Diagnostic**

Le rapport de présentation intègre un diagnostic territorial permettant de mettre en évidence les principales caractéristiques de la commune de Saint-Savinien sur Charente et les enjeux qui y sont associés.

En matière démographique, le rapport de présentation reprend les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Se basant sur la période 2007-2012, le rapport mériterait d'être complété avec les données de 2007 pour faciliter la compréhension de l'évolution de la population. Les données de référence auraient également mérité d'être actualisées avec les données de 2013, qui servent de référence par la suite.

La population de la commune est en augmentation depuis 1982, et atteint 2 456 habitants en 2012. Cette augmentation s'explique par un solde migratoire positif, le solde naturel restant négatif depuis 1975. En 2012, on compte 2,1 personnes par ménage et les personnes de 45 à 74 ans représentent plus de 40 % de la population communale. Une tendance au vieillissement de la population est constatée, en lien notamment avec l'augmentation du nombre de personnes de plus de 75 ans.

Par ailleurs, la commune compte 1 541 logements en 2012, dont une majorité de résidences principales (1 164 logements) occupées par des propriétaires.

Le rapport de présentation mentionne que le nombre de logements vacants est passé de 169 en 2012 à 120 en 2016 soit 7,5 %. Cette information aurait pu être complétée par une description de l'évolution plus globale et de l'état effectif du parc de logement sur la même période (2012-2016), en tenant compte de la soixantaine de logements créés évoqués dans le dossier pour une période de référence différente (2004 - 2014). Ces compléments permettraient en effet de mieux appréhender l'évolution du parc de logement et sa prise en compte dans l'évaluation des besoins exprimés dans le projet communal.

Il conviendrait également de mettre en cohérence les informations du rapport de présentation avec celles du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) en ce qui concerne l'année de recensement des logements vacants (recensement 2016 et 2015) et le décompte des logements construits entre 2004 et 2014 passant respectivement de 60 à 50 logements) afin d'éviter les risques de confusion dans la lecture du projet communal.

En matière de développement économique, le secteur de « l'administration publique, enseignement, santé, action sociale » offre le plus grand nombre d'emplois. Les secteurs des « commerces, transports et services divers » et de l'agriculture viennent ensuite. La volonté de la commune est de préserver et de développer ces activités.

#### **III.2. État initial de l'environnement et perspectives d'évolution**

L'analyse de l'état initial de l'environnement proposée dans le rapport aborde l'ensemble des spécificités environnementales de la commune. Les milieux naturels sont décrits notamment au travers des « zones de protection » présentes sur le territoire communal. Néanmoins, certaines thématiques appellent des observations de l'Autorité environnementale.

Saint-Savinien sur Charente est concernée par le **schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux** (SDAGE) Adour-Garonne. Une actualisation du rapport de présentation aurait dû être faite pour présenter les orientations du SDAGE sur la période 2016-2021. La commune est également concernée par **deux schémas d'aménagement et de gestion de l'eau** (SAGE) : le SAGE Boutonne et le SAGE Charente.

Concernant la gestion des **eaux pluviales**, l'absence de description du réseau dans le rapport de présentation ne permet pas de s'assurer du bon fonctionnement actuel de celui-ci. Une description et une cartographie devraient ainsi être fournies concernant la collecte et l'évacuation des eaux pluviales vers le

milieu naturel, notamment au regard des « zones de protection » et des zones humides présentes sur le territoire communal.

Le rapport de présentation expose que la commune est desservie par le réseau d'adduction de Saint-Savinien sur Charente et que la qualité de l'eau distribuée est conforme aux critères pour l'alimentation en **eau potable**. Des précisions comprenant des données chiffrées auraient du être intégrées au rapport de présentation afin de s'assurer de la capacité d'approvisionnement en eau potable au regard du dimensionnement du projet.

Par ailleurs, le rapport de présentation n'apporte aucune précision quant au **réseau communal de défense contre les incendies**, paramètre de réflexion lors de l'élaboration d'un PLU. L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de compléter cette partie par la description de l'état actuel du réseau et de la nécessité de renforcement ou d'extension le cas échéant.

Le rapport explique que l'**assainissement collectif** concerne le bourg et les villages proches et précise que les développements futurs de la commune en dépendront. La localisation de la station d'épuration de la Binnerie, ainsi que l'ensemble du réseau d'assainissement collectif existant, devraient être cartographiés. Par ailleurs, si la capacité nominale de la station d'épuration, de 4 500 équivalents-habitants, est bien précisée, des données complémentaires permettant d'une part, d'apprécier la capacité résiduelle en termes de branchements possibles et d'autre part, de démontrer son fonctionnement correct sont nécessaires. Le rapport de présentation expose en effet que « [le] *fonctionnement* [de la station d'épuration] *est jugé satisfaisant lorsqu'elle n'est pas en surcharge hydraulique* », mais une description plus précise des dysfonctionnements évoqués serait nécessaire, afin de pouvoir juger de la compatibilité de l'équipement avec le projet démographique communal et les enjeux environnementaux identifiés, ainsi que l'éventuelle nécessité de travaux d'amélioration du réseau ou de la station.

Le gradient de couleur utilisé pour la légende de la carte de l'aptitude des sols à l'**assainissement individuel** proposée dans le rapport de présentation est peu lisible. De plus, les classes identifiées se recoupent et en deviennent donc incohérentes. Par exemple, les classes « *sol peu favorable à défavorable* » et « *sol très favorable à défavorable* » ne devraient pas coexister. De fait, les informations fournies ne permettent pas d'affirmer avec certitude que les sols sont « globalement favorables » à l'assainissement non collectif. Enfin, une description de l'état des installations en assainissement autonome déjà existantes, de leur fonctionnement (extraits de rapport du SPANC<sup>1</sup>) et des dispositifs préconisés auraient permis de mieux appréhender cette problématique et ses conséquences environnementales.

La carte de « pré-localisation » des **zones humides**, page 123 du rapport de présentation, montre une relative importance de cet enjeu sur le territoire communal. Des précisions auraient pu être apportées concernant le contexte de réalisation de cette carte (source, données utilisées). L'étude, dont il est question page 123 du rapport, devant permettre de répondre aux exigences des SAGE, aurait pu être plus détaillée afin d'en connaître le déroulement et les attentes.

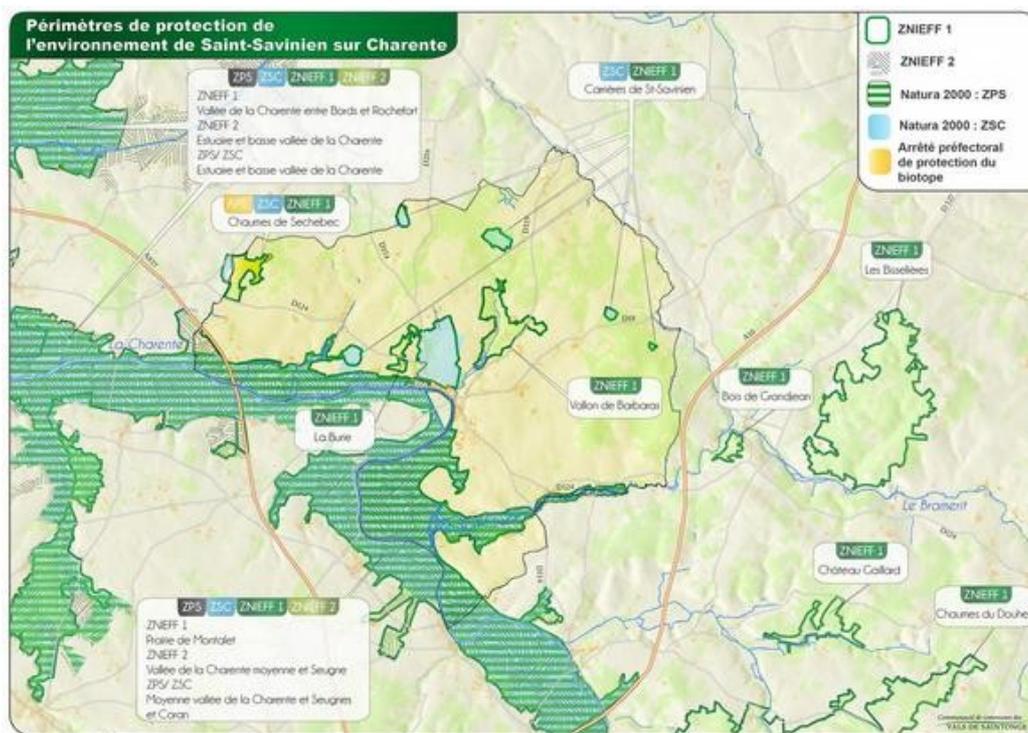
Le territoire de la commune comprend plusieurs espaces naturels remarquables qui font l'objet d'inventaires et de mesures de protection. Les **sites Natura 2000**, les **ZNIEFF**<sup>2</sup>, ainsi que le secteur soumis à un arrêté préfectoral de protection de biotope (**APPB**), sont reportés sur la carte ci-après. Bien que son territoire recoupe d'autres zonages de protection, la ZICO<sup>3</sup> « **Vallée de la Charente et de la Seugne** » (00118) devrait être positionnée sur cette carte. Par ailleurs, un croisement aurait pu être réalisé entre cette carte et le zonage du projet communal afin de mieux appréhender la prise en compte des enjeux communaux dans le projet de PLU. Enfin, des focus à l'échelle des différents sites protégés permettraient de compléter les descriptions proposées dans le rapport de présentation et de mieux apprécier les mesures de protection envisagées par le projet communal.

---

1 SPANC : Service Public d'Assainissement Non Collectif

2 ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

3 ZICO : zone d'importance pour la conservation des oiseaux



Source : rapport de présentation<sup>4</sup>

Le rapport de présentation liste les éléments constitutifs des **trames verte et bleue** (réservoirs et corridors écologiques), à l'échelle communale. Mais, les cartes proposées ne permettent pas d'aborder aisément les liens fonctionnels entre ces différents éléments. Des zooms à l'échelle des différentes entités urbaines permettraient par ailleurs d'améliorer leur lisibilité. Une lecture croisée avec le zonage proposé aurait, de plus, permis de mieux apprécier la prise en compte et la préservation des continuités écologiques dans le projet communal.

La commune fait l'objet d'un **plan de prévention des risques naturels** (PPRN) qui prend en compte les risques naturels d'inondation par débordement de la Charente et de mouvements de terrain liés à la présence de carrières souterraines abandonnées et de falaises. Le règlement de ce PPRN est présenté en annexe du règlement du projet de plan local d'urbanisme. Toutefois, la carte réglementaire du PPRN doit être annexée et pourrait être superposée au zonage des entités urbaines afin de s'assurer de la bonne prise en compte de ces risques dans le projet communal.

## IV. Projet communal et prise en compte de l'environnement

### IV.1. Explication des choix retenus

Les **perspectives démographiques**, telles que définies dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), visent à porter la population de la commune de Saint-Savinien sur Charente à 2 700 habitants en 2030 (+ 250 habitants) avec la construction de 115 logements pour l'accueil des nouveaux habitants.

Le rapport de présentation ne propose qu'un unique scénario de développement, ne permettant pas d'envisager d'alternative au projet. Au regard des chiffres de l'institut national des statistiques et des études économiques (INSEE), l'hypothèse d'accroissement de la population paraît ambitieuse, sans être justifiée. En effet, bien que la population augmente globalement sur la période 1999-2013 (+ 93 habitants d'après les chiffres de l'INSEE), les informations fournies devraient permettre d'expliquer la rupture de la croissance annuelle de la population qui passerait de 0,28 % par an entre 1999 et 2013 à 0,57 % par an entre 2013 et 2030.

Il conviendrait d'explicitier plus précisément le projet communal notamment pour faciliter la compréhension des calculs liés aux besoins en termes de logements. En effet, si 115 logements sont nécessaires pour l'accueil de 250 nouveaux habitants sur la base de 2,2 personnes par ménage, aucune démonstration concernant les besoins pour le maintien de la population actuelle n'est proposée.

<sup>4</sup> ZPS : zone de protection spéciale ; ZSC : zone spéciale de conservation ; APPB : arrêté préfectoral de protection de biotope

Concernant la **consommation de l'espace**, le rapport de présentation explique que 14,73 ha de terres agricoles ont été consommés sur la période 2004 - 2014 : 10,05 ha pour le développement de l'habitat avec 60 logements (soit 1 675 m<sup>2</sup> par logement ; densité d'environ 6 logements par ha) et 4,68 ha pour le développement d'activités économiques.

Le rapport de présentation explique que pour atteindre les 115 logements nécessaires, 30 logements vacants pourront être remobilisés et 85 logements devront être créés (45 logements en densification urbaine et 40 logements en extension du bourg).

Le rapport propose un tableau, page 178, présentant les parcelles étudiées pour la densification. Afin d'en faciliter la lecture, ce tableau aurait pu être scindé pour différencier les parcelles destinées à l'habitat de celles destinées au développement d'activités économiques. Par ailleurs, l'analyse du potentiel de densification ne prend pas en considération certaines parcelles non bâties contenues dans l'enveloppe urbaine et n'intègre pas les phénomènes de division parcellaire, également générateurs de logement. L'autorité environnementale demande qu'un examen minutieux à la parcelle soit mené afin soit, de réduire les besoins de surface en extension et ainsi d'augmenter les objectifs de modération de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, soit de justifier leur maintien.

En outre, des changements de destination sont également évoqués dans le projet de PLU : ils sont producteurs de nouveaux logements, venant en déduction des logements à produire dans le projet de PLU et ainsi diminuant les besoins de surfaces en extension. Il serait utile d'en faire le bilan afin d'estimer leur participation dans la production de logements nécessaires au projet.

Enfin, une présentation des projets de construction, réalisés depuis le début de la révision du PLU ou en cours de réalisation, permettrait également d'affiner le nombre réel de logements à produire.

Au total, le projet mobilise 27,33 ha en densification et en extension. Concernant **la vocation d'habitat**, le zonage comprend, outre les zones déjà urbanisées (Ua et Uc), une zone AU urbanisable à court terme et deux zones 1AU urbanisables à moyen terme.

L'autorité environnementale souligne que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) restent notoirement insuffisantes pour garantir le respect des objectifs sur chaque zone et la qualité des aménagements sur les plans paysager, architectural et environnemental.

Le projet de plan local d'urbanisme dégage 9,39 ha destinés à l'habitat en densification. L'application d'un coefficient de rétention foncière de 50 % sur certaines parcelles ramène cette surface à 5,61 ha en zone déjà urbanisée (Ua et Uc), auxquels s'ajoutent 1,48 ha en zone urbanisable après procédure de modification du plan local d'urbanisme si l'économie générale du PADD n'est pas remise en cause (1AU – secteur n°14). De même, le choix du coefficient de rétention appliqué d'une valeur élevée mériterait d'être plus amplement explicité. Enfin, les critères ayant conduit au classement de la zone « 1AU – secteur n°14 », notamment en termes de réseaux, devraient apparaître dans le rapport de présentation.

Le projet communal envisage d'ouvrir à l'urbanisation 4,49 ha en extension du bourg. Dans ce cadre, 2,95 ha sont retenus en zone à urbaniser à court terme (AU) et 1,54 ha en zone urbanisable après procédure de modification du plan local d'urbanisme si l'économie générale du projet n'est pas remise en cause (1AU – secteur n°7).

Au total, ce sont donc 13,88 ha qui sont ouverts à l'urbanisation à vocation d'habitat pour la construction de 85 logements soit une densité moyenne faible correspondant à 1 633 m<sup>2</sup> par logement (6 logements par ha). Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) n'apporte pas d'objectif chiffré sur la modération d'espace. De plus, le projet prévoit une consommation d'espace plus importante pour l'habitat que sur la période 2004 - 2014 avec une mobilisation de surface par logement sensiblement identique (passant de 1 675 à 1 633 m<sup>2</sup> par logement), ce qui ne permet pas de conclure à la mise en œuvre d'une réelle modération de consommation des espaces et à la bonne prise en compte de cet objectif inscrit dans la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

Le projet communal prévoit par ailleurs l'ouverture à l'urbanisation de 10,06 ha à destination d'activités économiques en extension de l'enveloppe urbaine (zones 1AUg, 1AUx et 1AUac), en complément des 3,08 ha en densification (Uac et Ux). La volonté affichée est de permettre d'accompagner le développement des entreprises implantées à Saint-Savinien sur Charente et d'accueillir de nouvelles activités. Toutefois, l'expression des besoins aurait pu être justifiée dans le rapport de présentation ainsi qu'un bilan des surfaces restantes afin de s'assurer de la bonne prise en compte des incidences potentielles de la mise en

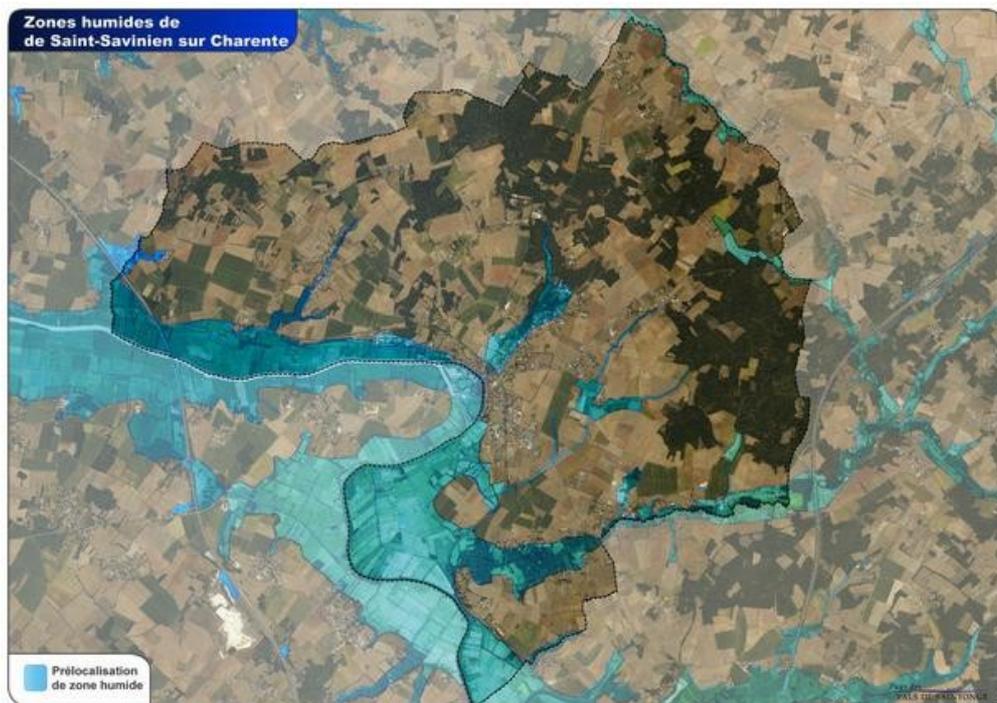
œuvre du projet (consommation d'espaces agricole et naturel en premier lieu).

Le tableau page 194 du rapport de présentation propose un bilan des « ouvertures à l'urbanisation » en densification et en extension urbaine. L'accessibilité au public pourrait être améliorée en affichant les correspondances des superficies indiquées dans ce tableau avec les différents secteurs et zonages proposés dans le projet communal. Par exemple, les 2,61 ha identifiés en ouverture à court terme en densification à vocation d'activités économiques ne semblent correspondre à aucun secteur précédemment évoqué dans le rapport.

Le projet de révision du plan local d'urbanisme prévoit une réduction des zones constructibles par rapport au plan local d'urbanisme actuel. Cette réduction contribue à l'enjeu de maintien des surfaces naturelles et agricoles. Toutefois, l'argumentaire développé dans le rapport de présentation mériterait d'être étoffé pour justifier les besoins de la commune en termes de consommation d'espaces au regard des 17,16 ha ouverts à l'urbanisation en extension urbaine à plus ou moins long terme et toutes destinations confondues.

#### IV.2. Prise en compte de l'environnement

La carte de pré-localisation des zones humides sur le territoire communal semble être en concordance avec les espaces naturels remarquables dont la protection est prise en compte dans le règlement. Néanmoins, aucune explication ne permet d'identifier clairement le zonage proposé pour les zones humides. Ainsi, des précisions auraient pu être apportées au rapport de présentation afin de s'assurer du maintien de la fonctionnalité de ces zones humides en lien avec la mise en œuvre du projet communal.



Source : rapport de présentation

Le manque d'information concernant le fonctionnement actuel de l'assainissement sur le territoire communal ne permet pas de s'assurer de l'absence d'impacts sur l'environnement, et plus particulièrement sur les sites Natura 2000, ainsi que sur la santé humaine. Des compléments devraient être ajoutés au rapport afin de pallier ce manque.

Une des orientations du projet d'aménagement et de développement durables vise à « *préserver le caractère rural des hameaux en les classant en zone agricole* ». Une incohérence est donc constatée par rapport au règlement graphique puisque certains de ces hameaux sont classés en zone urbanisée Ua ou Uc. Des précisions pourraient être apportées au rapport pour expliquer le zonage proposé notamment en lien avec la volonté de maîtriser l'urbanisation des hameaux mentionnée dans le projet communal.

## V. Suivi du projet

Le système d'indicateurs proposés dans le rapport de présentation semble peu opérationnel et mériterait d'être complété.

L'ajout d'indicateurs permettant d'appréhender l'évolution de la population et la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers serait utile pour suivre annuellement l'adéquation entre le projet et sa mise en œuvre.

Sur le volet « ressource en eau », le nombre de raccordement au réseau d'assainissement collectif et le suivi de la capacité résiduelle de la station d'épuration auraient mérités d'être ajoutés dans les indicateurs. De même, les installations en assainissement non collectif (actuelles et à venir) aurait pu faire l'objet d'un suivi afin de mieux appréhender la prise en compte de cette problématique dans la réalisation du projet.

Certains indicateurs proposés mériteraient d'être mieux explicités : « *surface à urbaniser par l'ensemble des opérations / nombres de logements* », « *boisement par type de classement* » et « *nombre de secteurs faisant l'objet de protection* » en sont des exemples.

Enfin, le délai de 9 ans avant la réalisation d'une « *analyse des résultats* » paraît inadapté à un suivi régulier du plan local d'urbanisme et mériterait d'être revu pour augmenter la fréquence de suivi et s'assurer de la bonne mise en œuvre du projet.

## VI. Synthèse des points principaux de l'avis de l'Autorité environnementale

Le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de Saint-Savinien sur Charente vise à encadrer le développement de la commune à l'horizon 2030 avec l'accueil de 250 habitants et la production de 115 logements, ne prenant en compte que l'accueil de la nouvelle population.

L'Autorité environnementale relève la réduction de l'emprise des zones à urbaniser par rapport au plan local d'urbanisme en vigueur. Cependant les prévisions de consommations foncières trop importantes du fait de densités de construction par trop faibles, ne s'inscrivent pas dans les obligations de modération de la consommation d'espace prévues par les textes législatifs et réglementaires. Au surplus elle relève l'insuffisance des orientations d'aménagements programmés comme celle des justifications concernant le potentiel constructible résiduel au sein des zones déjà urbanisées. Ces parties du projet mériteraient d'être reprises et précisées.

En raison des fortes sensibilités environnementales identifiées sur le territoire, le document devrait être plus explicite sur la prise en compte des différents enjeux écologiques dans les choix d'urbanisation retenus. La thématique de l'assainissement mériterait d'être plus particulièrement détaillée, au regard des enjeux de santé publique et de préservation des sites Natura 2000.

Le Président  
de la MRAe Nouvelle-Aquitaine



Frédéric DUPIN