



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

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

n°MRAe 2017ANA128

dossier PP-2017-5031

Porteur du Plan : Commune de Breuillet

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 30/06/2017

Date de consultation de l'Agence régionale de santé : 07/07/2017

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 internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 20 septembre 2017 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents : Frédéric DUPIN, Freddie-Jeanne RICHARD, Françoise BAZALGETTE.

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 : Hugues AYPHASSORHO, Thierry GALIBERT, Jessica MAKOWIAK.

I. Contexte général

Breuillet est une commune située dans le département de la Charente-Maritime, à environ 10 km au nord de Royan, à l'embouchure de la Seudre. La population communale est de 2694 habitants (INSEE2013) pour une superficie de 19,99 km².

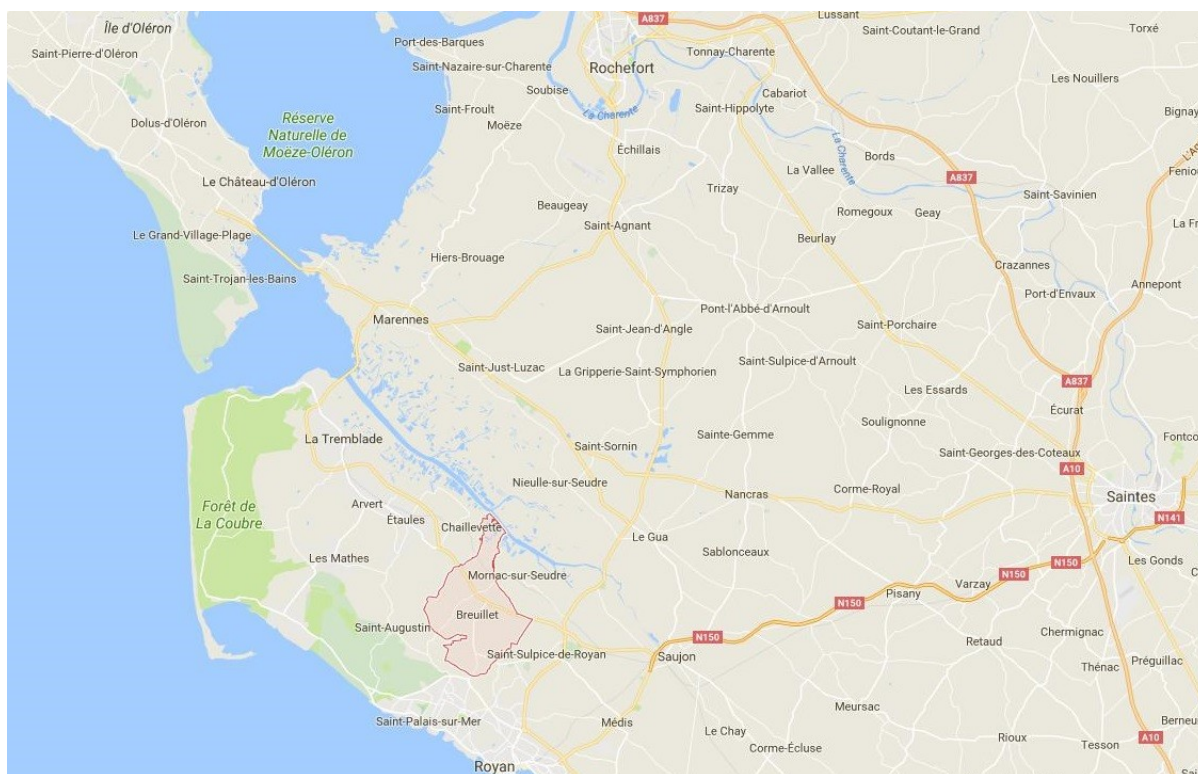
Cette commune, largement boisée et classée commune littorale, se caractérise par la présence de marais estuariens exploités par l'ostréiculture au nord ainsi que par la présence de marais à l'ouest sur la commune voisine de Saint-Augustin.

Dotée depuis 1981 d'un plan d'occupation des sols (POS), qui a fait l'objet d'une révision en 1998, la commune a vu son premier plan local d'urbanisme (PLU), approuvé en 2006, annulé par le juge administratif. Une nouvelle procédure d'élaboration, engagée en 2008, n'a pas abouti du fait du retrait de la délibération d'approbation de 2014 par la nouvelle équipe municipale suite aux remarques des services de l'État.

Le 27 mars 2017, le POS, redevenu applicable suite à l'annulation du PLU, est devenu caduc en application des dispositions de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR). La présente procédure d'élaboration du PLU a été initiée en 2015 et le projet de PLU a été arrêté en juin 2017.

La commune de Breuillet 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) assez anciens.

Le projet communal envisage l'accueil d'environ 360 habitants dans les dix prochaines années. La commune souhaite mobiliser 30,5 hectares de potentiel foncier dont environ 21,8 hectares pour l'habitat et 8,7 hectares pour la création d'une zone artisanale au nord du bourg.



Localisation de la commune de Breuillet (source Google Maps)

La Commune de Breuillet est concernée par 4 sites Natura 2000 : les sites *Marais de la Seudre* (FR5400432) et *Presqu'île d'Arvert* (FR5400434) désignés au titre de la directive Habitats, et les sites *Marais et estuaire de la Seudre Oléron* (FR5412020) et *Bonne Anse, Marais de Bréjat et de Saint-Augustin* (FR5412012) désignés au titre de la directive Oiseaux. 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, en dernier lieu, 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 Breuillet répond globalement aux exigences de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme. Il est proportionné aux enjeux du territoire et aux effets potentiels de la mise en œuvre du PLU.

Il comprend plusieurs références au Code de l'urbanisme devenues obsolètes à la suite de sa re-codification prise par ordonnance et décret en 2015. La mise à jour de ces références (selon un tableau de concordance par exemple) permettrait de faciliter la compréhension du dossier et des dispositions présentées, notamment dans les paragraphes relatifs à la Loi littoral.

Chaque partie de l'état initial de l'environnement est ponctuée de nombreuses photographies et cartes de bonnes dimensions, et comporte en conclusion une synthèse des enjeux partiels par thématique ainsi qu'un tableau regroupant « les perspectives d'évolution, les menaces et les leviers de prise en compte pour la commune ».

Ces synthèses sont claires, pédagogiques et d'une appréhension aisée. Toutefois, une carte globale des enjeux hiérarchisés améliorerait la perception et faciliterait l'analyse du projet communal au regard de ces enjeux.

Par ailleurs cet état initial de l'environnement fait référence à plusieurs documents obsolètes ou adoptés depuis :

- référence au schéma régional éolien (SRE) annulé en avril 2017.
- référence au schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-région Poitou-Charentes en cours d'élaboration alors qu'il a été adopté en novembre 2015.

Le résumé non technique présenté au dossier est très succinct (6 pages) et ne comprend pas d'illustrations cartographiques qui auraient permis une compréhension plus aisée et globale du projet communal.

L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale, destiné à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple et lisible, du projet et de ses effets sur l'environnement. Ainsi, ce résumé non technique devrait être amélioré.

Enfin, le rapport de présentation ne comprend pas d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PLU comme le prescrit le Code de l'urbanisme. Les critères d'évaluation définis dans la partie relative à l'évaluation environnementale ne sont pas quantifiables et ne font pas l'objet d'un calendrier de mise à jour afin de juger des effets du PLU durant sa mise en œuvre.

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 détaillé qui présente l'avantage de comparer les données communales à l'échelle de la communauté d'agglomération pour prendre en compte une aire d'étude élargie.

En matière démographique, il révèle une population en constante croissance depuis les années 1970 (190 % d'augmentation en 45 ans).

Les chiffres de population présentés indiquent une croissance réelle entre 2009 et 2013 (2583 habitants en 2009 et 2694 habitants en 2013). Le taux de variation annuelle affiché est en revanche erroné (2,1 % indiqué page 149 au lieu de 0,85 %). Ceci induit un biais d'analyse quant au choix du taux de croissance retenu pour la prochaine décennie.

En matière d'**économie**, l'ostréiculture est une activité emblématique qui a forgé le paysage du nord du territoire communal (sur d'anciens marais salants) et qui participe aujourd'hui à son entretien. La demande de nouveaux bâtiments exprimée par les exploitants ostréicoles pose la question de la constructibilité de ces zones classées en tant qu'en « espaces proches du rivage » au sens du code de l'urbanisme et situées en zone Natura 2000.

L'activité agricole est largement présente sur le territoire et se maintient selon les réponses au questionnaire proposé par la commune, avec une perspective de pérennité de la plupart des exploitations à 5 ans.

Le tertiaire et les activités liées au tourisme y sont importants surtout en période estivale, la commune accueillant 3 campings et plusieurs structures d'hébergement.

Afin de pérenniser les entreprises en place et leur permettre de se délocaliser lorsqu'elles sont trop proches du bourg, et également pour pouvoir accueillir de nouvelles entreprises, la commune souhaite mettre en place une nouvelle zone artisanale à l'arrière du silo classé ICPE - installation classée pour la protection de l'environnement.

En matière d'habitat, la commune compte 1 645 logements (INSEE 2013). Le rapport met l'accent sur une vacance modérée dans le parc de logements (8 % du parc selon l'INSEE) mais ne présente aucune analyse des résidences secondaires, dont le pourcentage est pourtant de 20 % et en augmentation sur les dernières années.

L'analyse de **l'évolution de la construction** fait apparaître un nombre moyen de constructions achevées d'environ 20-25 logements par an depuis 1968. Si les variations en volume sont moyennement importantes en fonction des périodes, une analyse spatiale des secteurs de l'implantation de ces constructions permet de montrer les évolutions et le besoin de recentrage sur le bourg de Breuillet.

L'identification des espaces urbains permet de différencier les grandes entités bâties du territoire. En particulier, les trois ensembles principaux de la commune (le bourg, le village de Taupignac et l'ensemble des lotissements de Montil) se différencient très nettement par leur densité.

Le bilan de la **consommation des espaces naturels et agricoles** sur la période 2003/2016 fait apparaître une consommation de 38,7 hectares pour l'habitat et 6 hectares pour les activités agricoles et les équipements sans précision sur la nature des surfaces consommées (espaces agricoles ou naturels).

L'étude sur les **capacités de densification et de mutation du bâti** permet, par une analyse des dents creuses et des unités foncières pouvant faire l'objet de divisions parcellaires, d'identifier un potentiel de 379 logements au maximum (hors rétention et refus des propriétaires de diviser).

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

L'analyse de l'état initial de l'environnement reprend la grande majorité des thématiques environnementales de manière proportionnée aux enjeux. Des analyses sont également proposées en matière de consommation d'énergie, de pollutions sonores ou olfactives.

Patrimoine, paysage et biodiversité

Trois monuments bénéficient sur la commune d'un périmètre de protection au titre des monuments historiques (église puits et cimetière).

Les composantes et unités paysagères font l'objet de présentations claires et richement illustrées permettant de dégager des enjeux territorialisés.

Le territoire communal est concerné par quatre sites Natura 2000 et cinq zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Ces secteurs reconnus comme hébergeant des richesses environnementales patrimoniales représentent environ 20 % du territoire communal et sont situés majoritairement au nord et au sud-est de la commune.

Eau potable

La commune ne dispose pas sur son territoire de captage destiné à la production d'eau potable mais est incluse dans les périmètres de captage d'eau potable de deux forages situés sur des communes voisines.

L'ajout de précisions comprenant des données chiffrées permettrait de s'assurer de la capacité d'approvisionnement en eau potable en réponse à la mise en œuvre du projet.

Trame verte et bleue

Le rapport de présentation comprend une cartographie des éléments constitutifs de la trame verte et bleue à l'échelle communale et décrit de manière suffisante le fonctionnement écologique au droit de la commune.

Cependant la carte du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-région Poitou-Charentes présente au dossier date du dossier d'arrêt de juin 2014 alors que le SRCE a été adopté en novembre 2015. Une mise à jour est donc nécessaire.

Assainissement

La commune dispose d'un réseau d'assainissement collectif desservant notamment les trois zones à

urbaniser du projet de PLU.

La station d'épuration intercommunale, située sur Saint-Palais-sur-Mer, est d'une capacité de 175 000 équivalents-habitants (EH). Une station d'épuration située sur la commune voisine des Mathes, d'une capacité de 52 000 EH, est par ailleurs activée en période estivale. Le rapport de présentation indique que la station intercommunale ne fonctionne pas à sa charge maximale. Cependant la répartition entre les quatorze communes de la capacité résiduelle n'est pas indiquée, les projets de développement des communes alentours obérant d'autant la capacité réellement disponible.

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 afin de s'assurer de la faisabilité du projet démographique communal au regard de l'assainissement.

Risques

Le rapport de présentation définit l'ensemble des risques et aléas auxquels la commune est soumise, notamment le risque de submersion marine dans les parties non habitées des marais et le risque fort de retrait-gonflement des argiles sur une grande partie du territoire communal.

Un risque industriel existe sur la commune avec la présence d'un silo à grain soumis au régime Seveso seuil bas au lieu dit Le Margarin.

Le risque spécifique lié aux pollutions bactériennes est analysé du fait de la présence de la production ostréicole sur la commune et des conséquences dommageables pour cette activité économique.

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

Le choix du **scénario de croissance** (360 habitants sur une période de 10 ans) correspond à un taux de croissance moyen annuel de 1,2 %. Il est justifié par des projections réalisées entre les derniers chiffres de l'INSEE (2014) et la date d'approbation du PLU (2017) ainsi que par l'étude de trois scénarii. L'hypothèse retenue est présentée comme une hypothèse de croissance modérée. L'Autorité environnementale note cependant que les taux de croissance des périodes les plus récentes utilisés comme référence diffèrent de ceux affichés dans le diagnostic. Elle recommande de mettre ces éléments en cohérence.

Enfin, le défaut de référence au SCoT ne permet pas de s'assurer de l'articulation avec ce document.

Le **besoin en logements**, estimé à 180 logements à l'horizon de 10 ans, ne semble pas inclure les besoins liés au maintien de la population existante, dit « point mort », qui permettent notamment la décohabitation des ménages ou le renouvellement du parc.

Le projet communal intègre la remise sur le marché de 15 % des logements vacants de la commune, qui représentent une vingtaine de logements et la construction de 80 logements dans les secteurs de densification étudiés au diagnostic.

Le chiffrage du **foncier à mobiliser** pour répondre aux besoins restant (80 logements) correspond à une densité d'environ 12 logements par hectare sur les 3 zones AU ouvertes à l'urbanisation.

Afin de justifier de la prise en compte de l'objectif national de **maîtrise de la consommation des espaces**, le rapport de présentation compare les perspectives de consommation du foncier naturel et agricole du projet communal à la consommation présentée au diagnostic, mais cette analyse ne porte pas sur le même pas de temps (13 ans et non 10 ans comme le PLU). La réduction affichée à -48,5 % dans le rapport de présentation serait à ramener à environ -33 %.

En matière de foncier économique, la zone artisanale AUx d'une superficie de 8,76 hectares, pour laquelle il n'est pas fait référence au SCoT, ne semble pas justifiée par une réflexion menée à une échelle intercommunale suffisante, et apparaît excessive au regard des besoins de relocalisation ou d'accueil de quelques entreprises. La proximité de cette zone avec le silo à grain cité plus avant, nécessite que soient expertisées plus précisément la compatibilité entre ces activités en regard des règles et des prescriptions de sécurité résultant de la présence du silo.

Des **orientations d'aménagement et de programmation** (OAP) sont prévues pour les zones de développement AU ainsi que pour la zone artisanale AUx. Sur une des OAP, les dispositions prévoient des surfaces minimales de lots constructibles (700m²) et interdisent les logements collectifs en acceptant les constructions mitoyennes. Ces dispositions n'apparaissent pas cohérentes et devraient être mieux justifiées.

Ainsi le projet, qui prévoit la **consommation de surfaces parmi les derniers espaces résiduels** à

l'intérieur du bourg et des densités maximales dans ces secteurs, ne permet pas l'optimisation des surfaces nécessaires à la construction des nouveaux logements. Dans la zone AU de La Génétrie, l'interdiction de logements collectifs n'apparaît également pas justifiée au rapport de présentation.

Le dossier ne comporte pas assez d'éléments d'information sur les ouvrages de **gestion des eaux pluviales** que ce soit dans le rapport de présentation ou dans les annexes. Ainsi il ne permet pas de justifier de leur nécessité, de leur capacité et encore moins de leur positionnement notamment en zone Ap, regroupant des secteurs agricoles classés en raison de leur intérêt paysager (fonds de vallons).

L'analyse des **incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement** est décrite dans le tome 2 du rapport de présentation et semble avoir été confondue avec la démarche d'évaluation environnementale dans sa globalité.

Cette méthode d'analyse n'est pas constitutive d'une démarche itérative ayant influé sur les choix de la commune mais réside uniquement dans la définition de critères permettant d'évaluer les effets potentiels sans que soit analysé l'état initial des parcelles destinées à être ouvertes à l'urbanisation.

Les zones AU ne font en effet pas l'objet d'une description suffisante et ne semblent pas avoir fait l'objet de visites de terrain afin de caractériser précisément les milieux et espèces présents, notamment dans les prairies de la zone AU située à La Génétrie.

Ainsi même si les critères et la méthode sont intéressants (graphiques en étoile pour chacun des zonages du PLU), ils ne permettent pas d'évaluer dans le temps la mise en œuvre du PLU et ne peuvent faire office d'indicateurs de la mise en œuvre dans le temps.

Enfin, dans la **zone Nro**, dédiée à l'activité ostréicole, les constructions possibles en lien avec cette activité ne font pas l'objet d'une description ou d'une justification suffisante au rapport de présentation alors même que cette zone est soumise au risque de submersion marine et est située dans les espaces proches du rivage.

Au titre de la Loi littoral, le rapport de présentation comporte la définition des espaces proches du rivage, des coupures d'urbanisation ainsi que la détermination de la capacité d'accueil. La cartographie des orientations générales permet de vérifier de leur prise en compte dans le projet communal. L'Autorité environnementale relève qu'une coupure d'urbanisation devrait être matérialisée entre le bourg et le village de Taupignac en cohérence avec le règlement graphique en zone Ap de ce secteur en fonds de vallons. Par ailleurs la qualification de village donnée à l'ensemble des lotissements au lieu-dit Montil semble devoir être réinterrogée.

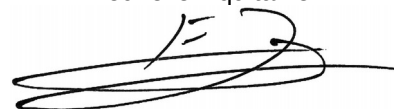
III. Synthèse des points principaux de l'avis de l'Autorité environnementale

Le projet de plan local d'urbanisme de Breuillet vise à encadrer le développement de la commune à l'horizon de 10 ans, avec une perspective d'accueil de 360 habitants supplémentaires et la création d'une zone artisanale.

L'Autorité environnementale relève les efforts de comblement des dents creuses au sein des espaces déjà urbanisés et l'absence d'ouverture de zones AU en extension du projet communal. Cependant le rapport de présentation ne parvient pas à faire la démonstration d'un effort suffisant de modération de la consommation foncière, tant par la limitation à des niveaux faibles des densités dans les secteurs ouverts pour l'habitat que par la taille de la zone artisanale communale qui semble devoir être réinterrogée.

L'analyse des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement n'est ainsi pas suffisante et doit être ré examinée en ce qui concerne les zones AU et AUx.

Le Président de la MRAe
Nouvelle-Aquitaine



Frédéric DUPIN