



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Vaux-sur-Mer (Charente-Maritime)**

n°MRAe 2019ANA257

dossier PP-2019-8817

Porteur du Plan : Commune de Vaux-sur-Mer

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 19 août 2019

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 26 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 à la décision du 16 octobre 2019 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 18 novembre 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Bernadette MILHÈRES.

Le délégataire cité 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.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de révision générale du Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Vaux-sur-Mer en Charente-Maritime.

Vaux-sur-Mer est située sur la façade maritime atlantique, à l'embouchure de l'estuaire de la Gironde. Comprise dans l'aire urbaine de Royan, elle fait partie de la communauté d'agglomération Royan Atlantique (33 communes) et est incluse dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) porté par cette collectivité.

Le SCoT de la communauté d'Agglomération Royan Atlantique approuvé le 27 septembre 2007 est en révision depuis le 27 mai 2016. Le projet a été arrêté le 11 octobre 2019.

La commune a engagé le 15 novembre 2016, la révision de son plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 17 septembre 2008.

Vaux-sur-Mer comptait 3 783 habitants en 2016, pour une superficie de 597 hectares. Elle envisage d'atteindre une population de 4 589 habitants à l'horizon 2029. Selon le dossier présenté, la commune souhaite, pour soutenir son projet, mobiliser plus de 28 hectares pour la construction de 790 logements neufs en densification du tissu urbain existant et en extension, et 6 hectares pour les activités économiques.



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 territoire communal est concerné par le site Natura 2000 de l'*Estuaire de la Gironde*. Dès lors qu'un site Natura 2000 est présent sur le territoire de la commune, le PLU doit faire l'objet d'une évaluation environnementale comprenant une évaluation des incidences du projet sur ce site, ce qui n'est pas le cas pour le PLU de Vaux-sur-Mer.

La MRAe estime nécessaire de compléter le rapport de présentation par un chapitre exposant l'analyse des incidences du projet de PLU sur le site Natura 2000, conformément aux dispositions du 3° de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme.

Le résumé non technique reprend les éléments principaux de l'état initial de l'environnement, du diagnostic, du projet communal et de la justification des choix. En revanche, il manque d'illustrations et de cartes notamment dans la partie relative aux justifications du projet afin de permettre de visualiser les principaux enjeux du territoire et la manière dont le PLU les prend en compte.

La MRAe rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale, destiné en particulier à permettre au public de prendre connaissance, de manière claire et accessible, du projet et de ses effets sur l'environnement. Elle recommande d'améliorer le résumé non technique pour faciliter l'accès du public à l'information.

Le rapport de présentation propose un système d'indicateurs pour le suivi de la mise en œuvre du PLU. Ce système présente des indicateurs généraux permettant d'appréhender l'évolution du parc de logements et de la population tout au long de la mise en œuvre du projet. Des indicateurs thématiques en lien avec les enjeux identifiés sur le territoire sont également prévus. La fréquence des mesures et la périodicité de mise à jour des indicateurs restent encore à préciser pour chacun d'entre eux afin de rendre ce système plus opérationnel.

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

1. Démographie et logements

La commune comptait 3 777 habitants en 2015. Le rapport de présentation indique une croissance continue de la population reposant sur un solde migratoire constamment positif, ce qui témoigne d'une certaine attractivité de la commune. Le solde naturel est quant à lui négatif depuis 1975. Les données du dossier montrent toutefois une tendance au ralentissement puisque le taux de croissance annuelle est passé de + 1,4 % entre 1990 et 1999 à + 1,2 % entre 1999 et 2008 puis à + 0,33 % entre 2008 et 2013.

Le diagnostic socio-économique présenté fait ressortir des caractéristiques particulières du territoire, liées au caractère balnéaire de la commune : une part importante de personnes âgées¹ et une très forte proportion de résidences secondaires (63,5 % du parc de logements). Le nombre de logements vacants est faible (198 logements soit 3,3 % du parc) et illustre une relative tension du marché immobilier. Selon le dossier, la commune comptait 5 962 logements en 2013.

La notion de « capacité d'accueil » du territoire portée par la loi Littoral, représente un enjeu fort pour la commune. Elle implique la nécessité de disposer des infrastructures et capacités nécessaires (alimentation en eau potable, adéquation des différents réseaux dont l'assainissement collectif) pour accueillir l'ensemble de la population, y compris la population touristique non-permanente, qui est susceptible d'entraîner des pics en période estivale. Le rapport indique à ce titre que la commune présente une forte attractivité touristique qui se traduit par la présence d'une offre d'hébergements touristiques diversifiée, susceptible d'accueillir une population saisonnière estimée à 14 400 personnes en 2017. Ces informations ne sont toutefois fournies qu'à la fin du rapport de présentation.

La MRAe recommande que les données relatives à la fréquentation touristique, qui est une composante du territoire influant fortement sur la détermination de la capacité d'accueil, soient détaillées dans la partie diagnostic du rapport de présentation.

2. Analyse des capacités de densification et de mutation

Le diagnostic livre, en pages 86 et suivantes, une restitution de l'analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis, qui reste trop synthétique pour une commune dont la configuration et le caractère de commune littorale impliquent une disponibilité foncière restreinte.

Ainsi, les éléments fournis ne permettent pas de distinguer, dans le tissu urbain constitué, les surfaces retenues en comblement de dents creuses, en division parcellaire ou en renouvellement urbain. Le rapport fait notamment allusion à des sites en friche qui seraient mobilisables, sans toutefois les quantifier ni les

1 Plus de 50 % de la population a plus de 60 ans (page 104 du diagnostic)

cartographier. De même, le rapport ne permet pas de distinguer les surfaces écartées des espaces densifiables en raison de richesses paysagères ou écologiques à préserver, ou encore de risque particulier ou de contraintes d'accès, etc. Le rapport indique de plus n'avoir retenu que les surfaces non bâties de plus de 500 m², surface minimale qu'il conviendrait de justifier au regard d'un objectif de modération de la consommation de l'espace.

La MRAe considère qu'il est nécessaire de présenter de façon claire la sélection effectuée pour distinguer le foncier mobilisable en densification des espaces déjà urbanisés ou en renouvellement urbain, afin que cet exercice puisse être exposé au public et évalué de façon objective.

Le rapport² indique qu'un potentiel de 16,5 hectares a été identifié en densification et en renouvellement des espaces bâtis pour l'habitat. Il détaille les typologies urbaines ainsi que les densités moyennes rencontrées sur le territoire qui vont de 15 à 24,8 bâtiments à l'hectare selon les quartiers. Sur la base d'une hypothèse de densités de 25 et 30 logements à l'hectare, le rapport détermine un potentiel de production de 424 logements en densification et en mutation des espaces urbanisés.

3. Gestion de l'eau

Il est précisé en page 61 du diagnostic, que la commune de Vaux-sur-Mer est classée en Zone de répartition des eaux (ZRE), ce qui caractérise une insuffisance des ressources en eau par rapport aux besoins. Le rapport de présentation explique également que le territoire est vulnérable aux pollutions par les nitrates d'origine agricole. L'eau est un enjeu fort pour le territoire, à la fois en termes de tension sur la ressource et de préservation de la qualité des eaux et des milieux aquatiques.

a) Eau potable

L'alimentation en eau potable provient du forage de Bel Air, situé au nord du territoire communal. La carte présentée en page 62 du diagnostic ne permet pas de visualiser clairement l'emplacement de ce captage ni les périmètres de protection associés. Le dossier ne fournit en outre aucun plan des servitudes d'utilité publique qui permettrait de localiser ce point de captage et ses périmètres de protection qui sont pourtant susceptibles d'avoir des incidences sur la gestion des occupations du sol.

La MRAe recommande de préciser dans le rapport la position du forage alimentant la commune en eau potable, et de compléter le dossier par le plan des servitudes associées à sa protection.

Les annexes sanitaires fournissent le plan du réseau d'adduction d'eau potable, mais le dossier ne donne aucun renseignement sur le rendement du réseau. De même, le rapport ne donne aucune information sur les volumes nécessaires pour l'approvisionnement en eau potable, en distinguant les besoins par période et en tenant compte de la population permanente et touristique. Les volumes prélevés et les volumes autorisés ne font pas non plus l'objet d'un développement dans le rapport de présentation.

La MRAe considère qu'il est nécessaire d'apporter des informations précises et prospectives sur la ressource en eau potable, sa disponibilité et sa suffisance, tout particulièrement en période estivale, afin de s'assurer de la faisabilité du projet démographique communal.

b) Assainissement des eaux usées

La commune dispose d'un assainissement collectif relié à la station d'épuration de Saint Palais sur Mer d'une capacité nominale de 175 000 Équivalent-Habitants (EH). Le rapport indique que cette station d'épuration qui dessert 14 communes, fonctionnera au maximum à 81 % de sa capacité en 2030. Cette hypothèse tient compte des variations de charges saisonnières et de l'accueil des nouvelles populations sur le territoire desservi selon les études menées dans le cadre de la révision du schéma directeur d'assainissement des eaux usées de la communauté d'agglomération Royan Atlantique.

Le dossier évoque un réseau d'assainissement collectif sensible aux entrées d'eaux parasites et aux événements pluvieux. **La MRAe estime que rapport devrait présenter les informations concernant l'état du réseau d'assainissement et le programme de travaux éventuels envisagé dans le projet de schéma directeur afin d'améliorer le fonctionnement des réseaux.**

Le rapport dénombre en complément seize installations d'assainissement autonome sur le territoire, dont douze « *nécessitent un changement complet d'installation* ». Une carte d'aptitude des sols à l'assainissement autonome figure en page 65 du diagnostic mais sa légende est illisible et ne permet pas d'appréhender les éventuels secteurs favorables à l'assainissement individuel indiqués au sud de la route départementale 25 (RD25).

c) Assainissement des eaux pluviales

Le rapport fait état d'un réseau de récupération des eaux pluviales vers le Nauzan et le Rivaud avant de rejoindre les exutoires recensés dans l'estuaire de la Gironde au niveau des plages de Nauzan et de Pontailac. Les étangs de Nauzan et le marais de Pontailac constituent des « bassins tampons ». Le rapport mentionne que des travaux ont été réalisés sur le réseau pour éviter les débordements et le risque de ruissellement des eaux pluviales. Ces dispositifs de récupération des eaux pluviales semblent toutefois encore insuffisants puisque la commune a rencontré des épisodes de fermeture préventive des plages qui attestent de risques de pollutions lors d'événements pluvieux importants.

La MRAe recommande de présenter une analyse détaillée du système d'assainissement des eaux pluviales existant pour une prise en compte par la suite dans le projet de PLU.

d) Eaux de baignade

Le diagnostic indique en page 61 que les eaux de baignade sont sensibles aux pollutions issues des rejets des réseaux d'assainissement des eaux usées et pluviales. Il est ainsi précisé que la plage de Nauzan a connu des épisodes de fermeture préventive après de forts orages. Les fermetures préventives correspondent à des périodes de risques de pollution bactériologique résultant à la fois des dysfonctionnements du système de collecte des eaux usées, des apports de pollution par les réseaux pluviaux et du lessivage des sols accentué par l'imperméabilisation.

Les eaux de baignade des plages de Pontailac et de Nauzan sont classées respectivement comme bonnes et excellentes en 2018³ (classement : ministère de la Santé). Il convient de préciser que les périodes de fermeture ne sont pas prises en compte dans le protocole de mesures pour le classement des eaux de baignade.

La MRAe recommande, pour une bonne information du public, de préciser que le classement ne reflète pas l'état du réseau d'assainissement des eaux usées et pluviales. Elle considère que la qualité des eaux de baignade constitue un enjeu fort pour le territoire au-delà du seul classement de la qualité des eaux de baignade affiché dans le rapport de présentation.

4. Patrimoine bâti et paysager

Le rapport indique la présence d'un patrimoine paysager et architectural caractéristique du territoire.

Il mentionne en particulier la présence de deux monuments historiques classés et un inventaire des maisons et anciennes fermes qui doivent être préservées. Le rapport ne fournit cependant qu'un extrait de plan à titre d'illustration du repérage de ce patrimoine.

La MRAe recommande de fournir le plan complet d'implantation des éléments de patrimoine recensés, y compris celui des monuments historiques, a minima dans les annexes du rapport de présentation. Elle recommande également de préciser la description de ce « patrimoine remarquable, caractéristique et emblématique » présentant un intérêt architectural pour l'identité communale de façon à permettre une prise en compte dans le projet de territoire.

Le territoire comprend également le site inscrit de la Promenade de la corniche, décrit et cartographié dans le rapport. L'analyse paysagère met de plus en avant des enjeux de préservation de la continuité piétonne le long du littoral. Le rapport indique également à ce titre une utilisation active des liaisons douces pour les déplacements du quotidien et les déplacements touristiques, qui s'appuie notamment sur la coulée verte de Nauzan et la mise à disposition de stationnement pour les vélos sur le territoire. Le rapport fait toutefois état d'un manque de liaisons douces entre le littoral au sud et les espaces forestiers au nord. Ces constats ne s'appuient sur aucune cartographie des liaisons existantes ou à créer.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des liaisons douces, notamment de celles valorisant le patrimoine communal, par une carte de ces itinéraires permettant une prise en compte dans le projet de PLU.

L'étude paysagère met en avant des enjeux d'intégration paysagère des espaces urbanisés, qu'il est proposé de prendre en compte par le traitement des franges bâties entre tissu urbanisé et espaces naturels et agricoles, notamment au niveau des vallons du Rivaud et de Nauzan. Il est signalé que le traitement des entrées de ville ainsi que l'intégration paysagère de la RD25 seraient de plus de nature à améliorer la perception du cadre de vie.

La MRAe recommande d'accompagner le diagnostic paysager par une cartographie des secteurs à enjeux afin de faciliter leur prise en compte par le projet de PLU.

3 Pour en savoir plus : <http://baignades.sante.gouv.fr/baignades/homeMap.do>

5. Milieux naturels et fonctionnalités écologiques

Le territoire communal est concerné par le site Natura 2000 de l'*Estuaire de la Gironde* dont le rapport cartographie clairement le périmètre. Il est indiqué que l'intérêt du site Natura 2000 est lié à la présence de poissons migrateurs. Le rapport devrait souligner que ces poissons migrateurs amphihalins sont des espèces à forte valeur patrimoniale et sensibles à la qualité des eaux superficielles, une des raisons pour lesquelles le rapport identifie un enjeu de protection de la qualité des eaux de l'estuaire.

La MRAe recommande d'apporter des informations plus précises sur les milieux et les espèces caractéristiques du site Natura 2000, notamment au regard des objectifs de préservation des populations de poissons migrateurs.

L'estuaire de la Gironde fait également l'objet de mesures d'inventaires et de gestion qui ne figurent pas dans le dossier présenté. L'estuaire est en effet inventorié en tant que zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), et classé comme espace naturel sensible (ENS) du département de la Charente-Maritime.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'état initial de l'environnement par la présentation des caractéristiques et des vulnérabilités de l'estuaire.

Les zones humides, déjà recensées par le SMIDDEST⁴, sont reprises dans le rapport de présentation, notamment par une cartographie de « pré-localisation des zones humides du littoral et du marais de Pontailac » en page 12 de l'état initial de l'environnement.

Le rôle des zones humides est bien expliqué et illustré. La zone humide des marais de Pontailac, drainée par le cours d'eau Le Rivaud, couvre 25 hectares sur les communes de Vaux-sur-Mer et Royan. Ses caractéristiques démontrent notamment une « *forte valeur patrimoniale et un intérêt écologique fort* ». Le rapport évoque les enjeux de préservation de ce milieu confronté à une pression de l'urbanisation. **La MRAe précise qu'une zone de préemption a été créée au titre des espaces naturels sensibles du département dans un objectif de classement des marais de Pontailac en un espace naturel sensible (ENS). Par ailleurs, les caractéristiques et la vulnérabilité de la zone littorale (conches, falaises, estran, etc.) devraient conduire à un développement approprié à ce secteur.**

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par les éléments détaillés de connaissance et les enjeux de préservation de ces zones humides.

Le rapport met en avant l'intérêt écologique fort de certains boisements. Il s'agit notamment :

- des boisements situés en bordure du littoral (au niveau du Domaine des fées et des deux conches qui l'encadrent). Ces boisements, malgré leur caractère urbanisé, sont très favorables aux passereaux et aux espèces migratrices ;
- des boisements du vallon du Pérat au nord de la commune, accueillant de nombreuses espèces de papillons.

Le ruisseau le Nauzan, en cœur de bourg, et sa ripisylve, constituent quant à eux une continuité écologique en milieu urbain, moins valorisés cependant par le rapport de présentation.

La commune de Vaux-sur-Mer comprend ainsi un patrimoine naturel remarquable, qui s'organise autour :

- de l'estuaire de la Gironde et des espaces littoraux;
- de milieux aquatiques et humides remarquables (marais de Pontailac);
- des boisements du vallon du Pérat.

Il aurait été attendu, à l'issue de la présentation de l'ensemble des sites et des milieux naturels d'intérêt, présents sur le territoire, que soient dégagés les enjeux environnementaux du territoire et leur hiérarchisation, afin d'étayer les principes de leur prise en compte par le projet de PLU.

La MRAe recommande de compléter le rapport par une hiérarchisation de la sensibilité des milieux naturels et une cartographie de synthèse afin de permettre au public de bénéficier d'une appréhension satisfaisante de cette thématique et d'identifier rapidement les secteurs à forts enjeux.

Ce socle de présentation et de connaissances est nécessaire à la justification des choix d'urbanisation et de protection des milieux naturels. Il revêt une importance particulière dans le cadre d'une commune littorale qui présente des enjeux écologiques forts.

Des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques sont représentés à l'échelle du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Poitou-Charentes et cartographiés à l'échelle communale. Les représentations cartographiques de la trame verte et bleue auraient cependant dû être accompagnées d'une analyse des enjeux de préservation, voire de restauration ou de création des continuités écologiques identifiées.

4 Syndicat Mixte pour le développement durable de l'Estuaire de la Gironde

La MRAe recommande de compléter le rapport par des explications permettant une prise en compte satisfaisante des continuités écologiques sur le territoire dans le projet de PLU.

6. Risques et nuisances

Le territoire de Vaux-sur-Mer est concerné par plusieurs risques naturels, notamment les risques littoraux (submersion marine et érosion côtière), les feux de forêt et les risques d'inondation par remontée de nappe phréatique. La commune est d'ailleurs incluse dans le TRI⁵ « Littoral-Charentais ». La commune est également concernée par les risques liés aux tempêtes et le risque d'effondrement de cavités souterraines.

Un plan de prévention des risques naturels (PPRN) « Embouchure et Nord-Gironde », prescrit le 27 octobre 2008, concerne les risques de submersion marine, d'érosion du littoral et d'incendies de forêt.

Le rapport de présentation du PLU fournit une cartographie des zonages réglementaires de ce PPRN en cours d'élaboration indiquant les secteurs exposés à ces risques et évoque les principes réglementaires associés, notamment les principes d'inconstructibilité.

En revanche, il paraît nécessaire d'ajouter des informations sur les équipements et mesures de défense contre les incendies de forêt présents sur les secteurs concernés.

La MRAe recommande de compléter l'analyse du risque feux de forêt par la description des moyens de défense existants.

Concernant les nuisances, le diagnostic indique que le territoire est sensible aux émissions sonores liées au trafic routier sur l'axe principal traversant le territoire, la RD 25.

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

1. Justification du projet communal et consommation d'espaces agricoles et naturels

a) Accueil de population et construction de logements

Le projet de PLU est fondé sur une croissance démographique annuelle de +1,4 % par an, bien supérieure aux dernières tendances enregistrées (+ 0,33 % entre 2008 et 2013).

Le rapport explique que ce choix a été fait pour tenir compte de l'apport de population résultant des ouvertures à l'urbanisation récentes réalisées dans le cadre du PLU en vigueur (croissance observée entre 2015 et 2016 de + 2,3 % selon le dossier). Aucune analyse comparative de scénarios alternatifs de développement et de leurs conséquences environnementales induites n'est cependant présentée.

La MRAe recommande de justifier ce scénario de développement par la présentation de ses atouts, ses faiblesses et ses incidences environnementales prévisibles.

Le projet implique l'accueil de 540 habitants supplémentaires entre 2020 et 2029 pour atteindre une population permanente de 4 589 habitants en 2029. Avec une population saisonnière estimée à 14 400 personnes en 2017, la population de Vaux-sur-Mer atteindrait ainsi près de 19 000 habitants en pleine saison touristique.

La collectivité a opté pour une taille des ménages de 2 personnes par ménage en 2029 alors qu'elle s'établit à 1,9 depuis 2011 induisant un besoin de 270 logements pour l'accueil des nouvelles populations.

Le rapport comporte en complément une estimation des besoins en logements nécessaires au maintien de la population déjà installée. Cette analyse prospective pour la période 2020 – 2029 est confuse. Les calculs présentés ne permettent pas en effet de comprendre comment le projet aboutit à un besoin de 204 résidences principales et de 316 résidences secondaires supplémentaires. Le projet de PLU souhaite notamment réduire la proportion de résidences secondaires au bénéfice des résidences principales pour que ces dernières se limitent à 50 % du parc de logements à l'échéance du PLU. Le rapport devrait expliciter les outils mis en œuvre pour inverser la tendance et justifier les besoins en logements.

Le projet de PLU aboutit in fine à un besoin de construction de 790 logements à l'horizon 2029.

La MRAe recommande d'explicitier clairement les hypothèses retenues et les calculs ayant permis de déterminer ce besoin en logements.

b) Consommation d'espaces naturels et agricoles

Le projet de PLU entend mobiliser un potentiel de 16,5 hectares en densification et en renouvellement du tissu urbain, ainsi qu'un potentiel de 12,8 hectares sur trois secteurs en extension de l'urbanisation à vocation d'habitat (« Cormier », « Rochefort » et « Battières ») pour permettre de répondre au besoin en logements neufs.

Le rapport donne par ailleurs une estimation de la consommation d'espace entre 2008 et 2017 d'environ 22 hectares pour l'habitat et les équipements. Le projet de PLU entend par conséquent dépasser largement la consommation foncière des dix années antérieures et ne s'inscrit pas dans l'objectif de modération souhaité au niveau national.

La MRAe rappelle que le projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, en cours de finalisation, prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à celle connue entre 2009 et 2015.

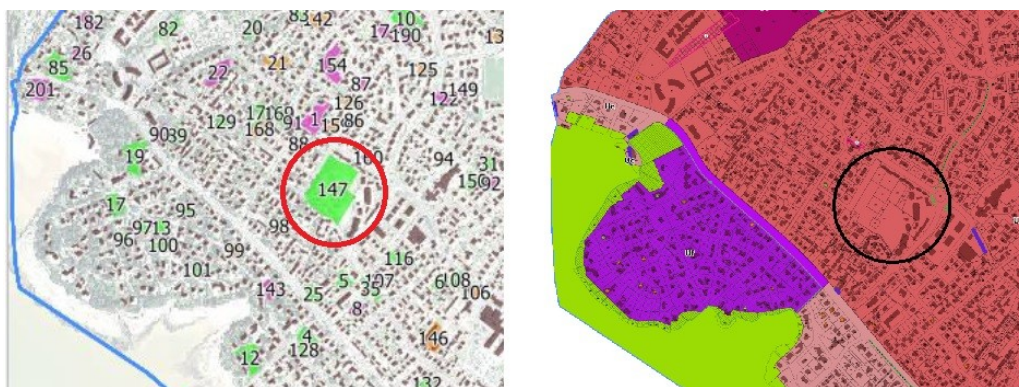
Le rapport indique une prévision de réalisation de 364 logements sur les secteurs en extension avec une densité moyenne de 28 logements à l'hectare, supérieure à la densité moyenne de 21 logements à l'hectare observée sur les dix dernières années. Si les secteurs du « Cormier » et de « Rochefort » présentent des densités relativement élevées, imposées par les Orientations d'aménagement et de programmation (OAP), respectivement de 28 logements à l'hectare et de 40 logements à l'hectare, une densité plutôt faible, de l'ordre de 15 logements à l'hectare, est prévue pour le secteur « Battières », sans que cette différence de densité ne soit justifiée.

Le projet prévoit par ailleurs de mobiliser six hectares pour le développement de la zone d'activité économique « Val Lumière ». Les besoins économiques nécessitant les surfaces mobilisées et les raisons du choix de leur localisation par rapport aux enjeux environnementaux ne sont pas exposés. Dans la mesure où la commune de Vaux-sur-Mer fait partie d'une agglomération importante, ces éléments pourraient utilement être décrits à l'échelle intercommunale.

La MRAe considère qu'il est nécessaire de compléter le rapport pour justifier le projet d'extension de l'espace à vocation d'activités économiques. Elle recommande par ailleurs d'exposer de quelle manière le projet de PLU entend participer à la réduction de la consommation des espaces naturels et agricoles.

2. Choix des zones ouvertes à l'urbanisation

La MRAe relève qu'un secteur au sud de la commune, considéré dans le diagnostic comme une dent creuse non mobilisable, et classé en zone naturelle dans le PLU en vigueur, a été classé en zone urbaine « U » dans le projet de PLU. La MRAe recommande de justifier et d'analyser les incidences du choix de ce zonage pour ce secteur (cf. cartes ci-après).



Par ailleurs, le projet communal comprend, ainsi qu'indiqué plus haut, trois zones d'ouverture à l'urbanisation « AU » à vocation principale d'habitat et une zone d'ouverture à l'urbanisation à vocation économique. Elles sont couvertes par des OAP (Orientation d'aménagement et de programmation) et sont situées en extension de l'enveloppe bâtie.

Les zones ouvertes à l'urbanisation « AU » à vocation d'habitat, du Cormier et des Battières sont situées dans la coupure d'urbanisation entre Vaux-sur-Mer et Royan au niveau du marais de Pontailac drainé par le cours d'eau Le Rivaud.

La MRAe constate que ce classement vient réduire la coupure d'urbanisation entre Vaux-sur-Mer et Royan. Ce secteur constitue par ailleurs un milieu présentant une forte sensibilité environnementale (zone humide, continuité écologique en particulier). Aucune analyse des sensibilités et fonctions environnementales de ces secteurs n'est cependant présentée dans le rapport de présentation, hormis des références non contextualisées aux conclusions de l'étude d'impact réalisée dans le cadre de la création de la ZAC « Cormier et Battières » en 2006.

La MRAe estime qu'il est nécessaire de préciser les enjeux environnementaux notamment liés aux milieux naturels présents sur ces secteurs, aux fonctionnalités de la trame verte et bleue et au paysage, d'analyser les incidences d'une urbanisation sur ces espaces et d'envisager, le cas échéant, leur conservation. La MRAe estime que les OAP de ces zones « AU » nécessitent impérativement, a minima, d'être revues et adaptées sur la base de ces compléments d'analyse.

La MRAe rappelle dans ce domaine que le lien juridique entre une OAP et une autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager) est un lien de compatibilité, qui ne garantit pas une protection efficace des espaces naturels à préserver. Une protection de type espaces boisés classés (EBC) ou une protection pour des motifs écologiques ou paysagers (articles L. 151-23 ou L. 151-19 du Code de l'urbanisme) devraient être préférées pour garantir plus efficacement cette préservation. Ces protections complémentaires sont assimilables à des mesures d'évitement des impacts, qui doivent être privilégiées lors de l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser » attendue de l'élaboration d'un document d'urbanisme.

La MRAe constate de même, que les enjeux environnementaux des zones à urbaniser de « Rochefort » et de « Val Lumière » ne sont pas détaillés, ni cartographiés. Aucun site alternatif qui aurait pu être étudié n'est présenté.

La MRAe considère qu'il convient de compléter la partie du rapport de présentation relative à l'explication des choix des secteurs ouverts à l'urbanisation afin de permettre au public de comprendre comment le projet communal a été élaboré et pourquoi il a retenu ces espaces pour le développement communal.

L'identification fine des enjeux environnementaux est requise. Un exposé des alternatives étudiées, explicitant les facteurs de choix, permettrait d'évaluer le degré de mise en œuvre de la démarche d'évaluation environnementale, notamment la démarche éviter, réduire et, en dernier lieu, compenser (ERC), dans la construction du projet communal.

A tout le moins, la connaissance de la sensibilité des secteurs du Cormier et des Battières devrait conduire à un réexamen des choix d'urbanisation affectant ces secteurs.

La MRAe considère que l'évaluation environnementale est insuffisante à ce stade d'élaboration du document, en particulier sur la thématique « biodiversité et milieux naturels ».

3. Protection des milieux

Le projet de PLU a choisi de classer les secteurs les plus sensibles du point de vue environnemental en zones naturelles protégées Nr et Np permettant d'en assurer la protection. Le zonage Nr a pour objectif notamment de protéger les « espaces remarquables » du littoral⁶.

Les cours d'eau et plans d'eau présents sur le territoire semblent bénéficier d'une protection par un zonage naturel N en milieu urbain pour le Nauzan et un zonage naturel renforcé Np pour les cours d'eau Le Pérat et Le Rivaud. Ils ne sont toutefois pas matérialisés sur le plan de zonage.

La MRAe recommande d'identifier clairement les cours d'eau et les plans d'eau dans le règlement graphique et de démontrer dans le rapport de présentation que ces milieux bénéficient d'une protection suffisante.

Le projet de PLU prévoit une protection des zones humides par une trame spécifique sur le règlement graphique et des dispositions réglementaires interdisant notamment les affouillements et les exhaussements de sol. Cette trame concerne la protection de zones humides au nord de la commune le long du cours d'eau Le Pérat qui n'avaient pourtant pas été identifiées dans l'état initial de l'environnement. En revanche, les zones humides du littoral et du marais de Pontailac ne bénéficient pas de cette trame de protection.

La MRAe estime nécessaire de compléter l'état initial de l'environnement par un récapitulatif détaillé des zones humides présentes sur le territoire et de justifier les choix de protection réglementaires associées.

La MRAe signale à ce sujet que la méthodologie d'identification des zones humides a évolué depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la création de l'office français de la biodiversité et de la chasse, le 24 juillet 2019. Les nouvelles dispositions légales prévoient qu'une zone humide est caractérisée quand la végétation ou les sondages pédologiques répondent à certaines caractéristiques, sans que ces deux critères ne soient cumulatifs, comme c'était le cas préalablement à l'entrée en vigueur de la loi.

6 Espaces d'intérêt naturel ou paysager. Pour en savoir plus : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-relative-lamenagement-la-protection-et-la-mise-en-valeur-du-littoral>

Par ailleurs, des trames d'espaces boisés classés (EBC) et d'espaces verts à protéger au titre de l'article L 151-23 du Code de l'urbanisme viennent renforcer les protections des milieux sensibles comme respectivement la ripisylve du Pérat au nord de la commune, et le Domaine des fées en front de mer. Le PLU a recours également à l'article L 151-23 pour la protection des arbres isolés et des alignements d'arbres, non repérés dans l'état initial.

La MRAe recommande de justifier la mise en œuvre de ces protections notamment par une superposition entre ces protections et la présence concrète de ces éléments sur le terrain.

Elle souligne également, que les défauts d'état initial soulevés précédemment ne permettent pas d'apprécier si les zonages et autres mesures adoptées pour protéger certains secteurs naturels sont pertinents et suffisants.

4. Protection du patrimoine bâti et paysager

Le règlement du PLU prévoit la mise en œuvre d'une protection du patrimoine bâti d'intérêt au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme. Le règlement graphique identifie à ce titre le patrimoine concerné, qui néanmoins ne peut être mis en rapport avec un inventaire fourni dans le rapport de présentation (Voir plus haut dans le présent avis- paragraphe II-4)). Si le rapport de présentation est complété par un inventaire détaillé et actualisé du patrimoine bâti, ainsi que par les enjeux de protection associés, cet inventaire devra figurer *a minima* en annexe du règlement écrit pour être opposable.

En réponse aux enjeux de préservation du couvert arboré sur la frange littorale, le projet prévoit la mise en œuvre d'une protection au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme. Ce couvert végétal est présent sur la frange littorale, de la baie de Nauzan jusqu'après la conche du Conseil. Or la protection ne s'étend qu'aux espaces du Domaine des fées.

La MRAe recommande de justifier les limites données à cette protection et de réévaluer éventuellement le périmètre des espaces à protéger. Il convient également (Cf plus loin l'analyse du point de vue de la loi Littoral) de s'interroger sur le caractère suffisant de la protection choisie, une protection par EBC pouvant s'avérer plus pertinente.

Les cheminements doux à préserver ou à créer issus de l'analyse paysagère, notamment la continuité piétonne le long du littoral ainsi que les liaisons entre le littoral et les vallons de Nauzan et du Rivaud ne bénéficient d'aucune protection particulière dans le PLU. Des emplacements réservés sont toutefois prévus pour la création de liaisons douces. La MRAe recommande la mise en œuvre éventuelle de mesures réglementaires de protection, telles que le recours à l'article L 151-38 du Code de l'urbanisme. Ainsi qu'indiqué précédemment, il est également attendu que le rapport de présentation identifie les itinéraires concernés, et articule ainsi les espaces réservés avec ces projets.

Le projet a choisi de traiter les perceptions paysagères des interfaces entre espaces urbanisés et espaces naturels et agricoles par des mesures d'insertion paysagère dans les OAP des zones à urbaniser, qui ne concernent néanmoins pas l'ensemble des secteurs à enjeux.

La MRAe considère qu'il est nécessaire de justifier la prise en compte des sensibilités paysagères pour tous les secteurs à enjeux et de réinterroger éventuellement les mesures préconisées.

5. Prise en compte des risques

Le rapport ne comprend aucun développement concernant la prise en compte des risques naturels par le projet de PLU. Une carte de superposition des zones d'aléa et des espaces urbanisés ou à urbaniser pourrait faciliter l'appréhension des zones à risque et permettre de prévoir des dispositions réglementaires en conséquence pour ne pas augmenter l'exposition des biens et des personnes aux risques.

La MRAe recommande de justifier que le projet de PLU permet de garantir une prise en compte satisfaisante des risques.

6. Déclinaison de la loi « Littoral » dans le cadre de la démarche de prise en compte des enjeux environnementaux du territoire

La MRAe constate en premier lieu, que le rapport ne donne qu'une analyse lacunaire des différents espaces et milieux à protéger au regard de la loi Littoral, dont la déclinaison sur le territoire a pourtant vocation à constituer un axe structurant de la prise en compte des enjeux environnementaux.

Les aspects liés notamment à l'identification des boisements les plus significatifs, à la définition des espaces et milieux remarquables et des coupures d'urbanisation restent à développer en s'appuyant sur les périmètres réglementaires ou les inventaires, sur le fonctionnement écologique du territoire, sur le recensement de l'ensemble des milieux présents sur le territoire qui seraient à protéger au titre de la loi Littoral (falaises et ses abords, estran, plage, zones boisées, marais, etc). De plus, le dossier ne s'appuie pas sur les éléments de connaissance et d'analyse du SCoT arrêté dont un des objectifs était notamment d' « *approfondir et intégrer les dispositions de la loi Littoral pour faciliter son application à l'échelle locale* ».

La MRAe demande de présenter les critères d'identification des différents zonages environnementaux prévus par la loi Littoral. Elle recommande de compléter l'analyse de ce volet en se référant aux éléments contenus dans le SCoT arrêté.

Concernant les principaux volets de la loi Littoral qui ont vocation à être mis au service de l'exercice d'évaluation environnementale et de prise en compte des enjeux environnementaux dans le document d'urbanisme, la MRAe émet les remarques suivantes :

a) Capacité d'accueil du territoire au regard de la loi Littoral

La sensibilité des territoires littoraux aux pressions de l'urbanisation et du tourisme implique la nécessité pour le PLU de déterminer la capacité d'accueil de la commune (article L. 121-21 du Code de l'urbanisme) en fonction des ressources du territoire, de la protection des espaces nécessaires au maintien des activités agricoles, de la fréquentation par le public des espaces naturels sensibles et du rivage, etc. Elle se définit comme le niveau maximum de pression exercée par les activités et les populations permanentes et saisonnières que peut supporter le capital de ressources du territoire sans mettre en péril ses spécificités. Si le rapport de présentation mentionne des éléments d'analyse sur la fréquentation actuelle et future des espaces naturels, il ne fournit pas d'analyse de la capacité chiffrée des réseaux, des infrastructures, etc.

La MRAe considère qu'il est indispensable de compléter les développements liés à la prise en compte de la loi Littoral par la production d'informations permettant de déterminer de manière suffisante la capacité d'accueil du territoire et de justifier la faisabilité du projet de développement envisagé dans ce cadre.

b) Espaces remarquables

Le projet de PLU prévoit un zonage naturel Nr pour délimiter les espaces naturels remarquables au titre de la loi Littoral sur la commune. Ils correspondent aux espaces maritimes, à la frange littorale non bâtie et à un boisement situé à l'ouest du Domaine des fées.

Le rapport ne permet pas d'appréhender les principes retenus pour la délimitation des espaces naturels remarquables.

La MRAe recommande de compléter la définition des espaces et milieux pouvant être considérés comme remarquables avec une représentation cartographique précise des secteurs permettant de démontrer la pertinence des choix opérés.

c) Espaces boisés les plus significatifs

La loi Littoral impose au PLU d'intégrer les parcs et ensembles boisés les plus significatifs au sein des espaces boisés classés (EBC) définis à l'article L. 113-1 du Code de l'urbanisme. Le PLU a choisi de classer en EBC à ce titre les ensembles boisés situés dans le vallon du Pérat au nord de la commune.

Le rapport ne présente cependant aucun critère et aucun élément d'investigation ayant présidé à cette identification et cette caractérisation (configuration des lieux, caractérisation des boisements, rôle paysager).

La MRAe s'interroge ainsi sur le niveau de protection du couvert arboré du Domaine des fées, sur la frange littorale, qui bénéficie seulement d'une protection au titre de l'article L 151-23 du Code de l'urbanisme.

La MRAe recommande fortement de compléter le rapport par les explications relatives à l'identification des boisements les plus significatifs en comparaison avec les autres espaces boisés de la commune.

d) Coupures d'urbanisation

La loi Littoral impose également aux PLU de procéder à l'identification de coupures d'urbanisation, espaces visant à préserver des espaces naturels de toute pression de l'urbanisation. L'identification des coupures d'urbanisation au titre de la loi Littoral doit conduire à leur préservation et à l'absence de toute remise en cause de leur pérennité par les développements envisagés.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) retient ainsi une coupure d'urbanisation rétro-littorale au nord de la commune et une coupure d'urbanisation à l'est, entre la commune de Vaux-sur-Mer et Royan.

Toutefois, le rapport ne fournit pas les explications nécessaires sur les critères ayant permis de caractériser ces coupures d'urbanisation (homogénéité physique, autonomie de fonctionnement, étendue suffisante pour permettre leur gestion et leur pérennité, etc).

La MRAe recommande fortement de compléter le rapport de façon à expliciter les critères qui ont présidé à l'identification des coupures d'urbanisation .

Le rapport ne fait état d'aucune disposition particulière mise en oeuvre dans le projet de PLU permettant de s'assurer de la prise en compte des coupures d'urbanisation. Le rapport ne présente aucune analyse des incidences des zonages prévus sur ces espaces ni de démonstration de leur compatibilité avec les objectifs de préservation affichés.

La MRAe recommande d'analyser les conséquences et de justifier les choix réglementaires opérés concernant les espaces situés dans les coupures d'urbanisation identifiées afin de permettre un renforcement éventuel de la limitation de l'extension de l'urbanisation et ainsi une participation à une prise en compte accrue de l'environnement par le projet.

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

Le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Vaux-sur-Mer vise à encadrer le développement de son territoire littoral à l'horizon 2029 en envisageant d'atteindre une population de 4 589 habitants, nécessitant la réalisation de 790 nouveaux logements.

Les informations relatives à la construction du projet communal, notamment l'évaluation des besoins en logements et le potentiel constructible, sont lacunaires et manquent de cohérence. La MRAe estime qu'il est nécessaire d'apporter des compléments permettant de justifier les objectifs communaux en termes de prévisions démographiques et de besoins en logements qui en découlent.

De plus, le dossier fourni reste à préciser pour démontrer l'adéquation des capacités des équipements du territoire avec le projet d'accueil de population (alimentation en eau potable, gestion des dispositifs d'assainissement et d'eaux pluviales).

La cohérence entre le règlement proposé et les enjeux environnementaux préalablement identifiés, notamment pour les zones humides, les paysages et les risques naturels, n'est pas démontrée.

Le dossier nécessite de détailler finement les enjeux relatifs aux milieux naturels présents sur la commune et de démontrer de quelle manière le projet de PLU les prend en compte. La mise en place d'outils de protection forte de certains espaces naturels semble en particulier indispensable pour une préservation efficace des milieux présentant les enjeux les plus forts. La MRAe estime qu'il est nécessaire de compléter notablement le dossier en ce sens.

La MRAe constate que la déclinaison de la loi Littoral, qui aurait dû guider au plan méthodologique l'élaboration du PLU, est lacunaire et demande à être renforcée. Le projet prévoit une consommation d'espace en hausse, et positionne deux de ses zones de développement futur sur des espaces susceptibles de présenter les caractéristiques d'une coupure d'urbanisation.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 18 novembre 2019

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
la membre permanente délégataire



Bernadette MILHÈRES