



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU)
de Cabariot (Charente-Maritime)**

N° MRAe : 2019ANA265

Dossier PP-2019-8838

Porteur du Plan : commune de Cabariot

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 27 août 2019

Date de consultation de l'Agence régionale de santé : 2 septembre 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 25 novembre 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Hugues AYPHASSORHO.

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 la révision générale du Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Cabariot, dans le département de la Charente-Maritime.

Cabariot est située à environ 15 km à l'est de Rochefort. Sa population est de 1 324 habitants (INSEE 2016) pour une superficie de 15,12 km². Elle fait partie de la communauté d'agglomération de Rochefort Océan (25 communes, 63 288 habitants).

La commune dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en 2010. La présente procédure de révision a été prescrite en novembre 2016, afin notamment de le rendre compatible avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de Rochefort Océan approuvé en octobre 2007 et actuellement en fin de procédure de révision.

Le projet communal envisage une augmentation de la population d'environ 150 habitants, soit environ +1,1 % par an, jusqu'à l'horizon de 2025. Les besoins liés à cette perspective d'augmentation nécessitent, selon le projet présenté, la production d'environ 100 logements entre 2015 et 2025. Pour cela, la commune souhaite mobiliser environ 3,6 hectares pour l'habitat. La zone d'activité économique située à l'est de la commune n'est, quant à elle, pas étendue.



Localisation de la commune de Cabariot (source : internet)

Le territoire communal intersecte, deux sites Natura 2000 : *Vallée de la Charente (FR5400430)* et *Estuaire et basse vallée de la Charente (FR5412025)*, représentant 28,9 % du territoire communal. La révision du PLU de Cabariot fait en conséquence l'objet de la réalisation d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme.

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

II. Contenu du dossier, 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 projet de PLU de Cabariot répond formellement aux exigences de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme.

Il a pour échéance 2025, ce qui implique une temporalité d'application très courte dans l'hypothèse d'une adoption du projet en début d'année 2020. Les données auraient d'ailleurs pu faire l'objet d'une mise à jour, sous réserve de disponibilité, entre 2015 et 2019 (permis de construire par exemple).

Le résumé non technique est largement illustré. Néanmoins il ne présente pas assez précisément les secteurs de développement et les incidences du projet.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) 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 mais complète, du projet, de ses effets sur l'environnement et de la

démarche de réduction des impacts engagée par la collectivité. Elle recommande à ce titre de le préciser sur les points mentionnés (secteurs de développement et incidences du PLU sur l'environnement).

Au sein du rapport de présentation, les analyses de l'état initial de l'environnement (EIE), de la population, de l'économie et du logement sont issues d'un diagnostic partagé réalisé à l'échelle de quatre communes : Lussant, Moragne, Saint-Hippolyte et Cabariot. Cette étude aurait mérité, dans le cadre du présent dossier, de donner lieu à une restitution plus ciblée, permettant une bonne compréhension de chaque thématique à l'échelle communale. De même les représentations cartographiques de certaines thématiques (trame verte et bleue, risques, zones humides...) sont présentées à une échelle inadaptée.

La MRAe note que l'EIE et le diagnostic territorial sont conclus de manière opportune par des tableaux relatifs aux atouts et faiblesses du territoire qui permettent de déterminer les enjeux et perspectives d'évolution du territoire avec hiérarchisation de ces enjeux. **La MRAe recommande de fournir une carte globale de synthèse des enjeux communaux à l'appui des tableaux présentés, qui améliorerait leur perception et faciliterait l'analyse du projet qui découle de leur analyse.**

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

Le rapport de présentation comprend un diagnostic partagé avec les trois autres communes du groupement, ce qui, ainsi qu'indiqué plus haut, ne permet pas toujours de caractériser la commune individuellement. Néanmoins, il présente l'avantage de comparer les données à plusieurs échelles et devrait permettre une meilleure appréhension relative des enjeux locaux.

1. Évolution démographique

Le rapport de présentation utilise les données INSEE 2014 pour décrire les tendances démographiques à l'œuvre sur le territoire¹. Certaines données ont été mises à jour et datent de 2015 mais ne font pas l'objet de commentaires écrits ni le plus souvent d'analyses cartographiques. **L'ensemble des données mériterait d'être mis à jour au regard des dernières informations désormais disponibles (année 2015 voire 2016) afin de fiabiliser les hypothèses du projet de territoire.**

Les données fournies montrent que le territoire a connu une croissance continue depuis 1968, qui s'est accélérée dans les années 2000, avant de ralentir dans les dernières années. Les dernières données INSEE, non exploitées, confirment ce ralentissement de la croissance (-0,1 % par an sur la période 2011 / 2016 soit une quasi-stagnation).

2. Logements et trame urbaine

La commune se caractérise par la présence de trois bourgs historiques : Saint-Clément et Candé, anciens bourgs de la commune et le centre-bourg actuel, plus récent et né de la volonté d'avoir une urbanisation plus centrale à équidistance entre les deux anciens bourgs.

L'analyse du fonctionnement urbain et de la trame urbaine démontrent la nécessité de recentrer l'urbanisation sur Saint-Clément et le bourg et d'arrêter l'urbanisation dans les écarts. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) a d'ailleurs posé l'objectif de confortement de ces deux pôles résidentiels principaux en intensification et en extension alors que les hameaux sont davantage voués à être « préservés et valorisés »².

La commune enregistre un taux de logements vacants peu important (environ 4%) ne représentant donc qu'un potentiel limité de mobilisation (25 logements en 2014 dont 10 réellement vacants selon l'inventaire communal). L'inventaire des bâtiments susceptibles de changer de destination fait apparaître quant à lui un potentiel de 6 logements.

3. Trame verte et bleue

Les informations relatives à la territorialisation de la trame verte et bleue régionale sont trop succinctes. Le rapport de présentation comprend une cartographie de la trame verte et bleue issue du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-région Poitou-Charentes, mais le travail de déclinaison de cette trame régionale pour établir la trame verte et bleue d'importance communale au sein du rapport de présentation n'est pas abouti.

En effet, le dossier n'apporte pas suffisamment de justifications concernant la construction de la trame verte et bleue du territoire et ne donne pas assez d'informations sur les sous-trames retenues – ou non – sur la base du travail réalisé à l'échelon régional. De plus, les représentations graphiques incluant les 4 communes du diagnostic partagé ne sont pas reproduites à une échelle permettant d'appréhender les informations de manière correcte.

La MRAe recommande une déclinaison plus fine de la TVB régionale, pour permettre une prise en compte effective à l'échelle du PLU, des enjeux qui lui sont liés sur le territoire communal.

1 Rapport de présentation, pages 113 et suivantes

2 PADD page 6

4. Eau potable

Les développements relatifs à l'alimentation en eau potable des 4 communes sont situés dans le rapport de présentation et dans l'annexe sanitaire. Ils permettent de connaître le rendement de l'usine de traitement et du réseau, les évolutions de consommation attendues. Les capacités résiduelles des captages (écart entre les autorisations de prélèvement et les volumes prélevés) ne sont, par contre, pas précisées. Ces informations sont nécessaires afin d'assurer la faisabilité du projet en termes d'accueil démographique.

La MRAe demande que les données du rapport de présentation et des annexes soient complétées par une analyse de la capacité résiduelle des captages afin de s'assurer de la faisabilité du projet d'accueil de nouveaux habitants de ce point de vue.

5. Assainissement

Les informations relatives à l'assainissement collectif³ décrivent sommairement la station d'épuration, les données relatives à sa capacité nominale, sa charge entrante et sa capacité résiduelle. Cependant, les informations relatives à son fonctionnement, décrit comme respectant les normes de rejet, mériteraient d'être complétées.

Concernant les informations relatives à l'assainissement non collectif, les informations sont plus succinctes. La MRAe estime nécessaire de compléter les bilans issus des services publics d'assainissement non collectif (SPANC) par une cartographie et des informations sur les travaux envisagés ainsi que le pourcentage des installations contrôlées.

La MRAe considère qu'il y a lieu d'améliorer le rapport de présentation en intégrant les informations manquantes et en complétant les analyses sur les dispositifs d'assainissement, afin d'évaluer plus précisément les enjeux pour le projet communal.

6. Risques

La commune est soumise notamment au risque inondation. Si ce risque ne concerne que peu de constructions, la limite des zones d'aléa ceinture cependant le bourg et certains écarts. Le plan de prévention du risque inondation (PPRI) du fleuve Charente de 2015, actuellement en révision, a été pris en compte par le projet de PLU.

Les autres risques (remontées de nappes phréatiques, mouvements de terrains, sismique) font l'objet d'une présentation globalement satisfaisante mises à part les représentations graphiques, réalisées à une échelle trop large.

7. Zones humides

Le rapport comprend une description globale des zones humides du territoire, assortie d'une cartographie sur les quatre communes du groupement⁴. Un inventaire exhaustif des zones humides réalisé sous la maîtrise d'ouvrage de la communauté d'agglomération de Rochefort Océan est cité à plusieurs reprises dans le rapport de présentation⁵, parfois seulement à l'état d'étude et non finalisé⁶. Il n'est par ailleurs pas précisé le mode de caractérisation des zones retenues par cette étude.

La MRAe considère que les zones humides doivent être caractérisées en application des nouvelles dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, modifié par la loi du 24 juillet 2019 renforçant la police de l'environnement, d'ores-et-déjà en application (caractérisation répondant au critère pédologique ou floristique). Cet article définit notamment les zones humides comme « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ».

L'échelle utilisée pour la carte d'inventaire⁷ aboutit à une restitution de petite taille incompatible avec une lisibilité suffisante des informations présentées. **Afin de pouvoir, par la suite, évaluer les protections réglementaires associées aux zones humides, la MRAe recommande d'intégrer une carte à un format adapté.**

3 Rapport de présentation, page 82 et annexe relative à l'assainissement.

4 Rapport de présentation, page 48

5 Rapport de présentation, page 315, 324

6 Rapport de présentation, page 88

7 Rapport de présentation, page 88

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

1. Évaluation des besoins en logements et consommation d'espaces

Le scénario de croissance démographique retenu correspond à l'hypothèse moyenne parmi les trois scénarios de développement envisagés au rapport de présentation⁸.

Bien que la population stagne durablement, l'hypothèse choisie est celle d'un redémarrage de la croissance, évaluée à +1,1 % par an. **La MRAE considère que cette croissance paraît surestimée au regard de la tendance passée, et le rapport n'explique pas les facteurs pouvant justifier cette inflexion.**

L'expression des besoins en logements est clairement restituée, à la fois pour ceux qui sont liés à la population existante et ceux nécessités par l'accueil d'une nouvelle population. Le projet évalue la nécessité d'une production de 103 logements entre 2015 et 2025 pour une taille des ménages de 2,4 à l'horizon 2025 (donc identique à 2014).

Cette évaluation intègre la mobilisation de 2 logements vacants, la transformation de 6 bâtiments en zones agricoles et naturelles par changement de destination, Au final, le projet implique donc la construction de 95 logements neufs.

Le rapport de présentation dresse le bilan des gisements fonciers pour l'habitat par densification dans le Bourg, Saint-Clément ainsi que les écarts, faisant apparaître une disponibilité de 32 logements. Le projet de PLU est en cela compatible avec le projet de SCoT qui prévoit une proportion de 30 % de logements à produire en « intensification »⁹. Cependant, les surfaces permettant de construire ces logements en densification ne sont pas évoquées.

Pour la période 2015-2025, le rapport indique donc que le calcul théorique évalue les besoins fonciers en extension pour la construction des 63 logements neufs restants (les 32 logements en densification ayant été déduits des 95 logements construire) à environ 3,6 hectares sans appliquer de coefficient de rétention foncière.

La consommation d'espaces pour l'habitat, qui était, selon la base de données SITADEL, de 13,2 hectares entre 2008 et 2017 avec une densité d'environ 8 logements à l'hectare est réduite à environ 3,6 hectares en extension entre 2015 et 2025 avec une densité moyenne de 17 logements par hectare. Cependant la densité globale moyenne ne peut être estimée avec précision sans le chiffrage des capacités foncières dégagées en densification, qui n'ont pas été évoquées, ainsi qu'indiqué plus haut.

La MRAe recommande de préciser les calculs de modération de la consommation foncière en intégrant pour les deux périodes (2007/2017 et 2015/2025) l'ensemble des surfaces consommées, en extension comme en densification. La précision dans les chiffres affichés et la rigueur dans les comparaisons sont indispensables pour tenir réellement l'objectif national prioritaire d'économie d'espaces.

La MRAe rappelle à ce sujet que le projet de SRADDET Nouvelle-Aquitaine¹⁰ en cours de finalisation prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) par rapport à celle connue entre 2009 et 2015. **La MRAe recommande donc fortement de limiter les ouvertures à l'urbanisation en extension aux stricts besoins identifiés et justifiés.**

2. Analyse de l'impact des zones ouvertes à l'urbanisation

Les zones d'urbanisation future (zones AU) sont analysées sur la base d'une présentation succincte par secteurs. La MRAe note que ces analyses ont justifié le choix d'abandonner une partie des parcelles d'un des sites de développement (site 3b à Saint-Clément) du fait d'une présomption d'incidences trop importantes, ce qui démontre ainsi l'intérêt et l'effectivité d'un processus d'évaluation environnementale itératif permettant de faire évoluer le projet initial.

Cependant, cette présentation ne fournit pas d'informations suffisantes pour le public sur l'état initial de ces zones : photos aériennes mais pas de descriptions assez fines des milieux, alors que des visites ont eu lieu à des périodes propices¹¹. De plus, la présence d'une zone Ap « Zone agricole protégée d'intérêt paysager » à proximité immédiate de deux des trois sites aurait mérité des développements permettant de s'assurer de l'absence d'incidences notamment au niveau paysager des zones de développement limitrophes.

La MRAe recommande de mieux décrire l'ensemble des secteurs ouverts à l'urbanisation afin de permettre au public d'en appréhender les enjeux et les impacts éventuels et de compléter le rapport de présentation par une analyse fine et exhaustive des zones de développement.

8 Rapport de présentation, page 230

9 Rapport de présentation, page 366

10 SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

11 Rapport de présentation, page 315

3. Analyse de l'impact des zones autres que U et AU

La MRAe note l'absence d'analyse des incidences concernant les zones naturelles Ne, relatives aux équipements collectifs. Ces secteurs, qui représentent au total environ 12,2 hectares¹² ne sont pas suffisamment justifiés ni décrits dans le rapport de présentation, alors que certains se situent à l'intérieur ou très proche d'un périmètre « Natura 2000 ».

Par ailleurs les parcelles incluses en zones Ub pouvant accueillir une urbanisation en densification, notamment dans le hameau de Candé, ne sont pas présentées et ne font pas l'objet d'une analyse d'incidences.

La MRAe demande que l'analyse d'incidence soit complétée en ce sens afin d'évaluer l'impact de toutes les zones d'urbanisation potentielle. Un niveau suffisant d'analyse est en particulier attendu vis-à-vis des sites Natura 2000, l'évaluation environnementale devant démontrer l'absence de risque d'impact notable dommageable résultant de l'application du PLU.

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

Le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de Cabariot prévoit une croissance démographique continue jusqu'à l'horizon 2025, évaluée à +1,1 % en moyenne par an, avec une production de 103 logements.

La MRAe relève des problèmes méthodologiques quant à la temporalité choisie pour la mise en œuvre du projet, d'à peine cinq ans, et un manque de justification des ambitions du projet communal (hypothèse démographique, besoins en extension).

La consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers mérite d'être mieux justifiée, le calcul de la modération foncière n'étant pas abouti.

Les lacunes du diagnostic de l'état initial des secteurs de développement ne permettent pas d'identifier et de localiser de façon suffisamment précise les enjeux des parcelles concernées. Les impacts potentiels de l'urbanisation ne sont ainsi pas suffisamment évalués, notamment pour les zones d'équipements collectifs.

De façon générale, la MRAe considère que le projet de PLU mérite d'être précisé. En l'état du dossier présenté, la démarche d'évitement et de réduction des impacts sur l'environnement n'est pas suffisamment aboutie et demande à être poursuivie.

À Bordeaux, le 25 novembre 2019

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
Le président de la MRAe

Signé

Hugues AYPHASSORHO

12 Rapport de présentation, page 282