



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 la commune d'Étaules (17)**

n°MRAe 2019ANA271

dossier PP-2019-8921

**Porteur du Plan** : commune d'Étaules

**Date de saisine de l'Autorité environnementale** : 18 septembre 2019

**Date de la consultation de l'Agence régionale de santé** : 25 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 13 décembre 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Hugues AYPHASSORHO.*

*Le délégué 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 général

La commune d'Étaules est située dans le département de la Charente-Maritime, au cœur de la presqu'île d'Arvert et du Royannais, en bordure du bassin ostréicole de Marennes-Oléron. En 2016, la population d'Étaules est de 2 398 habitants sur un territoire de 11,6 km<sup>2</sup>.

Étaules est une commune de la communauté d'agglomération Royan Atlantique (CARA), qui en compte trente-trois et totalise 82 277 habitants en 2016<sup>1</sup>.

Le 23 avril 2015, la commune d'Étaules a prescrit la révision de son plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 15 mai 2008. Le projet de PLU fixe un objectif de réalisation d'environ 300 logements pour l'accueil de 500 habitants supplémentaires sur une période de dix ans, mais à un horizon que le dossier ne précise pas. En incluant le développement des équipements publics, le projet de PLU nécessite une consommation d'espace en extension urbaine de 33 hectares environ<sup>2</sup>.

Située sur l'estuaire de la Seudre, la commune d'Étaules est concernée par l'application de la loi Littoral du 3 janvier 1986.



Fig. 1 : Localisation de la commune d'Étaules (rapport de présentation page 3)

La commune est concernée par quatre sites Natura 2000 (fig.2) :

- deux zones spéciales de conservation désignées au titre de la Directive « Habitats » : *Marais de la Seudre* (FR4004432) et *Presqu'île d'Arvert* (FR4004434),
- deux zones de protection spéciale désignées au titre de la Directive « Oiseaux » : *Marais et estuaire de la Seudre, île d'Oléron* (FR5412020) et *Bonne Anse, marais de Bréjat et de Saint-Augustin* (FR5412012).

En raison de la présence de ces sites Natura 2000, la révision du PLU d'Étaules est soumise à évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au pétitionnaire, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

La 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. La procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme et objet du présent avis.

1 Source : site internet CARA

2 RP page 257

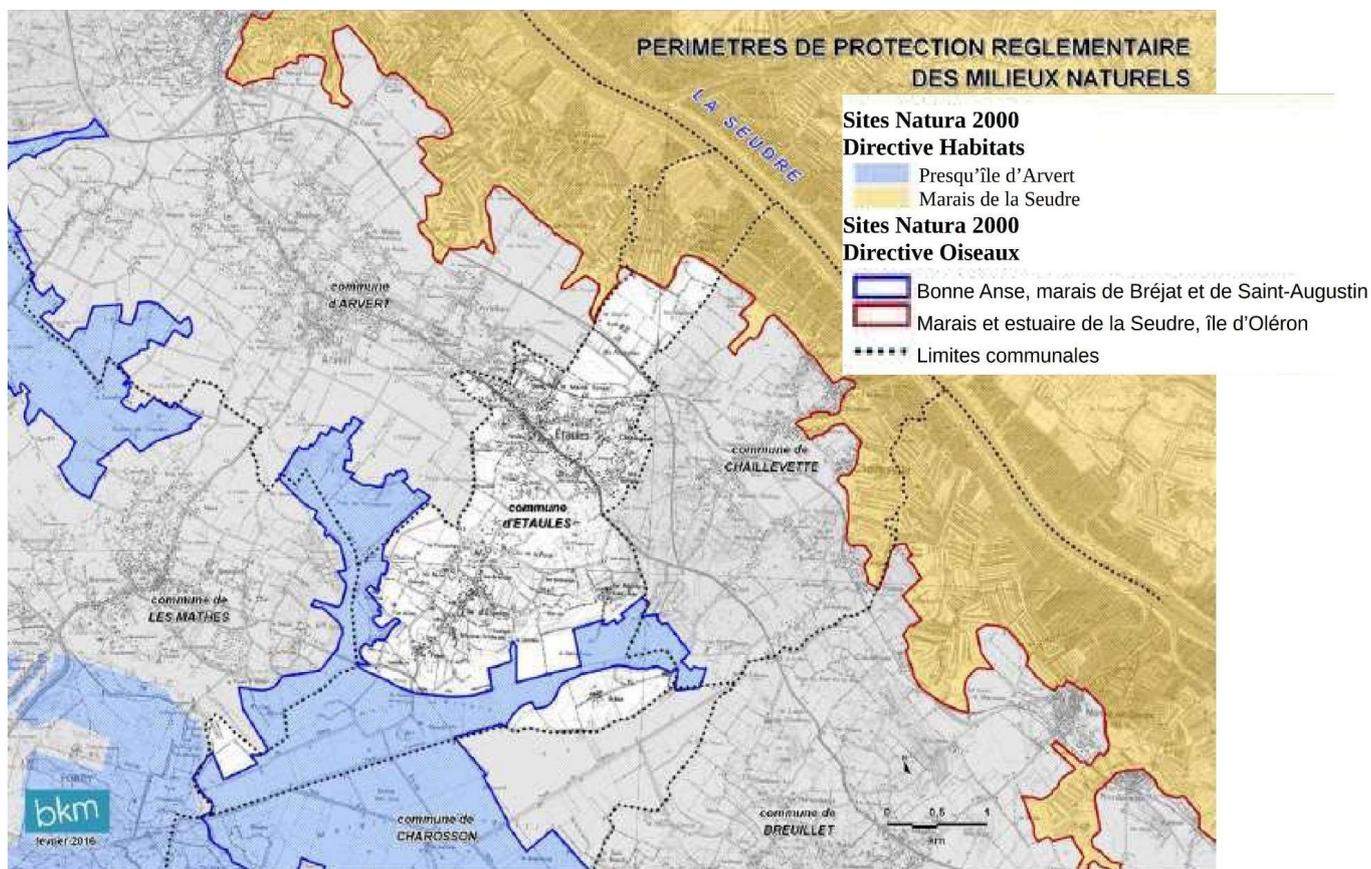


Fig. 2 : Sites Natura 2000 (rapport de présentation page 130)

## II - Contenu du rapport de présentation et qualité des informations

### 1 – Remarques générales

Le rapport de présentation (RP), doté d'un sommaire unique, intègre de manière clairement identifiée l'évaluation environnementale. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) y sont bien accessibles et les principes d'aménagement sont globalement bien décrits.

Le résumé non technique<sup>3</sup> présente toutefois très succinctement l'état initial et les incidences du projet sur l'environnement. Il ne comprend aucune illustration ni élément de présentation du projet. La MRAe estime, qu'en l'état, il ne permet pas une information complète accessible au public. **La MRAe recommande d'y intégrer a minima une cartographie des enjeux environnementaux, une présentation du projet de PLU et des mesures envisagées pour éviter et réduire ses incidences sur l'environnement.**

Le règlement graphique, monochrome, et dont la légende ne comprend pas l'intitulé des zones, ne permet pas une lecture aisée du zonage. **La MRAe recommande d'utiliser une représentation graphique permettant de distinguer plus nettement le zonage et de compléter la légende.**

Le tableau de suivi mentionne pour chaque thématique un indicateur et la source des données. Toutefois, en l'absence de valeur initiale, le dossier ne permet pas d'établir la disponibilité de ces données. **La MRAe recommande, pour garantir l'opérabilité du suivi, de fournir l'état initial de ces indicateurs.**

### 2 – Diagnostic socio-économique et analyse de l'état initial de l'environnement

#### a- Démographie/Habitat

La commune d'Étaules a connu une croissance continue de sa population entre les années 1970 et 2010, passant de 1 262 habitants en 1975 à 2 358 habitants en 2010. Les taux de variation annuels moyens de la population communale illustrent la forte croissance démographique entre 1999 et 2010 de + 4,04% /an, suivie d'un net ralentissement à + 0,18% / an de 2010 à 2015.

En 2015, la commune d'Étaules dispose de 1 404 logements dont 1 056 résidences principales, 213 résidences secondaires (15,2 % du parc) et 135 logements vacants (9,6 % du parc selon l'INSEE<sup>4</sup>).

Le dossier estime la capacité d'accueil touristique de la commune d'Étaules entre 810 et 1 090 lits.

3 RP page 322

4 RP page 14

Il ressort du dossier que la vacance est à considérer comme un enjeu fort. Le fort taux de vacance n'est toutefois pas expliqué et aucun élément ne permet d'appréhender la part mobilisable de ces logements ni les leviers disponibles pour résorber la vacance (opération programmée pour l'amélioration de l'habitat par exemple). **La MRAe estime qu'il est nécessaire de mener une analyse précise de ces thématiques en caractérisant quantitativement et qualitativement le parc de logements vacants, leur part mobilisable et les dispositifs disponibles pour les résorber.** En toute logique, il est nécessaire de disposer de ces informations avant de procéder à une révision de PLU.

#### b- Réseau hydrographique

L'estuaire de la Seudre est bordé d'environ 9 000 hectares de marais à une altitude comprise entre + 0 et + 3 mètres NGF, représentant le plus grand ensemble français de marais maritimes<sup>5</sup>. On distingue les marais alimentés par de l'eau douce (marais doux) de ceux alimentés par des eaux saumâtres (marais salés). Les marais doux sont essentiellement l'objet d'un usage agricole, alors que les marais salés sont principalement à vocation ostréicole.

Plusieurs chenaux sont présents comme, notamment, le Chenal d'Orival, le Chenal des Grandes Roches et le Chenal des Brégauds. Le réseau hydrographique est particulièrement dense au niveau des marais ostréicoles au nord et du marais d'Arvert au sud. Il s'agit d'un maillage serré de fossés secondaires, de faible débit et reliés par des canaux principaux comme la Passe de l'Étang, la Passe des Maurines, la Passe Commune ou le Canal du Grand Écours.

#### c- Qualité de l'eau

Le dossier relève des pressions significatives exercées sur la masse d'eau de l'estuaire de la Seudre, liées à des apports d'eau douce, à l'intrusion d'eau salée, à des extractions-rejets ainsi qu'à des aménagements d'exploitation. La commune d'Étaules est classée en zone vulnérable aux pollutions par les nitrates d'origine agricole et en zone de répartition des eaux.

L'estuaire de la Seudre est soumis à des contaminations microbiologiques récurrentes, particulièrement en périodes estivale et automnale. Le potentiel écologique de l'estuaire de la Seudre est moyen et doit atteindre, selon les objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne, le bon état écologique en 2021. Compte tenu de l'activité conchylicole, il s'agit d'un enjeu majeur pour l'ostréiculture. Les points de suivis situés le plus en amont de l'estuaire présentent les niveaux de contamination les plus élevés<sup>6</sup>.

Le dossier fait mention d'un mauvais état des masses d'eau souterraines, tant quantitatif que chimique, tout en précisant que le bon état doit être atteint en 2027<sup>7</sup>.

Un schéma directeur d'assainissement des eaux usées a été élaboré sur le territoire de la CARA et a été adopté en 2017. Le zonage d'assainissement de la commune a été approuvé en 2018.

Les eaux usées de la commune sont traitées par la station d'épuration de Saint-Palais-sur-Mer. La station, d'une capacité de 175 000 équivalent-habitants, a été déclarée conforme en équipement et en performance pour l'année 2017. En prenant en compte la charge maximale en entrée durant l'année 2016 (91 555 EH), la station dispose d'une marge de capacité d'environ 83 500 EH. En 2017, la station a fonctionné en moyenne à 22% de ses capacités organiques, et à 43% de ses capacités hydrauliques.

#### d - Eau potable

L'alimentation en eau potable de la commune est réalisée par des prélèvements dans les nappes profondes à partir de trois captages et des importations d'eau depuis les territoires voisins. À ce jour, seul le captage de Bel-Air à Vaux-sur-Mer bénéficie d'une protection. Le rendement du réseau de distribution (81% en 2016) est considéré comme « bon » selon le référentiel de l'agence de l'eau. Le schéma a pour ambition d'augmenter le rendement du réseau à 83 %.

Les réservoirs d'Arvert et de Chavaillette présentent des autonomies faibles au regard des zones couvertes, d'où un risque de manque d'eau en cas d'incident en période estivale. Le schéma directeur d'alimentation en eau potable de la CARA, approuvé en 2017, indique que l'unité de gestion du Syndicat des Rives de la Seudre présente une faiblesse dans sa capacité de stockage<sup>8</sup>. Des aménagements de transferts sont prévus pour assurer l'approvisionnement à l'horizon 2030 en tenant compte de l'évolution démographique<sup>9</sup>.

**La MRAe estime que le dossier détaille correctement les travaux envisagés, et recommande que leur programmation soit précisée, en apportant la démonstration de l'adéquation entre les besoins futurs et la disponibilité de la ressource.**

5 RP page 114

6 RP page 35

7 RP page 120

8 RP page 152

9 RP page 292



**La MRAe recommande de décliner la cartographie des zones humides à l'échelle communale.** Elle rappelle que de 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, concernent la caractérisation des zones humides. 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 ». Doivent donc être considérées comme zones humides les espaces répondant aux critères hydro-pédologiques ou aux critères de végétation (et non plus aux deux à la fois).

#### f – Consommation d'espace

La surface consommée entre 2003 et 2017 s'élève à 42<sup>12</sup> hectares, soit une consommation moyenne d'environ 3 hectares par an pour l'urbanisation (habitat, urbanisation mixte, activités) aux dépens de surfaces naturelles, agricoles ou forestières.

#### g - Risques

Le dossier présente bien les enjeux relatifs à cette thématique. La commune d'Étaules est concernée par les risques de submersion marine vis-à-vis de l'Estuaire de la Seudre et d'inondations par remontées de nappes au niveau des marais ostréicoles au nord et du marais d'Arvert au sud.

Une grande partie de son territoire se situe en zone d'aléa moyen du risque mouvement de terrain par retrait-gonflement des argiles. La commune est classée en zone de sismicité modérée. Pour le risque lié aux feux de forêt, une zone d'aléa moyen est présente au niveau du massif boisé en limite ouest du territoire. La route départementale 14 qui traverse le nord de la commune est concernée par le risque transport de matières dangereuses.

### **III - Projet communal et prise en compte de l'environnement**

#### a – Démographie/habitat

Le dossier indique un objectif d'accueil de population d'environ 500 habitants supplémentaires à l'horizon 2030. La collectivité affirme maîtriser sa démographie en retenant un taux de croissance annuel moyen de + 2%<sup>13</sup>. Ce choix, en rupture nette avec l'évolution démographique récente beaucoup plus modeste (+ 0,18% /an de 2010 à 2015), ne repose sur aucune comparaison de scénarios démographiques ni sur la présentation d'arguments de nature à expliquer une telle rupture d'évolution.

**La MRAe recommande d'étayer le choix démographique par une comparaison de scénarios d'évolution démographique, en prenant notamment en compte la dynamique récente du marché immobilier.**

#### b – Équipements

Le dossier indique que 3,3 ha de terrains à vocation d'équipement existent déjà<sup>14</sup>(zone urbaine UE) et précise que les équipements existants nécessitent une restructuration<sup>15</sup>. Le projet de PLU prévoit la réalisation de 16,4 ha de zones à urbaniser à vocation d'équipement pour la réalisation d'un cimetière, d'un groupe scolaire et d'équipements sportifs à vocation communale et intercommunale (stade nautique). La MRAe estime que la surface affectée aux équipements, multipliée par cinq, est peu en rapport avec la croissance démographique de la commune et peu justifiée au regard de l'armature urbaine prévue dans le SCoT opposable.

**La MRAe recommande de préciser les besoins par un dimensionnement précis des installations collectives et d'apporter les éléments permettant la compréhension de la répartition des équipements intercommunaux.**

#### c - Consommation d'espace

Pour satisfaire les objectifs de développement communal, le besoin en création de nouveaux logements est estimé à environ 300. Ce besoin prend notamment en compte la poursuite de la diminution de la taille moyenne des ménages (2,1 personnes par ménage), un faible taux de changement de destination (trois ensembles bâtis, soit 1 % des résidences principales), et le maintien du poids des résidences secondaires.

12 41,15 hectares à vocation d'habitat (10 logements par ha environ) et d'urbanisation mixte (petits équipements, commerces et services courants) et 0,85 ha à vocation d'activités économiques - RP page 73

13 RP page 79

14 RP page 257

15 RP page 82

L'estimation de ces besoins n'est pas étayée par un calcul du point mort<sup>16</sup>. Par ailleurs, le potentiel de mutation du bâti et du parc de logements vacants, dont le taux est pourtant élevé (9,6% des résidences principales) n'est pas pris en compte dans l'estimation des besoins de logements neufs.

**La MRAe considère nécessaire de présenter un calcul du point mort intégrant l'ensemble des paramètres usuels et de réévaluer à la baisse les besoins de logements neufs en prenant en compte la part mobilisable du bâti vacant. La MRAe estime indispensable de mener à terme cette analyse dans l'objectif de maîtrise de la consommation d'espace fixé au plan national comme régional (voir *infra*).**

Sur la base d'une analyse précise et cartographiée<sup>17</sup>, le dossier indique un potentiel densifiable pour l'habitat de 23 hectares (dents creuses et divisions parcellaires). La densité envisagée pour l'habitat est de 12 à 18 logements par hectare. **La MRAe estime que cette densité va dans le sens d'une gestion économe de l'espace et que, sur cette base, la seule mobilisation de l'enveloppe bâtie permettrait la construction des logements neufs nécessaires, et devrait donc conduire à ne pas mobiliser d'extensions urbaines.**

Le projet de PLU prévoit pourtant une consommation d'espaces en extension de 17 hectares pour l'habitat, auxquels s'ajoutent 16 hectares pour les équipements, soit 33 hectares (total des zones 1 AU et 2 AU)<sup>18</sup>, qui apparaissent donc injustifiés. D'autant que le rythme de consommation prévu, qui s'élève à environ 3,3 hectares par an, serait en augmentation par rapport à la consommation entre 2003 et 2017 (3 hectares par an), en contradiction avec le projet de SRADDET<sup>19</sup> Nouvelle-Aquitaine, en cours de finalisation, qui prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces NAF par rapport à celle connue entre 2009 et 2015.

#### d- Incidences sur les corridors écologiques et les réservoirs de biodiversité

Les sites Natura 2000 sont classés en zone AOr destinés aux bâtiments et équipements aquacoles pour les marais littoraux et Nr correspondant aux espaces naturels remarquables au titre de la loi littoral, les marais doux bénéficiant ainsi d'un bon niveau de protection<sup>20</sup>. La MRAe note toutefois que des zones futures d'urbanisation sont situées à 1 500 m des marais de la Seudre et 900 m des marais de Saint-Augustin<sup>21</sup>. En l'absence d'inventaire écologique, le dossier ne permet pas d'évaluer les incidences sur les espèces associées à ces milieux protégés.

**La MRAe recommande d'analyser les incidences du projet de PLU sur les espèces patrimoniales, en particulier celles associées aux sites Natura 2000 proches. Sauf démonstration inverse, elle considère que les ouvertures à l'urbanisation en extension à proximité des marais doivent être évitées.**

Le secteur de la « Picauderie » (fig. n°4), d'une superficie totale d'environ 11,2 ha, est destiné à accueillir des constructions, installations et aménagements publics ou d'intérêt collectif. Ce projet est présenté comme un regroupement et une restructuration des équipements de rayonnement communal<sup>22</sup>. Le dossier indique que l'effet négatif sur les fonctions de ce corridor sera réduit grâce aux trames vertes internes et/ou espaces verts de proximité à conserver ou à créer, matérialisés au sein de l'OAP de la zone. Par ailleurs, l'OAP prévoit une « coulée verte » large et continue dans le sens nord-sud qui permettra de maintenir une continuité écologique<sup>23</sup>.

Cependant, le dossier ne permet d'évaluer les incidences sur les habitats (corridors diffus et réservoirs des milieux boisés de la TVB) et les espèces concernées, ni la cohérence des mesures proposées (coulée verte sur un axe nord/sud). **La MRAe recommande d'évaluer précisément ces incidences et d'expliquer les fonctionnalités de la coulée verte prévue.**

Le secteur du « Petit-Bois L'Espié » d'environ 10,1 ha, situé à proximité du centre-ville, et la zone du « Fief du Trézat/Le Maine du Vin », située au nord du bourg, sont occupés en partie par des boisements<sup>24</sup> pour

16 En matière d'habitat, « le point mort » correspond au nombre de logements qu'il est nécessaire de construire pour maintenir la population existante en tenant compte du phénomène de desserrement des ménages, des résidences secondaires et des logements vacants

17 RP page 267

18 RP page 257

19 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

20 RP page 277

21 RP page 278

22 Le secteur est actuellement occupé en majorité par des espaces boisés (boisements acidiphiles de chênes et châtaigniers) dont une partie présente un sous-bois anthropisé (strates arbustive et herbacée absente, là où des activités sportives existent (parcours sportif...), l'autre présentant un sous-bois dense

23 RP page 289

24 Il s'agit de boisements acidiphiles mixtes à Pins maritimes (*Pinus pinaster*), Chênes pédonculé (*Quercus robur*), et Châtaigniers (*Castanea sativa*). Le sous-bois dénote le caractère acide du sol : Ajonc d'Europe (*Ulex europaeus*), Bruyère brande (*Erica scoparia*), Fougère aigle (*Pteridium aquilinum*), Houx (*Ilex sempervirens*), Petit houx ou Fragon (*Ruscus aculeatus*), Asphodèle blanche (*Asphodelus albus*).

lesquels les OAP posent le principe de conservation (trame verte). Le règlement graphique classe ces boisements à conserver en zone 2AU destinée à un développement urbain futur organisé, à destination principale d'habitat. Le règlement graphique n'est donc pas cohérent avec le principe de protection des boisements.

**La MRAe recommande de lever cette incohérence en modifiant le règlement graphique dans le sens de la protection des boisements à conserver.**

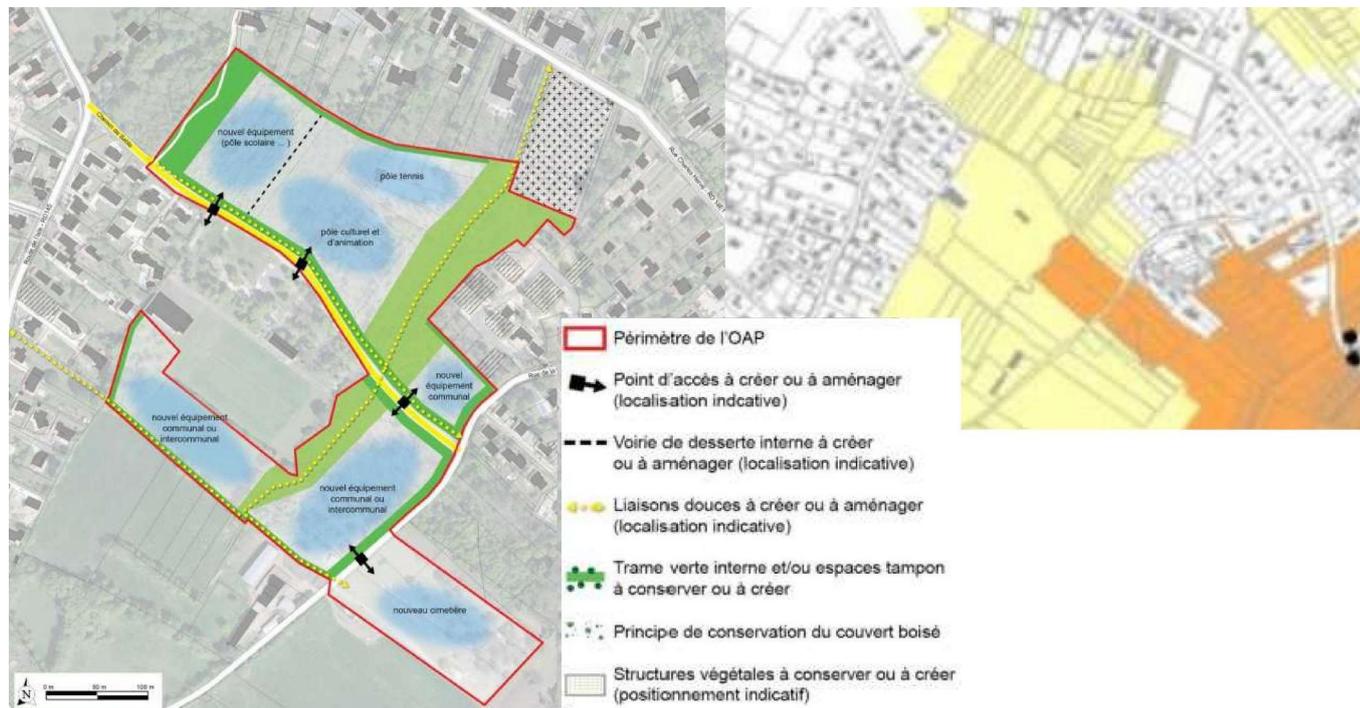


Fig.4 : Secteur « Picauderie » à gauche (OAP p16) et zoom de la carte des sensibilités du milieu naturel » (RP p146)

#### e - Paysage

Les secteurs d'extension urbaine situés au nord et au sud du bourg (secteurs Fief du Trézat/Le Maine du Vin et Picauderie) sont susceptibles de modifier significativement la physionomie des franges urbaines, ces secteurs étant, pour partie, déconnectés du tissu urbain. Le dossier ne permet pas d'appréhender les incidences sur les paysages ni les mesures envisagées pour les réduire.

**La MRAe recommande de compléter le dossier et d'indiquer dans les OAP les dispositions relatives à cette thématique. La MRAe recommande par ailleurs, dans le cadre de la loi Littoral, de s'interroger sur le caractère continu de l'urbanisation de ces secteurs, en particulier concernant la réalisation des équipements prévus au nord de la voie ferrée<sup>25</sup>.**

#### f - Risques

Le projet de PLU prend bien en compte les zonages de risque puisque les zones à urbaniser évitent les secteurs concernés par les risques de submersion, de remontées de nappes et les transports de matières dangereuses sur la RD 14. Le dossier fournit les informations relatives aux aléas sismiques et retrait/gonflement d'argiles. Pour le risque lié aux feux de forêt, les OAP prévoient des espaces tampon entre les futures constructions et les massifs boisés.

25 L'article L.121-8 du code de l'urbanisme dispose que « l'extension de l'urbanisation doit se réaliser (...) en continuité avec les agglomérations et villages existants »

#### **IV - Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale**

Le projet de plan local d'urbanisme d'Étaules prévoit, pour accueillir 500 habitants supplémentaires au cours de la prochaine décennie, de mobiliser environ 33 hectares de surfaces constructibles en extension pour la réalisation de 300 logements et l'aménagement d'équipements publics.

La MRAe estime que les besoins exprimés de foncier en extension urbaine à vocation d'habitat et d'équipement sont excessifs, et que le projet présenté est en contradiction avec l'objectif de maîtrise de l'artificialisation des sols. Les éléments apportés au dossier tendent au contraire à montrer que la mobilisation de l'enveloppe bâtie actuelle suffirait à répondre aux besoins en logements du projet communal.

Par ailleurs, le dossier n'évalue pas à un niveau suffisant les incidences du projet sur les habitats naturels identifiés dans la trame verte et bleue, les zones humides et les espèces protégées au titre de Natura 2000.

La MRAe considère donc que le dossier doit être repris pour redéfinir l'économie générale du projet d'urbanisation et pour prendre en compte à un niveau suffisant les enjeux environnementaux du territoire communal.

À Bordeaux, le 13 décembre 2019

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine  
Le président de la MRAe

**Signé**

Hugues AYPHASSORHO