



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

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

n°MRAe 2020ANA56

dossier PP-2020-9532

**Porteur du Plan :** commune de Royan

**Date de saisine de l'Autorité environnementale :** 13 février 2020

**Date de la consultation de l'Agence régionale de santé :** 14 février 2020

### **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, aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine et à l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 6 mai 2020 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.*

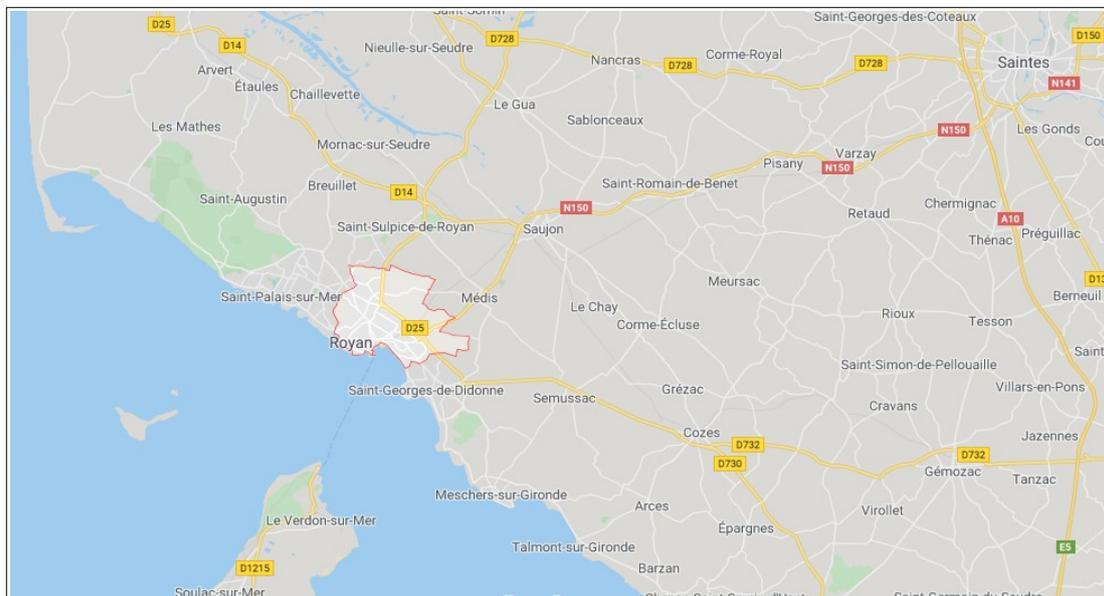
*Ont participé à la commission collégiale par voie numérique : Hugues AYPHASSORHO, Bernadette MILHÈRES, Gilles PERRON, Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK.*

*Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.*

*N'ont pas participé : Françoise BAZALGETTE*

## 1. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune de Royan, située sur le littoral atlantique dans le département de la Charente-Maritime, au nord de l'embouchure de l'estuaire de la Gironde. Sa population est de 18 398 habitants (source INSEE 2017) et sa superficie de 1 930 hectares. Elle fait office de ville-centre de la communauté d'agglomération Royan-Atlantique (CARA), composée de 34 communes pour une population d'environ 80 000 habitants.



Localisation de la commune de Royan (source : Google maps)

La commune de Royan dispose d'un PLU approuvé en 2008. La présente procédure de révision a été prescrite en juin 2015.

La CARA s'est dotée d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), approuvé le 25 septembre 2007, modifié le 20 octobre 2014. Ce SCoT est actuellement en cours de révision et a été récemment soumis à l'avis de la MRAe Nouvelle Aquitaine<sup>1</sup>.

Le projet communal a pour objectif d'accueillir 2 850 habitants supplémentaires sur les 10 ans du PLU, nécessitant la construction de 2 408 logements. Pour cela, il ambitionne d'accueillir plus de 60 % des futurs logements par comblement d'espaces non bâtis et en renouvellement urbain et de limiter l'extension des surfaces urbanisées à moins de 1 % de la surface totale de la commune, ce qui représente une vingtaine d'hectares.

Commune littorale au sens de la loi du 3 janvier 1986, le territoire de Royan est concerné par trois sites Natura 2000 et un Parc Naturel Marin (PNM) :

- N2000 (FR5412011) *Estuaire de la Gironde : marais de la rive nord*, zone de protection spéciale au titre de la Directive Oiseaux ;
- N2000 (FR5400438) *Marais et falaises des coteaux de Gironde*, zone spéciale de conservation au titre de la Directive Habitats/Faune/Flore ;
- N2000 (FR7200677) *Estuaire de la Gironde*, zone spéciale de conservation au titre de la Directive Habitats/Faune/Flore ;
- PNM (FR9100007) *Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis*, aire marine protégée.

La révision du plan local d'urbanisme (PLU) fait donc l'objet de la réalisation d'une évaluation environnementale en application des articles L. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme.

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

1 Avis délibéré N° 2020ANA43 adopté lors de la séance du 8 avril 2020 : [http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2020-9401\\_scot\\_royan\\_atlantique\\_mrae\\_signe.pdf](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2020-9401_scot_royan_atlantique_mrae_signe.pdf)

## 2. 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

Des incohérences apparaissent dans le rapport de présentation entre les différents chapitres<sup>2</sup> en ce qui concerne la démographie, les superficies, le nombre de logements, mais encore les orientations du projet d'aménagement et de développement durables et la hiérarchisation des enjeux, ce qui nuit à la compréhension d'ensemble du document. **La MRAe recommande une actualisation du dossier propre à résorber ces incohérences.**

Le résumé non technique ne reprend pas tous les éléments du diagnostic, ni ceux de la justification des choix retenus par le projet. Il ne présente pas, en particulier, les secteurs d'urbanisation retenus. De plus, les enjeux environnementaux ne sont pas hiérarchisés ni bien répartis dans les « grands domaines »<sup>3</sup> identifiés dans le rapport de présentation. Le résumé non technique doit permettre de comprendre l'ensemble du processus d'élaboration du plan, or tel que présenté, il ne permet pas un accès pédagogique et synthétique à l'ensemble du dossier, en particulier pour le public.

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. Il mériterait d'ailleurs utilement d'être placé en début de rapport de présentation. **La MRAe recommande de compléter le résumé non technique.**

Les indicateurs de suivi<sup>4</sup> ont pour objectifs d'apprécier les incidences du plan et de proposer des adaptations. Ils méritent d'être plus précis dans leurs définitions, et assortis d'un état zéro de référence le plus à jour possible, d'une fréquence de suivi et d'un objectif-cible. Sans cela, les améliorations à mettre en place pour respecter les engagements ne pourront être appréciées. **La MRAe recommande de compléter le tableau proposé dans ce sens.**

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

#### 1. Données socio-économiques

La MRAe souligne l'obsolescence des données contenues dans le diagnostic, datant pour les plus récentes de 2013 et pour quelques unes de 2014. De plus, il est important de fournir les sources des données, qui en l'occurrence sont quasi systématiquement absentes. L'actualisation de ces éléments est nécessaire à la bonne information du public pour appréhender le projet communal.

**La MRAe recommande d'actualiser le diagnostic socio-économique avec les données les plus récentes, et de les intégrer dans l'ensemble des parties du rapport de présentation y faisant référence.**

#### 2. Démographie et logements

Le rapport de présentation<sup>5</sup> énonce une hausse de la population communale entre 1990 (16 837 habitants) et 1999 (+0,2%), qui s'accroît entre 1999 et 2008 (+0,9%) et qui décroît entre 2008 et 2013 (-0,4%). En 2012 la population est de 17 690 habitants et une augmentation est constatée en 2013 avec 18 138 habitants. L'actualisation des données permettrait d'avoir une analyse démographique à jour<sup>6</sup>. Des éléments explicatifs de la baisse entre 2007 et 2013 sont seulement suggérés<sup>7</sup>, en indiquant que le parc de logements est insuffisant pour compenser les effets de l'attractivité touristique et le desserrement des ménages. **Toutefois, la MRAe recommande de fournir des éléments d'analyse ou des hypothèses plus précises sur cette baisse afin d'éclairer les projections du projet communal.**

Le rapport de présentation indique que la commune présente une forte attractivité touristique, marquée en particulier par une grande proportion de résidences secondaires (Plus de 8 700 résidences secondaires représentant environ 44% des logements en 2013), pouvant accueillir une population saisonnière importante. **La MRAe considère qu'il est nécessaire que les données relatives à la fréquentation touristique, influant fortement sur la détermination de la capacité d'accueil, soient détaillées dans le diagnostic.**

2 Rapport de présentation tome 1, pages 120 à 124, tome 2 pages 18 et suivantes, page 143, tome 2 pages 209 et suivantes et tableau page 215

3 Rapport de présentation tome 2, page 248

4 Rapport de présentation tome 2, page 243 et reproduit page 257

5 Rapport de présentation tome 1, pages 92

6 La population au recensement de la population de 2017 est de 18 398 habitants (source INSEE)

7 Rapport de présentation, tome 1, page 105

### **3. Consommation d'espace et potentiel de densification**

La superficie cumulée des parcelles disponibles pour l'habitat et les activités économiques représente environ 71 ha dans le PLU en vigueur.

Le rapport de présentation indique une consommation d'espace d'environ 32 ha sur les 10 dernières années à travers un graphique non commenté<sup>8</sup>. Cette consommation est répartie :

- entre 17 ha d'espaces naturels et agricoles et 15 ha pour des opérations de renouvellement urbain et de densification ;
- entre 26,59 ha dédiés à l'habitat, 5,09 ha pour les activités économiques et 0,35 ha pour les équipements.

**La MRAe préconise de préciser la destination finale (habitat, activités, équipements) des parcelles d'origine naturelle, agricole ou forestière consommées dans le PLU en vigueur.**

Le potentiel de foncier mobilisable pour le projet de PLU repose sur le restant à urbaniser du PLU en vigueur, soit environ 40 ha. Une carte<sup>9</sup> localise le potentiel de ce foncier.

Le rapport de présentation mérite des précisions quant aux enveloppes urbaines existantes, la façon de sélectionner les parcelles densifiables (parcelles nues, divisions, changements de destination) et les espaces consommables (terres naturelles, agricoles et forestières). Ces précisions sont nécessaires pour comprendre les choix à faire dans le projet de PLU sur les secteurs à urbaniser au vu des besoins et d'une meilleure prise en compte des impacts environnementaux.

### **4. Ressources en eau**

Le rapport de présentation<sup>10</sup> indique que la commune est située en zone de répartition des eaux (ZRE) où l'on constate une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins.

Dans son avis, déjà cité, sur le SCOT de Royan Atlantique, la MRAe recommandait d'intégrer dans le dossier des données récentes et détaillées sur les volumes prélevés. Elle recommandait également de préciser les capacités résiduelles des captages au regard des autorisations de prélèvements existantes, nécessaires pour garantir l'adéquation des objectifs du SCOT Royan Atlantique avec les capacités du territoire à s'approvisionner en eau potable.

Compte tenu des besoins en eau supplémentaires, importants, en période estivale (tourisme, irrigation), cette recommandation, déclinée à l'échelle de la commune de Royan garde toute sa pertinence.

### **5. Assainissement**

Le réseau d'assainissement collectif de Royan est connecté à la station d'épuration de Saint-Palais-sur-Mer sous la compétence de la CARA. Elle traite les eaux de 14 communes et de 7 établissements industriels et fonctionne pour une capacité totale de 175 000 équivalent-habitants (EH) en période estivale. D'après le plan de zonage du schéma directeur d'assainissement des eaux usées de la CARA révisé en 2018, la station est en capacité d'accepter les rejets issus du zonage proposé sans modification.

Le système d'assainissement non collectif est également géré par la CARA. Il concerne 7 % des habitations de la commune de Royan. Le rapport de présentation ne donne pas d'information quant à la conformité des installations ni sur les éventuelles mesures à prendre en cas de non-conformité, alors que des données sont disponibles en annexe du dossier de PLU dans le schéma directeur des eaux usées réactualisé, indiquant des cas de non-conformité.

**La MRAe recommande d'apporter, dans le rapport de présentation, des informations suffisantes en matière d'assainissement non collectif, et si nécessaire les mesures projetées pour en rétablir la conformité.**

### **6. Patrimoine naturel et continuités écologiques**

Le rapport de présentation fait un inventaire de l'état initial de l'environnement en mettant en évidence la richesse patrimoniale de la commune (trois sites Natura 2000, quatre espaces boisés significatifs, un parc naturel marin, trois zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique), ainsi que la trame verte et bleue à l'échelle communale et la richesse paysagère. Cet inventaire est conclu par une synthèse environnementale<sup>11</sup>.

8 Rapport de présentation tome 1, page 118

9 Rapport de présentation tome 2, page 144

10 Rapport de présentation tome 1, page 22

11 Rapport de présentation tome 1, page 89

En revanche, les zones humides sont succinctement évoquées dans le rapport de présentation<sup>12</sup> mais elles n'ont pas été recensées. **La MRAe recommande de compléter le rapport par des éléments détaillés de connaissance et de présentation des enjeux de préservation de ces zones humides.** Il convient ainsi de caractériser les zones humides 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 (critère pédologique ou floristique). Cet article définit 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* ».

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) s'attachent à éviter d'impacter ces espaces remarquables. **La MRAe recommande de compléter l'état initial de l'environnement par une analyse plus détaillée de la situation environnementale des terrains identifiés comme urbanisables, que l'on retrouve en particulier dans les OAP, pour permettre d'évaluer les impacts environnementaux de l'urbanisation projetée.**

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

### **1. Justification du projet communal**

Le parc de résidences secondaires connaît une croissance importante pour atteindre environ 44 % du parc total de logements en 2013 et un taux de vacance très faible (3,3 % du parc en 2013). Concomitamment, il est relevé un vieillissement de la population et une réduction de la taille des ménages, passant de 2,8 en 1968 à 1,7 en 2013. La hausse du nombre de résidences secondaires est quatre fois supérieure à l'augmentation du nombre de résidences principales entre 2008 et 2013 (734 résidences secondaires en plus).

Le projet de PLU présente trois scénarios d'évolution démographique (-0,4 %, +0,6%, +1,5%) pour déterminer le besoin en logements, à partir d'hypothèses définies (nouveaux habitants, stabilité du desserrement de la population, réduction par deux du nombre de création de résidences secondaires, hausse de la vacance et stabilité du renouvellement du parc). Le choix des hypothèses n'est toutefois pas explicite et le caractère ancien des données exploitées nuit à la pertinence de l'analyse.

Le scénario finalement choisi retient une croissance de 1,4 % par an amenant une hausse de la population de 2 851 habitants et un besoin de 2 408 logements en 2029, proche du scénario du SCoT en vigueur et actuellement en cours de révision (scénario à 1,5%).

**La MRAe recommande d'actualiser ce travail à partir des données démographiques plus récentes et d'explicitier le choix des hypothèses retenues pour construire les scénarios : desserrement ; vacance ; renouvellement urbain ; et les outils mis en œuvre pour tendre vers une réduction par deux du rythme de création de résidences secondaires, Après avoir construit les scénarios, il convient également de mieux expliquer, pour le public, les raisons du choix du projet et sa faisabilité.**

### **2. Choix des zones ouvertes à l'urbanisation à vocation d'habitat**

Le choix des zones ouvertes à l'urbanisation repose sur les parcelles ouvertes à l'urbanisation dans le PLU en vigueur pour atteindre une mobilisation de 37,9 ha pour l'habitat et 2,8 ha pour des activités économiques. Aucune explication n'est fournie quant aux facteurs de choix des zones ouvertes à l'urbanisation, en particulier pour la construction des orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Le nombre de logements constructibles serait de 2 211<sup>13</sup> pour un besoin estimé de 2 408<sup>14</sup>, soit un écart de près de 200 logements. **La MRAe recommande de justifier cet écart.**

**La MRAe recommande de compléter la partie relative à l'explication des choix des zones à urbaniser, qui devraient se faire de manière itérative en prenant en compte leurs incidences potentielles sur l'environnement. L'explication des choix est également une garantie de bonne prise en compte de la séquence « éviter, réduire, compenser » afin de minimiser les incidences sur l'environnement.**

12 Rapport de présentation tome 1, chapitres 1.4.3 page 20 et 1.9.2 page 46

13 Rapport de présentation tome 2, tableau page 143

14 Rapport de présentation tome 2, page 6

### **3. Consommation d'espaces agricoles et naturels**

Le projet communal prévoit la consommation<sup>15</sup> de 40,7 ha selon la répartition suivante : 16,2 ha en extension, 12,4 ha en renouvellement urbain, et 12,1 ha en densification (dont 2,8 ha pour de l'activité économique en densification).

Le rapport indique<sup>16</sup> que le projet de PLU réduit de plus de moitié la consommation de ces espaces par rapport au document d'urbanisme en vigueur, toutefois la consommation d'espaces naturels et agricoles, d'environ 16 ha dans le projet communal, est équivalente à la consommation des dix dernières années (17 ha)<sup>17</sup>. **La MRAe rappelle que le SRADDET<sup>18</sup> Nouvelle-Aquitaine, approuvé le 27 mars 2020, prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à celle connue entre 2009 et 2015. Le projet présenté semble donc nettement s'écarter de cet objectif, et contrevient à l'objectif national de modération de la consommation foncière.**

**La MRAe recommande de préciser les critères retenus pour sélectionner les parcelles urbanisables amenant à maintenir une consommation d'espaces naturels et agricoles pour les dix prochaines années identiques à celle des dix dernières années.**

### **4. Incidences sur l'environnement**

Le projet de territoire évite les zones de plus grande richesse environnementale et écologiquement sensibles. Toutefois, le projet prévoit la consommation de 16 ha de surfaces naturelles et agricoles. La MRAe rappelle que la démarche d'évaluation environnementale a pour but d'apprécier les incidences de ces consommations sur l'environnement. Les secteurs à urbaniser (La Perche et les Tries et Chassot), inscrite dans des orientations d'aménagement et de programmation, comprennent des espaces déclarés comme surface d'intérêt écologique. Le rapport de présentation indique que des mesures devront être prises pour limiter les impacts sur le milieu sans autre forme de précisions.

**La MRAe recommande de compléter l'état initial de l'environnement (richesses faunistique et floristique, zones humides) de ces secteurs susceptibles d'être touchés de manière notable par la mise en œuvre du plan. Par ailleurs la méthode d'analyse des incidences sur l'environnement mériterait d'être mieux explicitée par des éléments quantitatifs. Enfin, les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation qui devront être mises en œuvre sur ces secteurs devraient être exposées.**

### **5. Prise en compte des risques**

L'état initial de l'environnement identifie les risques naturels et technologiques comme un enjeu très fort sur la commune en raison de la superposition de plusieurs risques naturels majeurs (tempête, inondation et submersion marine, feux de forêt, retrait-gonflement des argiles, cavités souterraines) et de risques technologiques avec trois installations classées pour l'environnement (ICPE), des sites industriels BASIAS et des risques liés aux transports de matières dangereuses.

La prise en compte de cet enjeu n'est pas suffisamment expliquée au moment du choix du projet communal ni au moment de la prise des mesures pour ne pas augmenter l'exposition des biens et des personnes aux risques. Une carte de superposition des zones d'aléa et des espaces urbanisés ou à urbaniser pourrait faciliter l'appréhension des zones à risque et ainsi permettre d'identifier les incidences et les mesures prises en conséquence.

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

## **3. 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 Royan vise à encadrer le développement de son territoire d'ici 2029. La collectivité projetée, à cette échéance, l'accueil de 2 850 nouveaux habitants.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale recommande de compléter le diagnostic en actualisant et en précisant certaines données relatives à la démographie, au potentiel de densification, à la ressource en eau, à l'identification des zones humides et à l'état initial des zones à urbaniser. Les informations relatives à

15 Rapport de présentation tome 2, page 143

16 Rapport de présentation tome 2, page 145

17 Rapport de présentation tome 1, tableau page 117

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

la construction du projet communal, notamment les hypothèses de réduction de la hausse du nombre de résidences secondaires, méritent d'être justifiées.

La consommation d'espace envisagée pour les dix prochaines années est équivalente à celle des dix années passées, et s'écarte de l'objectif national de modération de la consommation foncière.

Les incidences des ouvertures à l'urbanisation sur les milieux naturels sont considérées comme faibles mais l'analyse menée n'intègre pas une description complète des impacts potentiels des orientations d'aménagement et de programmation, ainsi que des mesures d'évitement ou de réduction, trop lacunaires, notamment à l'égard de zones humides insuffisamment identifiées. Ceci doit donc être revu.

Plus globalement, la démarche intégratrice et itérative de la prise en compte de l'environnement pour construire le projet communal n'est pas suffisamment détaillée. Une plus grande attention dans sa description est indispensable pour informer le public des choix réalisés. Le suivi des incidences du projet sur l'environnement doit de plus être affiné.

Enfin, le résumé non technique doit être complété pour assurer une meilleure information du public afin d'être auto-suffisant dans un souci pédagogique.

Ainsi en l'état actuel du dossier, la Mission Régionale d'Autorité environnementale considère que le dossier doit être amélioré.

À Bordeaux, le 6 mai 2020,

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine  
Le président de la MRAe

**Signé**

Hugues AYPHASSORHO