



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale  
de la région Nouvelle-Aquitaine  
sur la révision de la carte communale  
de Saint-Pierre-du-Palais (17)**

n°MRAe 2020ANA109

dossier PP-2020-9862

**Porteur de la procédure :** commune de Saint-Pierre-du-Palais

**Date de saisine de l'autorité environnementale :** 23 juin 2020

**Date de saisine pour l'avis de l'agence régionale de santé :** 23 juillet 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).*

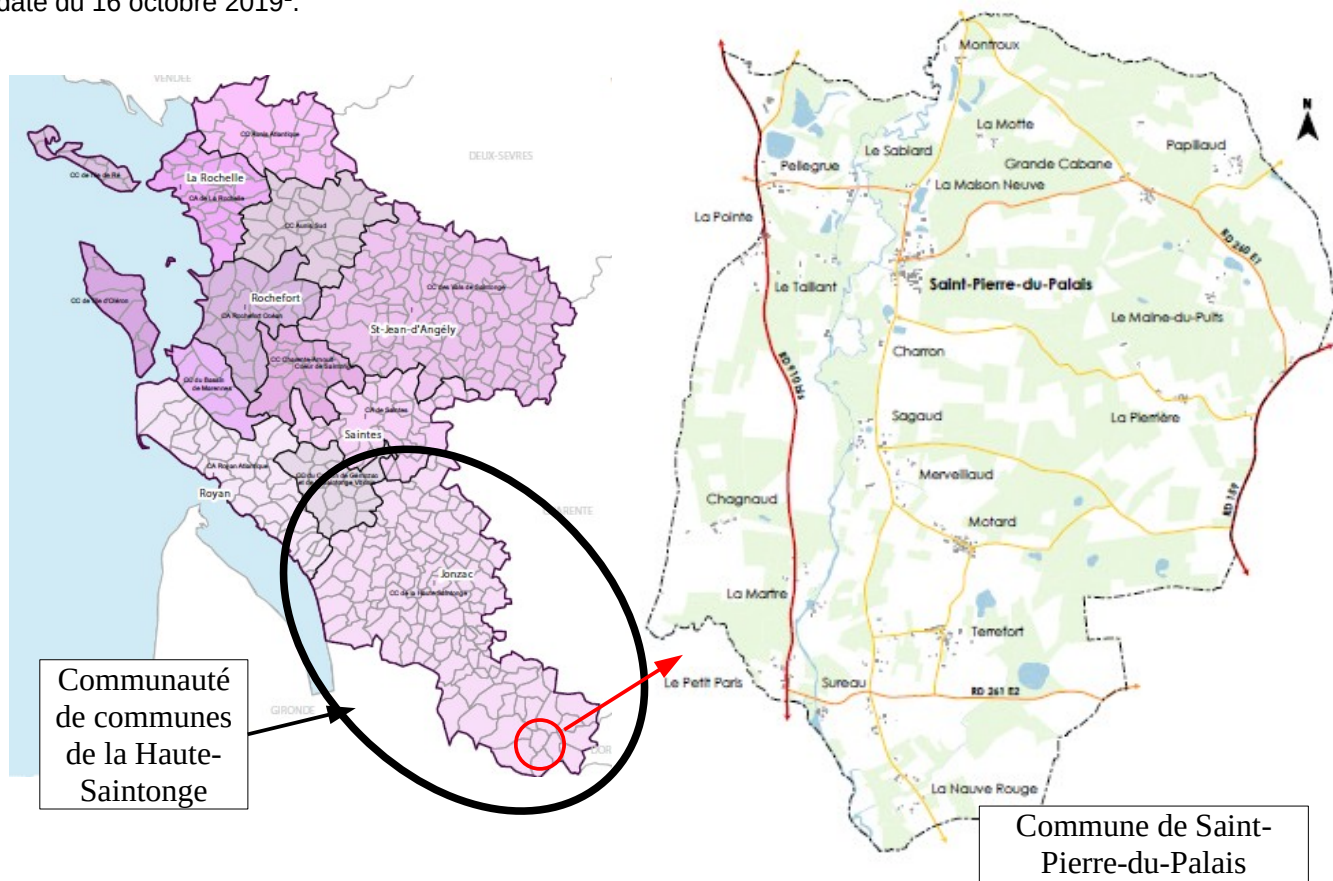
*Conformément au règlement intérieur du CGEDD et à la décision du 16 octobre 2019 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 17 septembre 2020 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Bernadette MILHÈRES.*

*La délégataire citée 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 de la carte communale de la commune de Saint-Pierre-du-Palais, prescrite par délibération du conseil municipal le 11 décembre 2012. La commune est située dans le département de la Charente-Maritime à environ 25 km au sud-est de Montendre. En 2016, elle comptait 373 habitants pour une superficie de 12,93 km<sup>2</sup>.

La commune de Saint-Pierre-du-Palais appartient, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, à la communauté de communes de la Haute-Saintonge. Ce territoire à dominante rurale comptait en 2016 près de 68 000 habitants. Il est couvert par le SCoT de la Haute-Saintonge approuvé le 19 février 2020, qui a fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 16 octobre 2019<sup>1</sup>.



gauche : localisation de la communauté de communes de la Haute-Saintonge  
droite : communes de Saint-Pierre-du-Palais  
(Sources : rapport de présentation)

Du fait de la présence sur le territoire communal d'un site Natura 2000, la Zone spéciale de conservation (ZSC) *Vallées du Lary et du Palais*<sup>2</sup> désignée au titre de la Directive « Habitats, faune, flore », le projet de carte communale est soumis à évaluation environnementale en application de l'article L.104-15 du code de l'urbanisme. Il fait ainsi l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale, objet du présent document.

En termes d'occupation des sols, le rapport de présentation met en avant l'importance des boisements et des landes (64 % du territoire) ainsi que des prairies permanentes liées à d'anciennes activités d'élevage (20% du territoire). Les surfaces urbanisées de la commune représentent 4,4 % de sa superficie (données IGN de 2017)<sup>3</sup>. Le site Natura 2000, auquel se superpose une Zone Naturelle d'Intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II, représente environ 13 % du territoire communal (sur environ 1844 hectares de ce vaste complexe de zones humides continentales).

1 [http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2019-8747\\_scoT\\_haute-saintonge\\_mrae\\_signe.pdf](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2019-8747_scoT_haute-saintonge_mrae_signe.pdf)

2 Descriptif du site page 22 du rapport de présentation. Voir aussi <https://inpn.mnhn.fr/site/natura2000/FR5402010>

3 Cf. Rapport de présentation, p. 142.

La commune justifie la révision de sa carte communale par une volonté d'« *entretenir la dynamique d'installation de jeunes familles en mobilisant le foncier nécessaire au maintien d'un certain niveau de construction neuve* »<sup>4</sup>.

La population de la commune de Saint-Pierre-du-Palais a en effet crû sur la période 2006-2011 (+4,8 %), sous l'effet de l'installation de jeunes familles avec enfants, en corrélation avec le taux de construction neuve<sup>5</sup>. La croissance démographique a ensuite ralenti de 2011 à 2016 (+0,1%). Cette dynamique s'est soldée par une consommation foncière de 12,1 hectares de 2005 à 2019.

La commune prévoit ainsi de construire quatre logements par an à horizon 2030, pour une surface consommée de 4 hectares (10 logements par hectare), sans préciser toutefois les perspectives en termes d'augmentation de la population.

## **II. Contenu du dossier, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement par le projet de carte communale**

### **A. Remarques générales**

Pour mémoire, une carte communale a pour objet de délimiter les secteurs susceptibles d'accueillir le développement urbain futur ou de connaître des mutations importantes. Les zonages ne distinguent que deux catégories de zones : les secteurs où les constructions sont autorisées, et les secteurs où elles sont interdites sauf exception. Le document graphique peut identifier des secteurs réservés à l'implantation d'activités.

Conformément à l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme, une carte communale est soumise à obligation de compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT), les plans de déplacement urbain, les plans locaux de l'habitat et les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes.

En l'espèce, ainsi qu'indiqué en introduction, la commune de Saint-Pierre-du-Palais est couverte par le SCoT de Haute-Saintonge.

En outre, la communauté de communes de la Haute-Saintonge a élaboré un plan climat air énergie territorial (PCAET), qui a fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 1<sup>er</sup> juillet 2020<sup>6</sup>. En vertu de l'article L. 131-5 du code de l'urbanisme, la carte communale de Saint-Pierre-du-Palais doit prendre en compte ce PCAET.

### **B. Composition du dossier**

Le rapport de présentation répond globalement à l'ensemble des obligations issues de l'article R. 161-2 du code de l'urbanisme. Notamment, le rapport présente une analyse des incidences notables probables de la mise en œuvre de la carte sur l'environnement, avec un tableau de synthèse des mesures d'évitement et de réduction envisagées<sup>7</sup>. Le rapport présente également, comme attendu, un résumé non technique et un système d'indicateurs associé à la mise en œuvre de la carte communale.

Sur la forme, il est clair et pédagogique, malgré certaines erreurs d'insertion de légendes sur les cartographies qu'il serait souhaitable de corriger avant la consultation du public. Il est doté d'un sommaire facilitant la prise de connaissance des informations mais qui mériterait d'être un peu plus détaillé.

Le dossier présenté méconnaît cependant les dispositions de l'article R. 161-3 du code de l'urbanisme relatives au contenu spécifique attendu pour les cartes communales soumises à évaluation environnementale. Cet article prévoit que le rapport de présentation « *expose les prévisions de développement, notamment en matière démographique* ». Or, le rapport ne précise pas les objectifs démographiques de la commune à horizon 2030. Il ne démontre pas que l'objectif de construction neuve de la commune est proportionné à l'évolution démographique prévisible de la commune. On rappellera à cet égard que la croissance démographique s'est ralentie à partir de 2011.

De plus, le 4<sup>o</sup> de ce même article du code énonce que le rapport de présentation doit exposer « *les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique de la carte* ». Or, le rapport de présentation ne présente qu'une hypothèse de développement du territoire, fondée sur l'objectif de construction de quatre logements par an à

4 Cf. Rapport de présentation, p. 169.

5 Cette croissance s'est cependant ralentie à partir de 2011.

6 [http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp\\_2020\\_9712\\_pcaet\\_haute\\_saintonge\\_signe.pdf](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2020_9712_pcaet_haute_saintonge_signe.pdf)

7 Cf. Rapport de présentation, p. 196 et suivantes.

raison de dix logements par hectare. Il n'est pas démontré qu'une réduction de la vacance ou une densité supérieure ne seraient pas adaptées pour soutenir la dynamique d'accueil de nouvelles populations souhaitée par la commune.

**La MRAe recommande de préciser les objectifs démographiques du projet de carte communale afin de démontrer les besoins en logements sur la base d'hypothèses étayées, et de justifier de la présentation d'un seul scénario de développement.**

## **C. Diagnostic et analyse de l'état initial de l'environnement**

### **1. État initial de l'environnement, définition de la Trame verte et bleue**

L'état initial de l'environnement relève l'importance des enjeux écologiques attachés au réseau hydrographique local. Ce réseau est constitué principalement par la rivière du Palais, qui s'écoule du Nord au Sud et se jette dans le cours d'eau du Lary, affluent de l'Isle, elle-même affluent de la Dordogne. Ces deux cours d'eau reçoivent les eaux de plusieurs affluents locaux qui parcourent le territoire d'est en ouest : le Loirat, le Mouron, L'Enclou. Le territoire présente également de nombreux plans d'eau issus de l'exploitation des anciennes carrières.

Le rapport présente de façon détaillée le site Natura 2000 *vallées du Lary et du Palais*, avec un exposé des enjeux de conservation et des menaces pour l'équilibre du site identifiés.

Il présente la logique des trames vertes et bleues définies dans le SCoT de la Haute-Saintonge et dans le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Poitou-Charentes. Sur cette base, il définit la trame verte et bleue (TVB) sur le territoire communal. Les continuités écologiques se fondent sur le réseau des vallées du Lary et du Palais et leurs affluents, les habitats forestiers et landicoles ainsi que les prairies naturelles du territoire. Les habitats aquatiques ponctuels représentés essentiellement par les plans d'eau parcourant le massif forestier de la Double Saintongaise<sup>8</sup> sont également pris en compte.

**La MRAe recommande de reprendre dans le document la carte du schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'équilibre des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine approuvé le 27 mars 2020, celle du SRCE Poitou-Charentes n'étant plus opposable.**

La MRAe relève en outre l'intérêt de la carte relative à la « perméabilité des milieux », présentée à la page 37 du rapport, qui délimite notamment des zones tampons à préserver entre les zones ayant un intérêt écologique et les espaces artificialisés. **La MRAe préconise que les informations de cette carte soient reprises dans l'analyse des incidences, pour démontrer l'absence de superposition entre les secteurs rendus constructibles et ces zones tampons.**

### **2. Ressource en eau**

S'agissant des enjeux de préservation de la qualité des eaux du territoire, le rapport reprend les données du SDAGE<sup>9</sup> Adour-Garonne 2016-2021, le SAGE Isle-Dronne étant en cours d'élaboration selon le dossier. Il met en exergue, principalement, les impacts négatifs des activités agricoles et industrielles.

Or le SDAGE identifie également un enjeu lié aux rejets domestiques. Le territoire ne disposant pas de réseau d'assainissement collectif, le rapport présente une carte des secteurs favorables à l'assainissement autonome, mais il ne fait pas état des dysfonctionnements constatés sur les installations autonomes existantes.

**Les rejets d'assainissement représentant des sources potentielles de pollution des eaux, la MRAe recommande de préciser, dans le rapport de présentation, la localisation des installations non conformes, les dysfonctionnements constatés et les mesures mises en œuvre pour y remédier. La MRAe recommande en outre d'ajouter au tableau de bord d'indicateurs un suivi des pollutions liées aux rejets des systèmes d'assainissement étant donné l'importance de cet enjeu sur la commune.**

En ce qui concerne l'eau potable, le rapport, s'appuyant sur le Schéma Départemental d'Alimentation en Eau Potable de Charente-Maritime révisé en 2015, ne fait pas état de difficultés d'approvisionnement particulières<sup>10</sup>.

8 Cf. Rapport de présentation, p. 35 et suivantes.

9 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)

10 Cf. Rapport de présentation, p. 59.

En matière de gestion des eaux pluviales, le diagnostic conclut, de façon pertinente, que la carte communale devra éviter toute urbanisation sur les parties basses de la commune, afin de préserver les espaces utiles au ruissellement et d'éviter l'exposition des biens et des personnes à d'éventuels aléas d'inondation ou de coulées de boue<sup>11</sup>. Il convient en effet de rappeler que le relief de la commune est assez marqué, avec un haut relief à l'est du territoire, puis un dénivelé progressif vers l'ouest et le fond de vallée du Palais, où s'est développée l'urbanisation.

### 3. Diagnostic patrimonial et paysager

L'enjeu paysager fait l'objet d'une analyse approfondie dans la partie relative à « l'analyse des paysages de la commune »<sup>12</sup>. Le rapport énonce des restrictions à opposer à l'urbanisation afin de protéger les paysages décrits. Il s'agit essentiellement de protéger les points hauts offrant des vues « sensibles », une carte de synthèse des mesures à mettre en place étant présentée à la page 56.

### 4. Risques et nuisances

Le diagnostic présente les risques et nuisances identifiés sur le territoire, et qui sont susceptibles de circonscrire les zones d'urbanisation : le risque inondation (la commune n'étant pas concernée par un plan de prévention du risque inondation), le risque incendie et feu de forêt, le risque mouvement de terrains, les risques industriels, du fait de la présence d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) liées à l'exploitation de carrières, et enfin les nuisances liées à la RD 910 bis qui génère une bande d'inconstructibilité de 75 mètres au titre de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme.

Cette analyse des risques, illustrée par des cartes, permet une appréhension satisfaisante des contraintes à l'urbanisation sur le territoire de la commune.

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

### 1. Établissement du projet communal et consommation d'espace

#### Projet démographique

Sans projection démographique à horizon 2030, le projet semble être construit simplement sur la base d'un objectif de soutien de la dynamique d'accueil de jeunes familles, avec la perspective d'une quarantaine de nouveaux ménages à l'horizon 2030 et un objectif de quarante logements à produire à terme.

Les données démographiques du diagnostic ne permettent pas de démontrer que ces objectifs sont correctement positionnés, notamment en l'absence de projection de la mortalité et du solde migratoire. La seule prévision présentée dans le rapport concerne le desserrement, avec une hypothèse d'évolution de la taille moyenne des ménages de -0,1 personne, soit 2,2 personnes par ménage en 2030. Cette hypothèse est insuffisante pour justifier des objectifs de la commune, étant observé, par surcroît, qu'il n'est pas précisé si les quarante logements à produire à horizon 2030 comprennent ou non les besoins issus du desserrement.

De plus, dans la perspective de justifier l'objectif de quarante logements neufs à horizon 2030, la commune ne fait pas d'hypothèse sur la réduction de la vacance (15 % soit 30 logements vacants en 2016). Ainsi, le rapport de présentation ne tient pas compte des objectifs du SCoT en matière de réduction de la vacance de logements, inscrite dans l'orientation 4.3.2. « *réinvestir le parc de logements vacants* ». Il ne prend pas non plus en compte les actions du PCAET de la Haute-Saintonge qui visent à rénover 500 logements par an jusqu'en 2050.

**La MRAe recommande fortement à la commune de Saint-Pierre-du-Palais de revoir à la baisse, sur la base de projections démographiques et d'hypothèses de réduction de la vacance dans le parc de logements, l'objectif de production de quarante logements à horizon 2030.** La démonstration des besoins en logements devra faire apparaître, d'une part, la tendance démographique « naturelle » du territoire compte-tenu des évolutions constatées sur la période précédente, et d'autre part le surcroît de capacité d'accueil liée à l'objectif d'accueil de jeunes familles exprimé par la commune.

#### Besoin en logements et consommation d'espace

Dans sa démonstration, le rapport s'appuie sur les dispositions du SCoT de la Haute-Saintonge. Or, celui-ci fixe un objectif de création de 2,7 logements par an en moyenne pour les communes rurales à l'échelle du SCoT. **La MRAe recommande donc de justifier l'objectif supérieur de création de logements sur la commune de Saint-Pierre-du-Palais (4 logements par an) par rapport à celui du SCoT.**

11 Cf. Rapport de présentation, p. 63.

12 Cf. Rapport de présentation, p. 42.

Le rapport de présentation s'attache à définir les parties actuellement urbanisées de la commune sur la base de critères d'étendue et de densité des parties bâties. Cela conduit à définir une armature urbaine constituée du bourg, des hameaux dits « Terrefort » et « Motard », et de deux sites réservés à des activités économiques au titre de l'article R. 161-5 du code de l'urbanisme<sup>13</sup>.

Au sein de cette armature urbaine, la commune a identifié des terrains vacants susceptibles d'être consommés par l'habitat à horizon 2030. Dans ce cadre, elle prévoit la mobilisation de quatre hectares (1,4 en densification et 2,6 en extension) répartis de la façon suivante : 50 % sur le bourg, 37 % sur le hameau « Terrefort » et 13 % sur le hameau « Motard »<sup>14</sup>.

Pour ce qui concerne le bourg, la commune prévoit notamment une opération « de type lotissement » sur un terrain de 1,5 hectare.

Le rapport de présentation met en avant le fait que la carte communale révisée emporte une consommation d'espace de 50 % inférieure à celle de la période 2005-2019 (0,4 ha par an contre 0,8 ha sur la période passée). La carte communale s'inscrirait ainsi en conformité avec les objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine.

La MRAe souligne que, au-delà du fait que le besoin de consommation d'espace n'est pas justifié en termes d'évolution démographique, la mobilisation de deux hectares sur les quatre prévus, concerne les hameaux dits « Terrefort » et « Motard ». Ce parti ne semble pas répondre à la prescription afférente à l'objectif 4.3.3 du SCoT, qui commande de limiter le développement des hameaux.

## **2. Prise en compte de l'environnement**

Les terrains retenus tiennent globalement compte des contraintes à l'urbanisation identifiées dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement (risque inondation, zone de non constructibilité le long de la RD910 bis, insertion paysagère, continuités écologiques). Des cartes superposant le zonage envisagé avec certains des enjeux identifiés facilitent la vérification de la prise en compte des principales composantes environnementales<sup>15</sup>.

Pour autant, l'analyse fait ressortir que les terrains inclus dans la zone constructible qui représentent cinq constructions potentielles dans le bourg, six constructions dans le lieu-dit « Motard », et sept constructions dans le lieu-dit « Terrefort » présentent un sol peu favorable à la mise en œuvre de dispositifs d'assainissement non collectif.

S'agissant du bourg, les terrains constructibles semblent de surcroît se situer, pour une parcelle, en limite du site Natura 2000 *Vallées du Palais et du Lary*, et pour une autre, en limite d'une zone humide probable<sup>16</sup>.

La commune entend faire valoir un impact limité lié au fait que ces terrains sont déjà artificialisés. Cette observation ne lève cependant pas les interrogations sur les incidences probables liées à des rejets du système d'assainissement, compte-tenu du fait, notamment, que le rapport ne présente pas le bilan des non-conformités constatées sur les installations de la commune ainsi qu'indiqué précédemment, ni une analyse de leurs causes et des mesures envisagées pour y remédier. Les alertes et objectifs concernant l'état des masses d'eau superficielles et souterraines sont exposés de façon détaillée dans le rapport (pages 14 à 17), sans cependant que soit fait lien avec les dispositifs d'assainissement.

**La MRAe rappelle que l'urbanisation ne doit pas compromettre l'atteinte des objectifs en matière de qualité des eaux prévus par le SDAGE Adour-Garonne et qu'à ce titre il convient de tenir compte des dispositifs d'assainissement.**

Il convient en outre de rappeler que le PCAET de la Haute-Saintonge comporte une action visant à « protéger et restaurer les zones humides », notamment en augmentant la taille et le nombre des surfaces « agro-écologique »s.

**La MRAe recommande de compléter le rapport pour démontrer l'absence effective d'incidences notables du projet de carte communale sur les milieux humides jouxtant ces parcelles et de présenter les mesures d'évitement ou de réduction à mettre en œuvre pour y remédier.**

Il convient de souligner que certaines des mesures proposées par la commune pour limiter les incidences de la carte communale n'ont pas de portée réglementaire. Ainsi, la mesure consistant à « créer un pré-

13 Cf. Rapport de présentation, p. 141.

14 Cf. Rapport de présentation, p. 166.

15 Cf. Rapport de présentation, p. 183 et suivantes.

16 Cf. Rapport de présentation, p. 191.

verdissement » au sein de l'une des emprises ouvertes à la construction au sud du bourg, afin de compenser l'urbanisation de surfaces herbeuses naturelles et de jardins<sup>17</sup>, ne relève pas de la carte communale.

**La MRAe recommande de mettre en œuvre en premier lieu des mesures d'évitement ou de réduction avant toute mesure de compensation. Dans ce cas de figure, une adaptation du périmètre de la zone constructible pourrait permettre de réduire les incidences sur les surfaces herbeuses et jardins précités. Le découpage parcellaire actuel, en lanières, paraît de nature à faciliter cette adaptation**



De même, « l'accompagnement des projets en termes de qualité urbaine et d'aspect extérieur des constructions » n'a pas de valeur contraignante, le règlement national d'urbanisme (RNU) étant seul opposable pour réglementer les constructions.

**La MRAe recommande de démontrer, à l'aide de cartes, que les secteurs intégrés dans la zone constructible de la carte communale respectent les restrictions posées dans le diagnostic pour préserver les vues paysagères.**

### **III. Synthèse des points principaux de l'avis de l'autorité environnementale**

Le projet de carte communale de Saint-Pierre-du-Palais vise à encadrer le développement de son territoire à horizon 2030 en intégrant à la zone constructible quatre hectares de terrains, dont 1,4 hectare en densification et 2,6 en extension. L'objectif est de produire quarante logements pour favoriser l'installation de jeunes familles..

La principale réserve de la MRAe concerne l'absence de projection démographique à horizon 2030 qui justifierait cet objectif, et l'absence de scénario alternatif envisagé par la commune pour assurer son développement. Ainsi, les pistes consistant à augmenter la densité de logements à l'hectare ou surtout à prendre en compte l'évolution de la vacance pour apprécier les besoins de construction neuve ne semblent pas avoir été explorées.

S'agissant du choix des secteurs intégrés à la zone constructible, la MRAe relève que la moitié des surfaces ajoutées concernent les hameaux « Terrefort » et « Motard », alors que le SCoT de la Haute-Saintonge contient une prescription relative à la limitation du développement des hameaux.

17 Cf. Rapport de présentation, p. 196.

Sur les parcelles identifiées dans le bourg, la MRAe relève que certaines d'entre elles jouxtent des zones humides, ce qui interroge compte-tenu d'un sol présentant des contraintes fortes pour la mise en œuvre d'installations d'assainissement. De plus, le rapport ne fait état d'aucune information relative aux dysfonctionnements observés sur les installations existantes.

La MRAe appelle donc la commune à revoir ses objectifs, en recentrant la zone constructible sur les secteurs du bourg présentant les plus faibles contraintes à l'urbanisation.

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

À Bordeaux, le 17 septembre 2020

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,  
la membre permanente déléguée

**Signé**

Bernadette MILHÈRES