



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme
de la commune de Saint-Simon-de-Bordes (17)**

N° MRAe : 2021ANA51

Dossier PP-2021-11057

Porteur du Plan : Commune de Saint-Simon-de-Bordes

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 29 avril 2021

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 3 mai 2021

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 2 septembre 2020 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 28 juillet 2021 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Didier BUREAU.

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.

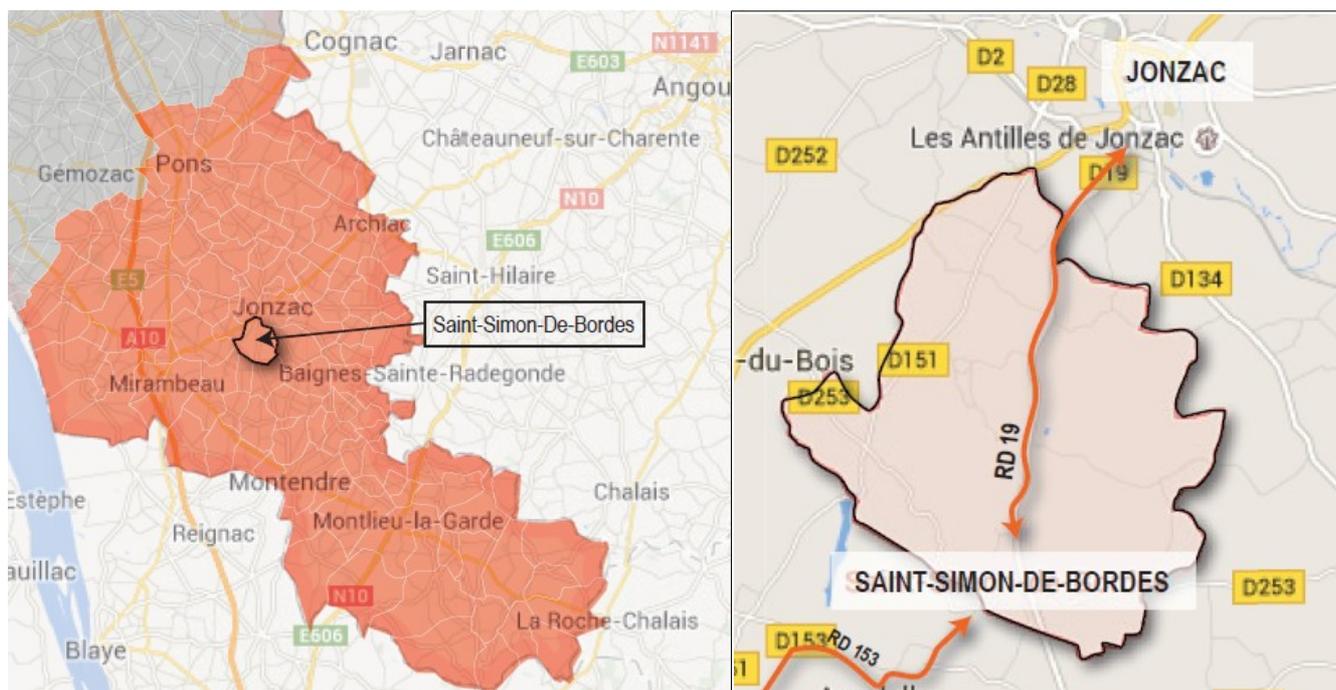
I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Simon-de-Bordes.

Située dans le département de la Charente-Maritime, à environ 6 km au sud-est de Jonzac, cette commune compte 734 habitants (INSEE 2017) pour une superficie de 14,08 km². Elle est membre de la communauté de communes de la Haute-Saintonge (129 communes, 68 100 habitants), et couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Haute-Saintonge adopté en septembre 2020.

En septembre 2014, la commune de Saint-Simon-de-Bordes, actuellement soumise au règlement national d'urbanisme (RNU), a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU). Le présent projet de PLU a été arrêté en avril 2021.

Le projet communal envisage d'accueillir 143 habitants d'ici 2028 et la construction de 70 nouveaux logements. Pour cela, la collectivité envisage d'artificialiser environ 6,5 hectares pour l'habitat dont 2,41 ha en extension de l'urbanisation actuelle, ainsi qu'environ 15 ha pour la création d'un parc photovoltaïque.



Localisation de la communauté de communes de la Haute-Saintonge et de Saint-Simon-de-Bordes (source : internet et rapport de présentation p.5 et 6)

Saint-Simon-de-Bordes est une commune rurale caractérisée par une urbanisation dispersée et un bourg excentré au sud par rapport au territoire communal, à l'opposé de la commune de Jonzac située au nord du territoire communal.

L'enjeu du PLU est selon le rapport de présentation, de "recentrer et de maîtriser le développement de l'urbanisation sur la commune tout en permettant une croissance raisonnée de la population. Le développement est donc localisé au niveau du bourg, des principaux hameaux (,,,) qui concentrent les réseaux."

Le territoire communal comprend, au titre de Natura 2000, une partie du site *Haute Vallée de la Seugne en amont de Pons et affluents* (FR5402008). L'élaboration 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.

II. Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement

Le rapport de présentation du PLU de Saint-Simon-de-Bordes comprend les pièces requises par les dispositions des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme.

A. Remarques générales

Le résumé non technique, placé en fin de rapport de présentation, est complet. 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. La MRAe recommande de le déplacer au début du rapport de présentation.

La MRAe note que les analyses de l'état initial de l'environnement et du diagnostic sont conclues de manière pertinente par des encarts dénommés « ce qu'il faut retenir », et que le diagnostic fait l'objet d'une carte de synthèse. Cependant, la synthèse de l'état initial de l'environnement et la synthèse globale ne dégagent pas les principaux enjeux du territoire ni ne les cartographient, ce qui faciliterait pourtant leur compréhension. De plus, ces enjeux ne sont pas hiérarchisés, ce qui permettrait de mieux comprendre les choix retenus et leur justification.

La MRAe recommande de traduire la synthèse globale des enjeux identifiés sous la forme d'une ou de plusieurs cartes à la bonne échelle et de les hiérarchiser, afin de faciliter l'articulation entre le diagnostic et la partie « explication des choix ».

Le rapport de présentation propose un système d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre du plan local d'urbanisme qui couvre les thématiques principales. Il devrait toutefois être complété par l'état zéro de ces données et par des indicateurs portant sur les systèmes d'assainissement autonome. En outre, le système ne fournit aucune valeur sur les objectifs à atteindre.

La MRAe recommande d'améliorer le système d'indicateurs proposé, qui constitue un élément important de l'évaluation en continu du document d'urbanisme, en précisant l'état zéro des données et les objectifs à atteindre. Des indicateurs portant sur les systèmes d'assainissement autonome devraient être ajoutés.

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

1) La démographie et le logement

Le rapport de présentation comprend un diagnostic détaillé. Les données communales ne sont cependant pas suffisamment comparées avec les chiffres de la communauté de communes ou du département.

La commune a connu plusieurs phases distinctes dans son évolution démographique : une croissance de population entre 1968 et 1990, une perte de population dans les années 1990, puis un maintien de la croissance depuis 1999 pour atteindre +1,4 % par an entre 2007 et 2012 et un ralentissement de cette croissance entre 2012 et 2017 (+0,6% en moyenne annuelle).

Le parc de logements a connu une croissance constante depuis 1968 (116 % en 49 ans) en rapport avec ce desserrement et les augmentations de population. Le rapport reprend en annexe le calcul du point mort¹, évaluant à cinq le nombre de logements devant être construits d'ici 2028 pour le seul maintien de la population communale actuelle.

Le parc des logements vacants représente 8,8 % de l'ensemble du parc en 2017, soit 35 logements. Cette part est en croissance constante depuis 1968 (15 logements vacants à cette date), et se situe majoritairement dans le centre du bourg.

2) Eau potable

Les développements du rapport de présentation relatifs à la ressource en eau sont fournis dans le diagnostic et le paragraphe relatif aux incidences potentielles. Les données présentées ne permettent pas de connaître le rendement du réseau, élément de caractérisation indispensable dans une zone classée en ZRE (zone de répartition des eaux), en cas d'augmentation significative de la pression sur la ressource.

La MRAe recommande de compléter le rapport par les éléments sur la performance du réseau d'adduction d'eau potable dans un objectif de gestion économe de la ressource en eau.

3) Assainissement

La commune n'est pas dotée d'un réseau d'assainissement collectif sur les espaces urbanisés de la

¹ Le point mort est la mesure de la production de logements correspondant à une stabilité démographique au cours d'une période d'étude

commune en dehors de la station d'épuration qui traite les effluents issus de l'école et de la mairie. Les rendements épuratoires de cette station d'épuration sont conformes selon le rapport de présentation.

En ce qui concerne l'assainissement non-collectif (410 installations), les informations sur l'état de fonctionnement des dispositifs et leur conformité sont insuffisantes.

La MRAe demande de compléter le dossier par l'état des lieux des dispositifs non-conformes issues du rapport du service public d'assainissement non collectif (SPANC), afin de permettre d'évaluer précisément les enjeux relatifs à l'assainissement ainsi que les incidences potentielles du projet de PLU en la matière.

4) Risques

La commune est soumise au risque sismique (zone de sismicité faible), au risque lié à la présence de radon, au risque de retrait-gonflement des argiles (niveau de moyen à fort sur le territoire) ainsi qu'aux risques inondation par remontée de nappes et feux de forêt (les forêts représentant 25 % du territoire communal). Il n'existe pas de plan de prévention des risques d'échelle communale ou supra communale.

L'ensemble des risques concernant la commune sont présentés de manière détaillée et illustrée.

Le rapport indique que le renforcement de la défense incendie est souhaitable. Un schéma communal de défense extérieure contre l'incendie a été élaboré en 2020 dont la vocation est d'améliorer la situation existante.

Les huit poteaux non conformes sur les 20 existants ne sont pas cartographiés dans le dossier présenté, ce qui ne permet pas de connaître les villages et hameaux desservis ou mal desservis. **La fourniture de ces éléments dans le dossier permettrait d'identifier les besoins de protections supplémentaires à programmer dans les zones déjà urbanisées comme dans celles envisagées pour les développements urbains futurs.**

5) La trame verte et bleue

Les informations relatives à la territorialisation de la trame verte et bleue (TVB) régionale sont très succinctes. Le rapport de présentation fait référence au schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'équilibre des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine mais ne mentionne pas les trames identifiées dans le SCoT de la Haute-Saintonge.

Le dossier n'apporte pas de justifications suffisantes concernant la TVB du territoire communal ni concernant les sous-trames retenues menée sur la base du travail réalisé à l'échelon intercommunal. L'échelle de reproduction de la carte ne permet pas d'appréhender les caractéristiques infracommunales retenues du territoire. Des précisions sont en particulier attendues sur les secteurs ouverts à l'urbanisation.

La MRAe recommande de reprendre dans le document la carte de la TVB du SCoT de la Haute-Saintonge et de fournir une déclinaison plus précise de la TVB à l'échelle communale afin de permettre une prise en compte effective, par le PLU, des enjeux qui lui sont liés.

Par ailleurs, les zones humides font l'objet d'une présentation par la production du pré-inventaire réalisé par la DREAL Nouvelle-Aquitaine, et leur inclusion à la TVB, notamment à proximité immédiate du bourg et de plusieurs hameaux.

6) Consommation d'espaces agricoles et naturels

L'analyse par photo-interprétation révèle que la consommation d'espaces entre 2003 et 2017 a été de 15,83 ha pour l'habitat (84 logements autorisés avec une densité moyenne d'environ 5,3 logements à l'hectare)². Le rapport précise la nature des terres consommées (espaces naturels, agricoles ou forestiers) et présente une carte permettant de localiser les nouveaux logements. Il indique que la majorité des espaces consommés étaient agricoles et que les secteurs de La Granchère et Chez Clavelaud, situés au nord du territoire communal, en lien avec la commune voisine de Jonzac, se sont plus fortement développés que le bourg, situé à l'extrême sud de la commune.

Par ailleurs la consommation foncière pour les activités (bâtiments agricoles et équipements) a concerné 3,47 ha, la consommation d'un hectare étant liée à l'extension d'un camping.

Le rapport de présentation comporte également un bilan de la consommation d'espaces portant sur les dix dernières années³ précédents l'arrêt du PLU (2012/2021), qui relève quant à lui l'urbanisation de 5,83 hectares à vocation d'habitat.

² Rapport de présentation page 56

³ Rapport de présentation page 57 et suiv.

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

1) Justification du projet communal

Le choix du scénario de croissance démographique se base sur une « estimation des besoins quantitatifs » placée en annexe du rapport de présentation⁴. Aucun autre scénario alternatif n'est présenté.

L'objectif d'accueil de 143 nouveaux habitants à l'horizon 2028 (soit une croissance moyenne annuelle de la population de +1,8 % entre 2017 et 2028) est trois fois supérieur à la croissance observée sur la dernière période (+0,6 % par an entre 2012 et 2017). Cet objectif n'est pas comparé aux objectifs du SCoT. Le rapport indique sans le justifier que le scénario communal est compatible avec les objectifs du SCoT, alors que les prévisions démographiques du SCoT⁵ ne sont pas fournies.

La MRAe recommande que l'objectif démographique soit justifié afin de permettre d'évaluer sa cohérence avec les besoins réels du territoire et les objectifs du SCoT, et ainsi éviter une consommation foncière excessive.

Cet accueil de population impliquerait, selon le dossier, la production de 70 logements neufs (5 de ces logements correspondant au besoin lié au maintien de la population actuelle).

D'après le dossier, le potentiel de nouveaux logements est de 71, issus du potentiel au sein des enveloppes construites (37 logements sur 4,15 ha) et de la création de zones à urbaniser (34 logements sur trois secteurs totalisant 2,41 ha).

Cette évaluation n'intègre pas, à tort, la transformation éventuelle de bâtiments en zones agricoles et naturelles par changement de destination (sept bâtiments concernés). Le potentiel de résorption des logements vacants (33 logements) est intégré dans le calcul du point mort (3 logements).

2) Choix des zones ouvertes à l'urbanisation et prise en compte de l'environnement

Le projet choisit d'éviter tout développement dans les périmètres de protection ainsi que dans la trame verte et bleue définie dans le dossier, mais il permet la densification dans la grande majorité des villages et hameaux (La Granchère, les Perrières, La Montasserie, lotissement les Tilleuls, les Grands pillets).

Il prévoit l'ouverture à l'urbanisation de trois secteurs situés en densification ou en continuité immédiate de secteurs déjà urbanisés (zones 1AU du bourg, du village de La Granchère et du hameau de La Montasserie) et faisant l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Les parcelles agricoles concernées par ces zones 1AU sont actuellement exploitées mais aucune information n'est fournie quant à la valeur agronomique de ces terres. De plus, elles ne semblent pas avoir fait l'objet d'inventaire naturaliste permettant de détailler et d'affiner les mesures à mettre en œuvre par le PLU pour réduire l'impact. **La MRAe considère que la seule étude bibliographique des sources disponibles ne permet pas de caractériser de manière suffisante les milieux.**

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par une analyse approfondie de l'état des lieux des secteurs ouverts à l'urbanisation, notamment concernant la valeur agronomique des terres agricoles impactées.

La MRAe demande que l'analyse des incidences potentielles des zones ouvertes à l'urbanisation soit reprise et fasse l'objet d'une séquence ERC d'évitement, de réduction et à défaut de compensation de ces incidences permettant de garantir un niveau suffisant de prise en compte des enjeux environnementaux.

3) Consommation d'espaces naturels et agricoles

Le projet de PLU présenté estime les besoins fonciers correspondants aux objectifs de logements (70 logements neufs) et à la densité choisie (1 400 m² environ par logement) à 6,56 hectares.

La MRAe note que la consommation d'espaces projetée pour le logement (secteurs en densification et en extension) à l'horizon 2028 représente une consommation totale supérieure à la période passée (6,56 ha contre 5,83 ha sur la période 2012-2021), avec une densité en hausse de 14 logements à l'hectare en moyenne. La comparaison ne saurait être établie, comme le fait le dossier, avec les seules zones en extension (2,4 ha consommés dans les zones 1AU).

La MRAe rappelle à ce sujet que le SRADDET Nouvelle-Aquitaine⁶ prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) par rapport à celle connue entre 2009 et

4 Rapport de présentation annexe 1 pages 290 et suivantes

5 Rapport de présentation page 225

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

2015. Le projet de PLU, en planifiant une consommation d'espace supérieure à la consommation des dix dernières années est en contradiction avec cet objectif et doit donc être repris.

La MRAe recommande de réexaminer les besoins en foncier induits par le projet communal afin d'amener le projet à réduire significativement sa prévision de consommation d'espaces, en cohérence avec l'objectif régional attendu.

4) Zones humides

La MRAe relève que plusieurs secteurs ouverts à l'urbanisation sont susceptibles d'avoir des incidences directes sur le fonctionnement de zones humides. En effet, les zones de développement du Bourg (1AU) et du camping (zone 1AUL) avoisinent des zones humides potentielles.

La MRAe recommande d'analyser l'impact sur les zones humides potentielles proches de secteurs ouverts à l'urbanisation afin d'en assurer leurs protections dans le cadre du projet communal.

La MRAe considère que les zones humides doivent être caractérisées en application des 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 (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 ».

5) Zone de développement de l'énergie photovoltaïque

Le projet de PLU crée au lieu-dit Chez Naudo une zone Upv destinée à accueillir des installations photovoltaïques au sol. Le dossier présente ce secteur comme un site d'anciennes carrières et d'espaces agricoles en friches. D'une superficie totale de 14,83 hectares, le dossier ne précise pas les surfaces respectives des terres agricoles et de l'ancienne carrière, et aucune justification n'est apportée sur le caractère éventuellement artificiel des sections précédemment exploités en carrière, ni sur le potentiel agronomique des parcelles agricoles. Par ailleurs le dossier n'apporte aucun élément permettant de montrer que plusieurs sites alternatifs ont été étudiés, et que des critères environnementaux ont été pris en compte.

De plus, comme les zones destinées à l'habitat, cette zone ne semble pas avoir fait l'objet d'inventaires naturalistes ni de caractérisation des zones humides éventuelles.

La MRAe considère en l'état du dossier présenté que l'analyse des incidences potentielles du classement en Upv pour développer un projet photovoltaïque est clairement insuffisante, et doit être reprise.

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

Le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Simon-de-Bordes dans le département de la Charente-Maritime vise à planifier le développement du territoire à l'horizon 2028 avec l'accueil de 143 habitants supplémentaires par l'artificialisation d'environ 6,5 ha pour l'habitat, ainsi que la consommation d'environ 15 hectares pour le développement de l'énergie photovoltaïque.

Les lacunes de présentation de l'état initial, notamment en matière d'eau, d'assainissement et de trame verte et bleue doivent être levées afin de présenter le territoire et ses enjeux de manière complète et explicite.

Le projet démographique et le besoin en logements en découlant apparaissent excessifs et insuffisamment argumentés, et engendrent une consommation foncière immodérée.

Ainsi, le projet de PLU doit être revu sur sa perspective de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Une analyse raisonnée des besoins en logements doit en particulier conduire au retrait de certaines zones ouvertes à l'urbanisation, notamment celles susceptibles d'impacter des zones humides.

Les ouvertures à l'urbanisation des zones 1AU et Upv nécessitent d'être plus amplement argumentées selon une séquence ERC d'évitement, de réduction et à défaut de compensation des incidences permettant de garantir un niveau suffisant de prise en compte des enjeux environnementaux.

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

Fait à Bordeaux, le 28 juillet 2021

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégué

A stylized signature in black ink, slanted upwards to the right, reading "Signé".

Didier Bureau