



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de
Nouvelle-Aquitaine sur le projet de révision du plan local
d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Palais-sur-Mer (17)**

n°MRAe 2021ANA83

dossier PP-2021-11458

Porteur du Plan : Commune de Saint-Palais-sur-Mer

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 2 août 2021

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 10 août 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 29 octobre 2021 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Hugues AYPHASSORHO.

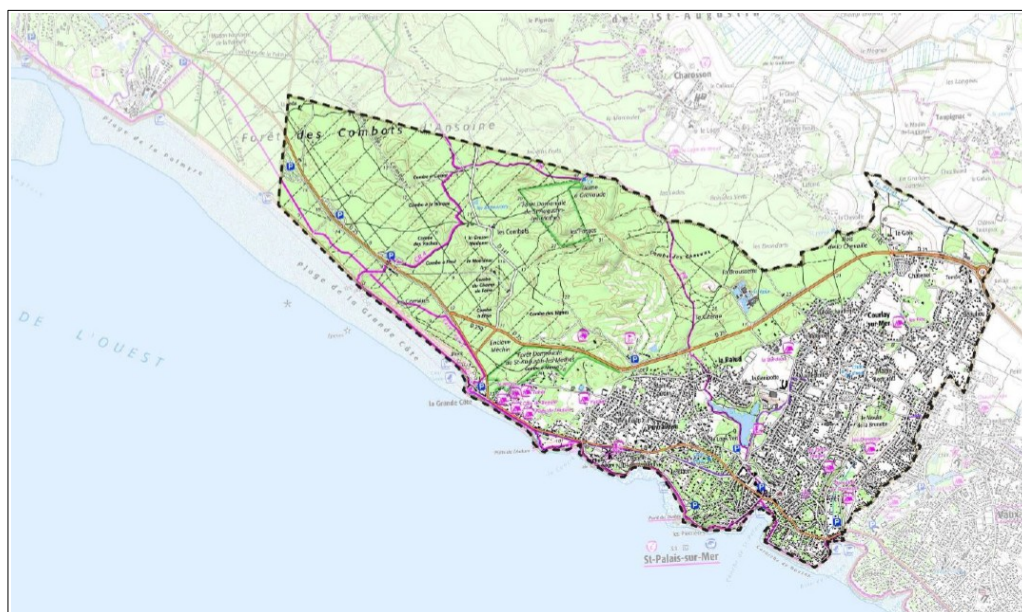
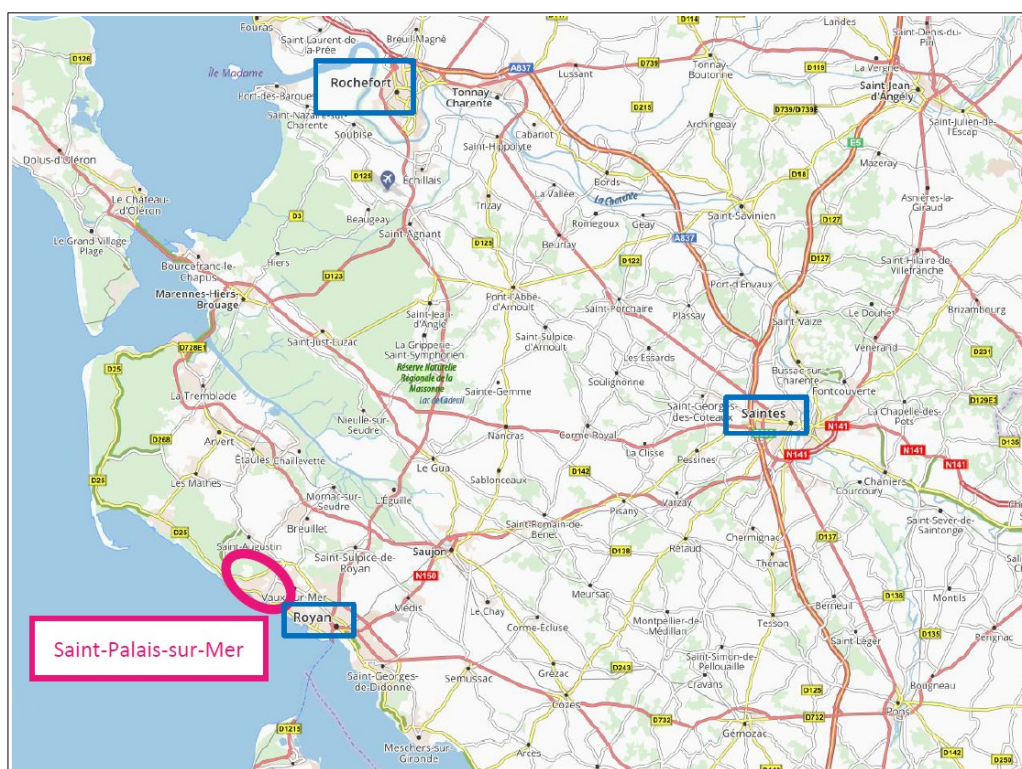
Le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Palais-sur-Mer approuvé le 8 août 2012.

Saint-Palais-sur-Mer, située dans le département de la Charente-Maritime à 5 kilomètres à l'ouest de Royan et à 40 kilomètres au sud de Rochefort, est membre de la communauté d'agglomération de Royan Atlantique qui regroupe 33 communes et environ 83 000 habitants en 2018. Elle est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Royan Atlantique approuvé le 25 septembre 2007, en cours de révision.

La commune compte 3 905 habitants sur un territoire de 1 570 hectares (données de l'INSEE 2018). Elle envisage d'accueillir une population supplémentaire de 600 habitants sur les dix prochaines années nécessitant la réalisation de 800 à 850 nouveaux logements.



Localisation de la commune de Saint-Palais-sur-Mer
(Source: rapport de présentation)



Périmètre de la communauté d'agglomération de Royan Atlantique (CARA)
(Source: rapport de présentation)

Saint-Palais-sur-Mer est située sur la presqu'île d'Arvert au débouché de l'estuaire de la Gironde et présente un relief peu marqué. Les espaces urbanisés se situent sur la moitié est du territoire dans la continuité des agglomérations de Vaux-sur-Mer et Royan. La moitié ouest est occupée par les espaces naturels, principalement composés de massifs boisés de pins maritimes et de chênes verts, endémiques du littoral centre-atlantique. Le territoire présente une façade sur l'océan Atlantique caractérisée par des milieux dunaires, des vasières à bancs de sable, des falaises maritimes et des récifs. Ce territoire est relié à la commune de Royan et au quartier de La Palmyre sur la commune des Mathes par la route départementale RD25 longeant la façade atlantique de la presqu'île d'Arvert.

Le territoire communal est concerné par les sites Natura 2000 de la *Presqu'île d'Arvert* et de l'*Estuaire de la Gironde* référencés respectivement FR5400434 et FR7200677 au titre de la Directive « Habitats, faune, flore » associés au site Natura 2000 de *Bonne Anse, marais de Bréjat et de Saint Augustin* référencé FR5412012 au titre de la Directive « Oiseaux ».

En raison de la présence sur le territoire communal des sites Natura 2000, et en tant que commune littorale au sens de la loi du 3 janvier 1986, le projet de révision du PLU de Saint-Palais-sur-Mer, arrêté le 29 juillet 2021, fait l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au maître d'ouvrage, 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.

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. Le projet de révision du PLU arrêté et son évaluation environnementale font l'objet du présent avis.

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

A. Remarques générales

Le rapport de présentation du PLU de Saint-Palais-sur-Mer répond aux obligations issues des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme. Les différentes thématiques abordées par le diagnostic territorial sont clairement présentées et illustrées par de nombreuses cartes, photos ou graphiques qui facilitent la compréhension des spécificités du territoire. Elles sont conclues utilement par des synthèses partielles.

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

1. Démographie et logements

La commune a connu une croissance continue de sa population entre 1975 et 2007 reposant sur un solde migratoire constamment positif. Les données du dossier montrent une tendance au ralentissement voire à une décroissance depuis 2007 avec un taux qui est passé de + 1,7 % par an entre 1999 et 2007 à + 0,5 % par an entre 2007 et 2012 et à - 0,2 % entre 2012 et 2017.

Selon le dossier, la commune comptait 6 547 logements en 2017. Le diagnostic socio-économique présenté fait ressortir des caractéristiques particulières du territoire liées au caractère balnéaire de la commune : une part importante de personnes de plus de 60 ans (plus de 60 % de la population) et une très forte proportion de résidences secondaires (67,4 % du parc de logements). Le nombre de logements vacants est faible (91 logements soit 1,39 % du parc) et illustre une relative tension du marché immobilier. La commune présente un déficit important de 570 logements sociaux en 2021.

La taille moyenne des ménages est par ailleurs en baisse constante depuis 1968 (2,91 personnes par ménage en 1968 et 1,91 en 2017).

Le rapport indique en outre que la population est multipliée par sept en période estivale. Or, les incidences de la fréquentation touristique en période estivale ne sont pas suffisamment analysées (fréquentation actuelle des espaces naturels, capacité chiffrée des réseaux, des infrastructures, etc.).

La MRAe considère que ces éléments sont indispensables pour apprécier le dimensionnement du projet de développement communal, appréhender ses impacts potentiels en évaluant notamment si la capacité d'accueil du territoire est suffisante pour éviter de porter atteinte à ses ressources et à son patrimoine. **La MRAe recommande donc d'apporter des données détaillées relatives à la fréquentation touristique et à ses incidences sur les espaces naturels, les réseaux et les infrastructures du territoire.**

2. Équipements et activités

La commune compte 860 emplois en 2017, à comparer à une population de 1 743 actifs. Le rapport fait le constat de déplacements pendulaires avec un usage quasi-exclusif de la voiture individuelle (85 % en 2017).

L'économie du territoire repose fortement sur les activités touristiques balnéaires, principalement en période estivale. La commune bénéficie d'un linéaire côtier présentant une série de plages qui se succèdent du nord au sud : la plage de la Grande Côte au caractère naturel et quatre plages plus urbaines (plage du Concié, plage du Platin, Plage du Bureau et de Nauzan). Les communes de Saint-Palais-sur-Mer et Vaux-sur-Mer se partagent la plage de Nauzan. La commune compte également des équipements de loisirs comme le golf, le centre équestre et le lac Raymond Vignes.

Le rapport pointe une saturation des espaces de stationnement dans le centre-ville en période estivale. Les transports collectifs s'avèrent peu utilisés. Le schéma directeur cyclable de la communauté d'agglomération de Royan Atlantique, approuvé en janvier 2020, est pris en compte dans le diagnostic afin d'améliorer les itinéraires de déplacements piétonniers et cyclables du territoire communal dans une recherche d'alternatives à l'utilisation de la voiture.

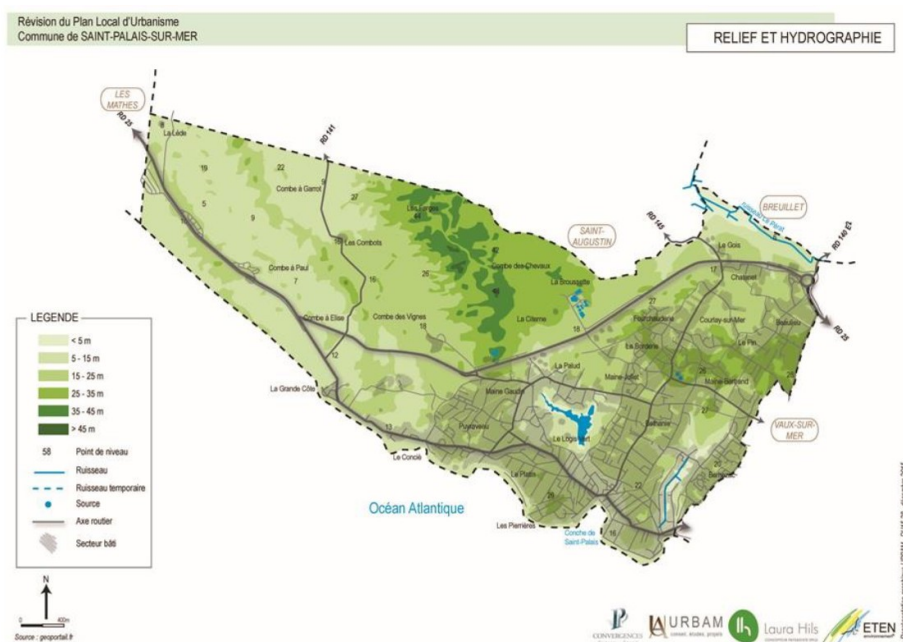
L'activité agricole, localisée principalement sur la frange nord de la commune à l'arrière du littoral et sur des espaces enclavés dans le tissu urbain, est peu présente. Au regard de la rareté de ces espaces sur le territoire, le diagnostic agricole devrait préciser la valeur agronomique de ces terres agricoles et analyser les enjeux liés à leurs accès ou aux conflits d'usages avec les secteurs habités.

Selon le rapport, le niveau d'équipements de la commune apparaît satisfaisant. La commune dispose d'un grand nombre de commerces et de services pour les besoins quotidiens implantés en centre-ville et le long du littoral. Elle dépend des infrastructures commerciales de Vaux-sur-Mer et Royan pour les achats occasionnels et les grands centres-commerciaux. La commune compte une zone d'activités économiques de hectares sur le secteur de La Borderie.

3. Ressource en eau

La commune de Saint-Palais-sur-Mer se situe sur les bassins versants de la Seudre et de la Gironde. Le réseau hydrographique est constitué du cours d'eau du Pérat en limite nord-est du territoire. Le lac Raymond Vignes et le canal de Bernezac, au centre des espaces urbanisés, sont des vestiges d'anciens marais. Quatre masses d'eau souterraines sont recensées sur le territoire.

La commune est classée en Zone de répartition des eaux (ZRE), ce qui caractérise un déséquilibre durable entre la disponibilité de la ressource en eau et les besoins en eau des usages et des milieux aquatiques. Le rapport de présentation explique également que le territoire (ruisseau du Pérat et nord de la forêt de la Coubre) est vulnérable aux pollutions par les nitrates d'origine agricole. L'eau est un enjeu fort pour le territoire, à la fois en termes de tension sur la ressource et de préservation de la qualité des eaux et des milieux aquatiques.



Topographie et hydrographie sur la commune de SAINT-PALAIS-SUR-MER
 Source : rapport de présentation- état initial de l'environnement page 140

a) Eau potable et défense incendie

L'alimentation en eau potable de la commune provient de captages situés sur des territoires voisins dans trois masses d'eau souterraines. Selon le rapport, un schéma directeur d'alimentation en eau potable est en cours d'élaboration sur le territoire du Pays royannais. Le secteur au lieu-dit Bel-Air, au nord de la commune, est concerné par un périmètre de protection de captage d'eau potable de la commune voisine de Vaux-sur-Mer.

Le rapport ne donne aucune information sur les volumes autorisés et les volumes prélevés pour l'approvisionnement en eau potable, en distinguant les besoins par période et en tenant compte de la population permanente et touristique. Il manque également des données sur le rendement du réseau d'adduction.

Compte tenu des besoins en eau supplémentaires importants en période estivale (tourisme), la MRAe considère qu'il est nécessaire d'apporter des informations précises et prospectives sur la ressource en eau potable, sa disponibilité et son caractère suffisant à l'égard des besoins, tout particulièrement en période estivale, afin de s'assurer de la faisabilité du projet démographique communal.

Elle recommande de préciser en particulier la performance du réseau d'adduction d'eau potable et d'intégrer dans le dossier des données récentes et détaillées sur les volumes prélevés et les capacités résiduelles des captages au regard des autorisations de prélèvements existantes.

Concernant la défense incendie, le rapport ne permet pas de localiser les équipements existants sur le territoire. Il devrait préciser l'état de fonctionnement et la capacité des dispositifs de défense incendie et cartographier les secteurs urbanisés couverts par une défense incendie satisfaisante.

b) Assainissement des eaux usées

Le territoire est couvert par le schéma directeur d'assainissement des eaux usées de la communauté d'agglomération Royan Atlantique adopté en 2017.

Le réseau d'assainissement collectif de Saint-Palais-sur-Mer est relié à deux stations d'épuration desservant 14 communes : la station d'épuration de Saint-Palais-sur-Mer d'une capacité nominale de 100 000 Équivalent-Habitants (EH) en basse saison touristique et de 175 000 EH en haute saison et celle des Mathes d'une capacité nominale de 52 000 EH fonctionnant exclusivement en période estivale. Le rapport indique que la station d'épuration de Saint-Palais-sur-Mer fonctionnera au maximum à 81 % de sa capacité en 2030 en tenant compte des variations de charges saisonnières et de l'accueil des nouvelles populations sur le territoire desservi. Le rapport devrait préciser en complément les capacités résiduelles de la station d'épuration de la commune des Mathes.

Une partie des effluents traités est mise à disposition pour l'arrosage d'espaces verts et des golfs situés sur le territoire intercommunal.

En complément, des installations d'assainissement autonome permettent de traiter 0,5 % des habitations du territoire communal. Le nombre, la localisation et l'état de fonctionnement des dispositifs existants ne sont pas précisés. La carte¹ d'aptitude des sols à l'assainissement autonome présentée montre que globalement, les sols imperméables sont peu favorables à l'assainissement individuel.

La MRAe recommande d'apporter, dans le rapport, des informations complémentaires relatives à l'assainissement individuel des eaux usées afin d'évaluer précisément les enjeux pour le projet communal.

c) Gestion des eaux pluviales

La gestion des eaux pluviales constitue un enjeu pour le territoire communal dont les sols sont globalement imperméables. En référence au schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de l'Estuaire de la Gironde et milieux associés, le dossier pointe l'attention particulière à porter sur la gestion des rejets des eaux pluviales afin de garantir le bon fonctionnement du bouchon vaseux de l'estuaire.

Le rapport dresse un état des lieux des dysfonctionnements² hydrauliques identifiés dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur intercommunal de gestion des eaux pluviales et les travaux en cours ou envisagés. Les principaux dysfonctionnements portent sur une saturation des réseaux en cas de fortes précipitations. Le rapport mentionne les travaux déjà réalisés ou prévus pour résoudre ces dysfonctionnements. Il précise en outre que le PLU devra adapter l'ouverture des zones ouvertes à l'urbanisation, privilégier une gestion des eaux à la parcelle et prévoir le cas échéant la mise en place de bassins de rétention.

d) Eaux de baignade

Les eaux de baignade des quatre plages de Saint-Palais-sur-Mer sont de bonne et d'excellente qualité³ en 2020 selon le classement du ministère de la Santé. Le rapport précise que la plage du Bureau a toutefois connu un épisode de fermeture préventive en août 2020. La qualité des eaux de baignade constitue un enjeu fort pour le territoire notamment au regard de son activité touristique.

La MRAe recommande de préciser, pour une bonne information du public, que les eaux de baignade sont sensibles aux pollutions issues des rejets des réseaux d'assainissement des eaux usées et pluviales. Les fermetures préventives correspondent ainsi à des périodes de risques de pollution bactériologique résultant à la fois des dysfonctionnements du système de collecte des eaux usées, des apports de pollution par les réseaux pluviaux et du lessivage des sols accentué par l'imperméabilisation.

1 Rapport de présentation page 226

2 Rapport de présentation page 229

3 Rapport de présentation page 221 – <http://baignades.sante.gouv.fr/baignades/homeMap.do>

4. Patrimoine bâti et paysager

Le rapport met en évidence un patrimoine historique et paysager remarquable. La MRAe souligne la qualité de l'analyse paysagère qui permet d'appréhender distinctement les entités paysagères identifiées ainsi que les formes urbaines rencontrées sur le territoire.

Le territoire dispose d'un site patrimonial remarquable (SPR), approuvé le 25 juin 2019. Le périmètre⁴ du SPR de Saint-Palais-sur-Mer regroupe le secteur urbain recouvrant l'ensemble du centre-ville, le secteur balnéaire au niveau des quartiers de villégiature de la zone littorale ainsi que le secteur de l'ancien marais du Rhâ et la façade littorale.

La carte⁵ des sites inscrits et classés fournies dans le rapport permet de localiser le site inscrit de la Côte Saint Girard Grande côte et le site inscrit et classé de la Corniche des Perrières inclus dans le périmètre du SPR.

Outre le phare de Terre-Nègre et l'église du vieux clocher, protégés au titre des monuments historiques et situés dans le périmètre du SPR, le territoire recèle un patrimoine bâti remarquable ainsi qu'un petit patrimoine d'intérêt décrits et inventoriés dans le dossier.

Le rapport souligne l'enjeu de valorisation paysagère du site d'accès à la plage de la Grande Côte marquant également une des sept entrées de ville.

5. Milieux naturels

Les milieux naturels sont décrits de manière claire et détaillée. La MRAe souligne la qualité et l'exhaustivité de la présentation des habitats et des espèces floristiques et faunistiques sur le territoire de la commune de Saint-Palais-sur-Mer.

Les mesures de protection réglementaire et d'inventaire instituées par la présence des trois sites Natura 2000 et des six zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) attestent de la richesse patrimoniale des milieux naturels du territoire.

Le rapport cartographie clairement leurs périmètres et permet de localiser l'estuaire de la Gironde et les espaces littoraux, les falaises littorales de la Grande Côte, le massif forestier des Combots d'Ansoine dans le prolongement du massif boisé de La Coubre et le marais arrière littoral de Saint-Augustin alimenté par le ruisseau du Pérat.

Le rapport souligne en particulier l'intérêt du site Natura 2000 de l'*Estuaire de la Gironde* lié à la présence de poissons migrateurs amphihalins⁶ tels que l'Esturgeon d'Europe, espèce menacée de disparition, le Saumon atlantique et la Grande alose, espèces à forte valeur patrimoniale et sensibles à la qualité des eaux superficielles. L'intérêt botanique exceptionnel du massif forestier de la Coubre est également mentionné. Selon le rapport, la préservation des boisements de pins maritimes et de chênes verts constituent un enjeu majeur pour la commune. La forêt représente environ 40 % du territoire communal.

Les boisements constituent des habitats favorables pour la nidification des rapaces comme le Milan noir. Ils comportent des milieux ouverts de pelouses et de landes susceptibles d'abriter des espèces patrimoniales telles que la Fauvette Pitchou ou l'Engoulevent d'Europe. La présence de pelouses sèches est favorable à l'Azuré du Serpolet, espèce protégée au niveau national. Selon les prospections de terrain, le territoire présente également différents habitats favorables aux chiroptères et aux amphibiens. En particulier, des espèces rares de chiroptères telles que le Minoptère de Schreibers ou la Noctule de Leisler ont été contactées.

Les zones humides ont fait également l'objet d'un inventaire floristique dont les résultats, notamment cartographiques⁷, sont restitués dans le rapport. Le rapport mentionne ainsi la présence de zones humides sur le secteur de Châtenet et autour du lac Raymond Vignes en centre-bourg. L'état écologique du lac, situé dans un ancien marais arrière littoral, relativement pollué, fait l'objet d'une surveillance. L'extrémité nord-est de la commune fait partie de la zone humide du marais de Saint Augustin identifiée par le SAGE de la Seudre, drainée par le cours d'eau du Pérat.

La MRAe recommande de confirmer la caractérisation des zones humides en application des dispositions⁸ 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) afin d'identifier précisément ces secteurs sensibles sur le territoire et leurs enjeux.

4 Périmètre du SPR cartographié en page 107 du rapport de présentation

5 Rapport de présentation – état initial de l'environnement page 154

6 Les poissons migrateurs amphihalins circulent entre le milieu marin et l'eau douce pour accomplir leur cycle de vie.

7 Rapport de présentation – état initial de l'environnement page 174

8 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* »

Le rapport propose une hiérarchisation de la sensibilité des milieux naturels et une cartographie⁹ de synthèse des enjeux permettant de bénéficier d'une appréhension aisée de cette thématique et d'identifier rapidement les secteurs à enjeux.

6. Fonctionnalités écologiques

Les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques sont représentés à l'échelle du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Poitou-Charentes. Le rapport fait également référence au schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET) de Nouvelle-Aquitaine approuvé le 27 mars 2020.

L'analyse du fonctionnement écologique du territoire communal s'appuie sur la trame verte et bleue établie dans le cadre du SCoT de Royan Atlantique en cours de révision mettant notamment en évidence la forêt des Combots d'Ansoine et le marais de Saint-Augustin alimenté par le ruisseau du Pérat comme réservoirs de biodiversité, la liaison entre la forêt et le marais constituant un corridor écologique.

La déclinaison de la trame verte et bleue à l'échelle communale prend en compte également l'estuaire de la Gironde comme réservoir de biodiversité et les espaces littoraux comme corridor écologique. Le dossier pointe en particulier l'enjeu de préservation d'un corridor écologique au lieu-dit Le Gois, en lisière de forêt.

La MRAe estime que les enjeux de préservation, voire de restauration ou de création des continuités écologiques devraient figurer dans la représentation cartographique¹⁰ de la trame verte et bleue.

Le rapport évoque certains éléments constitutifs d'une trame verte et bleue urbaine. **La MRAe recommande d'explicitier et de cartographier finement les corridors écologiques et les réservoirs de biodiversité identifiés en milieu urbain.**

7. Risques et nuisances

Le territoire de Saint-Palais-sur-Mer est concerné par plusieurs risques naturels, notamment les risques littoraux (submersion marine et érosion côtière), les feux de forêt et les risques d'inondation par remontée de nappe phréatique et de ruissellement des eaux pluviales.

Selon le dossier, la forêt des Combôts d'Ansoine, les abords du ruisseau du Pérat, la baie de Nauzan, le marais de Bernezac et la zone autour de ce canal sont en risque très élevé pour les remontées de nappes.

Les extraits cartographiques fournis dans le rapport du plan de prévention des risques naturels (PPRN) de la presqu'île d'Arvert approuvé le 15 octobre 2003, permettent d'identifier les secteurs exposés aux risques d'incendies de forêt, de submersion marine et d'érosion du littoral. Le rapport évoque les principes réglementaires associés, notamment les principes d'inconstructibilité.

En revanche, il paraît nécessaire d'ajouter des informations sur les équipements et mesures de défense contre les incendies de forêt présents sur les secteurs concernés. **La MRAe recommande de compléter l'analyse du risque feux de forêt par la description des moyens de défense existants.**

Les espaces urbanisés de la commune sont par ailleurs concernés par le risque d'effondrement de cavités souterraines et fortement exposés au risque de retrait et gonflement des argiles. L'état initial de l'environnement décrit les incidences potentielles de ces risques sur les constructions.

Concernant les nuisances, le diagnostic indique que le territoire est sensible aux émissions sonores liées au trafic routier sur l'axe principal traversant le territoire, la RD 25.

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

1. Justification du projet communal et consommation d'espaces agricoles et naturels

a) Accueil de population et construction de logements

Au regard des tendances démographiques passées, la commune estime que le projet de développement doit permettre *a minima* d'assurer le maintien de la population actuelle et de produire 400 logements sociaux à l'horizon de dix ans.

Le nombre de logements nécessaires au maintien de la population déjà installée dans la commune est évalué à 500 logements. Le calcul du point mort¹¹ présenté permet d'évaluer ce nombre en tenant compte du phénomène de desserrement des ménages, du potentiel issu du renouvellement du parc de logements existants et du maintien de la fluidité des parcours résidentiels (nombre de logements vacants et de résidences secondaires).

9 Rapport de présentation – état initial de l'environnement page 195

10 Rapport de présentation – État initial de l'environnement page 202

11 Point mort : évaluation du nombre de logements qui ont été nécessaires, sur une période donnée, pour permettre le maintien de la population présente au début de cette période. Le calcul du point mort est présenté en pages 37 et 38 du rapport de présentation.

Le scénario finalement choisi combine :

- un objectif de croissance démographique dit « modéré » de l'ordre de + 1 % par an pour atteindre une population permanente de 4 400 habitants à l'horizon de dix ans soit un gain de population estimé à 500 habitants supplémentaires ;
- et un objectif de production de 800 à 850 logements dont 400 logements sociaux minimum.

Selon le dossier, à partir de ces hypothèses sans que l'ensemble des calculs ne soit présenté, la commune estime un besoin de production de 850 logements permettant l'accueil de 600 habitants supplémentaires. Ce scénario revient à fonder le projet de développement sur une croissance de population de l'ordre de 1,2 % par an.

Au regard des dernières tendances observées (- 0,2 % entre 2012 et 2017) sur le territoire, l'objectif démographique du projet de révision du PLU apparaît trop ambitieux et conduit à surestimer le calcul du besoin en logements sans apporter la justification de la modification de la tendance récente observée.

La MRAe recommande d'explicitier et de justifier les hypothèses retenues en détaillant les calculs ayant permis de construire ce scénario de développement.

b) Analyse des capacités de densification des espaces bâtis

Le diagnostic livre une restitution trop synthétique de l'analyse des surfaces en comblement de dents creuses, en divisions parcellaires et en renouvellement urbain. Le rapport détermine un potentiel de production d'environ 500 logements en densification et en mutation des espaces urbanisés.

Selon le rapport, il est estimé un potentiel de réalisation de 30 logements sur une surface globale de 3 hectares. Au sein du rapport, la MRAe relève une incohérence sur le nombre d'unités foncières identifiées en dents creuses (20 ou 36 unités foncières) qu'il conviendra de lever.

Le rapport indique également que 110 logements pourraient être réalisés sur 1 400 unités foncières par divisions parcellaires et 180 à 195 logements en renouvellement urbain sur les secteurs du Foyer Creusois et de Béthanie.

Le rapport comptabilise également 81 logements dans le cadre d'une opération programmée en centre-ville ainsi que 110 à 115 logements sur les « *terrains nus faisant l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP)* » et les emplacements réservés (ER) pour la construction de logements locatifs sociaux.

La restitution de ces capacités de production de logements, sans cartographie à l'appui, s'avère difficile à appréhender. Seules les surfaces retenues en comblement de dents creuses font en effet l'objet d'un repérage cartographique¹². Les parcelles susceptibles d'être écartées de toute possibilité de construction ne sont en outre pas identifiées ni cartographiées (espaces publics, espaces verts et jardins, espaces protégés ou présentant des contraintes).

La MRAe considère qu'il est nécessaire de présenter finement la sélection des parcelles susceptibles d'être urbanisées en densification ou écartées, afin que le potentiel mobilisable pour l'habitat en densification des tissus urbanisés puisse être distinctement évalué.

c) Consommation d'espaces

Le rapport de présentation indique une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'environ 26,5 hectares entre 2011 et 2021, principalement à vocation résidentielle.

Les surfaces et la répartition spatiale des espaces cultivés, naturels et boisés consommés sur le territoire communal sont clairement identifiées¹³. La MRAe relève que ce n'est toutefois pas le cas pour la répartition par destination finale (habitat, activités, équipements) des parcelles d'origine naturelle, agricole ou forestière consommées. En outre, il est fait référence à une consommation d'espaces de l'ordre de 17,2 hectares, par ailleurs dans le rapport, et de 15 hectares dans le PADD.

La MRAe recommande d'apporter des compléments relatifs à la vocation des espaces consommés et de lever les incohérences du dossier en matière de bilan de la consommation d'espaces de la dernière décennie.

Pour la réalisation des logements, le projet de révision du PLU prévoit d'ouvrir à l'urbanisation huit zones AUm sur une surface globale d'environ 12,6 hectares. Ces zones sont couvertes par des OAP permettant de réaliser entre 360 et 380 logements, soit une densité moyenne de 30 logements à l'hectare.

Selon le rapport, les secteurs des Narcisses, de Bernezac et de Rouge Gorge classés en zone urbaine UB3 couvrent globalement 2,45 hectares et permettent la réalisation de 51 à 55 logements. L'emplacement réservé B1 également classé en zone UB3 permet de produire 61 logements sur 0,66 hectares.

12 Rapport de présentation – Diagnostic page 111

13 Rapport de présentation – Diagnostic page 93

La MRAe relève que les principes d'aménagements prévus dans les OAP mentionnent un « *potentiel indicatif de production de logements* », ce qui ne permet pas d'imposer sur ces espaces un minimum de logements à réaliser.

La densité de cinq logements à l'hectare prévue sur le secteur Sur La Rivière de 1,32 hectare s'avère toutefois très faible. Ce choix ne permettant pas une optimisation de la densité sur un secteur en centre-ville, la MRAe recommande de mettre en œuvre une densité plus importante sur ce secteur.

Pour la réalisation des équipements, le projet prévoit l'extension du cimetière paysager sur 0,5 hectare en zone USe et les emplacements réservés (ER) pour la création d'équipements collectifs sur 2 ha (ER n°13), l'aménagement d'une plaine des sports au nord du lac sur 1,1 ha (ER n°15) et l'aménagement de bassins de rétention des eaux pluviales sur près de 2 ha (ER n°8).

Le projet de révision du PLU de Saint-Palais-sur-Mer tel que présenté génère ainsi potentiellement une consommation d'espaces d'environ 21,3 hectares qui serait à comparer aux 26,5 ha consommés de 2011 à 2021. Le PADD fixe quant à lui un objectif de réduction d'environ 20 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à 15 ha consommés sur la dernière décennie.

Le rapport rappelle utilement que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, approuvé le 27 mars 2020 prévoit une diminution de 50 % de la consommation d'espace à l'horizon 2030, par la promotion d'un modèle de développement plus économe en foncier. La MRAe précise que la loi climat et résilience du 22 août 2021 a renforcé l'engagement des PLU dans la lutte contre l'artificialisation des sols, en particulier en prenant en compte les orientations du SRADDET.

La MRAe considère qu'il reste à évaluer précisément la consommation d'espaces induite par le projet de révision du PLU. Elle demande dans ce cadre à la collectivité d'explicitier et de justifier les objectifs à atteindre en termes de modération de la consommation d'espaces en tenant compte des objectifs régionaux et nationaux de réduction de l'artificialisation des sols.

Sans ces éléments, la MRAe ne peut pas s'assurer que le projet de révision du PLU respecte les orientations nationales et régionales (SRADDET) de modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

2. Prise en compte de l'environnement par le projet

a) Préservation des milieux

Dans le projet de révision du PLU il a été retenu de classer en zones naturelles terrestres Nr¹⁴ et maritimes Nm¹⁵, les « espaces remarquables » identifiés au titre de la loi Littoral nécessitant une protection renforcée. Ces espaces s'appuient en particulier sur les périmètres des sites Natura 2000, des ZNIEFF et du site classé de l'Estuaire de la Gironde. La commune a identifié précisément ces espaces remarquables. Le règlement (écrit et graphique) correspondant à ces espaces limite très fortement les aménagements ou constructions possibles. Le projet de PLU devrait donc permettre une meilleure préservation de ces espaces sensibles.

La loi Littoral impose également au PLU d'intégrer les parcs et ensembles boisés les plus significatifs au sein des espaces boisés classés (EBC) définis à l'article L. 113-1 du Code de l'urbanisme. Il a été retenu de classer en EBC à ce titre les ensembles boisés de la forêt des Combots d'Ansoine et les boisements présents autour du lac Raymond Vignes, dans le quartier de Monge, au nord de la commune et en bord de mer. Le rapport ne présente cependant aucun critère et aucun élément d'investigation ayant présidé à cette identification et cette caractérisation (configuration des lieux, caractérisation des boisements, rôle paysager, etc).

La MRAe s'interroge ainsi en particulier sur le niveau de protection¹⁶ du couvert arboré au sud de la RD25 de la frange de la forêt des Combots d'Ansoine dont le niveau d'enjeu¹⁷ est qualifié de fort en tant que boisements d'intérêt communautaire et des boisements du parc Raymond Vignes..

La MRAe recommande fortement de compléter le rapport par les explications relatives à l'identification des boisements les plus significatifs en comparaison avec les autres espaces boisés de la commune, et de justifier de l'adéquation des niveaux de protection retenus.

14 Le règlement définit le secteur Nr comme le secteur couvrant les espaces remarquables du littoral, milieux écologiques les plus sensibles, à protéger strictement.

15 Le règlement définit le secteur Nm comme le secteur couvrant la partie maritime des espaces remarquables du littoral, à protéger strictement.

16 Ces ensembles bénéficient d'une protection au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme

17 Rapport de présentation – enjeux relatifs aux habitats naturels et anthropiques page 174

En complément des trames d'EBC, des trames d'espaces verts paysagers sont mises en œuvre au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme pour protéger les milieux naturels à enjeux, en particulier les pelouses calcaires sèches et les boisements d'intérêt.

En revanche, une partie de la zone humide du marais de Saint Augustin à l'extrémité nord-est de la commune, drainée par le cours d'eau du Pérat est classée en zone agricole A, ce qui ne garantit pas la protection de ce milieu sensible.

Comme imposé par la loi Littoral, il a été procédé à l'identification de « coupures d'urbanisation », espaces visant à préserver des espaces naturels de toute pression de l'urbanisation. Le PADD retient ainsi une coupure d'urbanisation rétro-littorale au nord de la commune et une coupure d'urbanisation à l'ouest entre le tissu urbain et la forêt des Combots d'Ansoine. Ces espaces sont protégés en partie par les zonages naturels N et Nr et urbain UC dont les règlements interdisent les nouvelles constructions. Figurent également dans la coupure d'urbanisation identifiée au nord de la commune de vastes espaces classés en zone agricole A dans lesquelles seules les constructions nécessaires avec les activités agricoles sont autorisées.

La MRAe recommande d'analyser les incidences des zonages retenus sur ces espaces¹⁸ afin de permettre un renforcement éventuel de la limitation de l'urbanisation et ainsi une participation à une prise en compte accrue de l'environnement par le projet.

b) Protection du patrimoine bâti et paysager, prise en compte du cadre de vie

Le site d'accès à la plage de la Grande Côte est classé en zone urbaine UC permettant les aménagements et les extensions des constructions existantes. **La MRAe recommande de compléter le rapport par une analyse des incidences paysagères et environnementales du classement de ce secteur en zone UC et d'adapter les dispositions du PLU en conséquence.** Pour mémoire, la délimitation des espaces proches du rivage au titre de l'application de la loi Littoral a pour objectif d'encadrer l'utilisation de ces espaces d'interface terre-mer en n'y permettant qu'une extension limitée de l'urbanisation afin de garantir la préservation du paysage littoral environnant.

Le projet prévoit par ailleurs l'aménagement en renouvellement urbain du secteur du Foyer creusois de 2,7 hectares en zones AUt et AUr1 à vocation d'habitat (80 logements) et d'activités, situé en bord de mer, pour partie en espaces proches du rivage identifiés dans le rapport. La MRAe recommande de mieux justifier les raisons pour lesquelles ce secteur n'a pas été intégré dans sa globalité aux espaces proches du rivage et de montrer l'absence d'incidence significative des aménagements envisagés sur cette façade littorale.

La MRAe note que la commune, au travers du document, affirme sa volonté de développer les mobilités douces notamment par le maillage des quartiers en itinéraires de déplacements piétonniers et cyclables dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et par la mise en œuvre d'emplacements réservés (ER) Le règlement du PLU prévoit en outre la mise en œuvre, en dehors du périmètre du SPR, d'une protection du patrimoine bâti d'intérêt de la commune au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme.

Le rapport évoque enfin des cônes de vue préservés par le projet de révision du PLU **La MRAe recommande de situer les perspectives paysagères remarquables sur le territoire et d'expliquer la manière dont les dispositions du PLU permettent de les préserver.**

c) Choix des secteurs ouverts à l'urbanisation

Le dossier propose utilement des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) pour les secteurs ouverts à l'urbanisation en zones urbaines UB3 et à urbaniser AUr et AUm à vocation principale d'habitat et AUt à vocation touristique. Les principes d'aménagements, en lien avec les espaces urbains situés à proximité, permettent d'imposer sur ces espaces la réalisation de liaisons douces (piétons et cycles), une gestion des eaux pluviales et un accompagnement paysager. **La MRAe considère que l'emplacement réservé B1 pour la réalisation de logements sociaux d'une surface de 6 674 m² en zone urbaine UB3 aurait également mérité de faire l'objet d'une OAP.**

Le rapport propose une analyse des enjeux liés aux habitats naturels sur les sites de projet couverts par une OAP. Des inventaires de terrain couvrant les principales périodes favorables à l'identification des espèces ont été réalisés entre 2016 et 2019.

18 L'identification des coupures d'urbanisation au titre de la loi Littoral doit conduire à leur préservation et à l'absence de toute remise en cause de leur pérennité par les développements envisagés.



Localisation des secteurs couverts par une OAP
(Source: rapport de présentation page 320)

Les investigations relatives aux zones humides ont révélé, sur les secteurs des Narcisses, de Ganipote et de Châtenet, des sols à caractère rédoxique, caractéristiques d'une zone humide. **La MRAe considère qu'il convient de préciser la présence avérée ou non de zones humides sur ces secteurs 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).**

Des secteurs étudiés présentant de forts enjeux environnementaux sont ouverts à l'urbanisation dans le projet de révision du PLU de Saint-Palais-sur-Mer. Selon le dossier, **les choix d'urbanisation conduiraient à la destruction de ces milieux sensibles et s'avèrent par conséquent contradictoires avec les enjeux identifiés sur le territoire :**

Le secteur du Ganipote présente des habitats naturels d'espèces protégées favorables à l'Azuré du Serpolet et aux amphibiens. Il est également favorable au Milan noir et aux chiroptères. Le projet ne prévoit de classer qu'une partie de ce secteur en zone naturelle N, le reste du secteur étant classé :

- en zone naturelle de loisirs NI le secteur dédié à l'aménagement d'une plaine des sports conduisant à la destruction potentielle de 3 400 m² de l'habitat de l'Azuré du Serpolet, habitat naturel d'intérêt communautaire ;
- et en zone ouverte à l'urbanisation 1AUm le secteur à vocation principale d'habitat sans prendre en compte l'évitement de l'habitat favorable à la reproduction des amphibiens.

L'urbanisation du secteur de Pierrail conduira également à la **destruction potentielle de l'habitat de l'Azuré du Serpolet ainsi que d'espèces¹⁹ floristiques et faunistiques protégées et patrimoniales**. Le rapport précise qu'« après intégration de mesures de réduction, un impact significatif persiste », ce qui donne lieu à une proposition de mesures de compensation visant à classer en zone naturelle N les pelouses sèches et les boisements situés au nord du secteur de Pierrail.

Les secteurs de Sur la Rivière et de Rouge Gorge sont occupés par des milieux boisés favorables aux chiroptères. Selon le rapport, leur urbanisation conduira à des incidences potentielles sur ces espèces patrimoniales.

Si l'analyse des espaces d'ouverture à l'urbanisation permet d'identifier et de hiérarchiser leurs enjeux environnementaux, le rapport environnemental n'envisage pas la possibilité de sites alternatifs permettant d'éviter les secteurs à enjeux et la destruction de milieux naturels d'intérêt. Un exposé des alternatives étudiées, explicitant les facteurs de choix, permettrait le cas échéant d'évaluer le degré de prise en compte de l'environnement. **En l'état, la MRAe considère que la démarche d'évaluation environnementale a été menée de manière insuffisante.**

19 Rapport de présentation page 423

Aucune analyse n'est en outre présentée au regard des continuités écologiques, notamment urbaines. Au regard de la trame verte et bleue²⁰ identifiée sur le territoire communal, les secteurs de Pierrail et de Ganipote sont ainsi, au-delà de leurs enjeux écologiques intrinsèques signalés précédemment, en outre situés dans un réservoir de biodiversité ou à proximité immédiate. Certaines parcelles vouées à l'urbanisation (secteur du Maine Bertrand sud de 1,82 ha, secteur de Châtenet de 1,5 ha) correspondent à des espaces agricoles enclavés (culture, prairie pâturée) dont les enjeux de préservation éventuels ne sont pas évalués.

Les explications fournies pour évaluer les incidences potentielles des emprises constructibles dans le projet de révision du PLU ne permettent pas ainsi d'appréhender l'ensemble des enjeux environnementaux des secteurs concernés.

La MRAe recommande d'analyser sous ces différents aspects les incidences d'une urbanisation éventuelle de ces espaces et d'envisager, le cas échéant, leur conservation en espaces non urbanisés.

En outre, elle relève que les préconisations liées à la conservation d'espaces de nature, de bosquets, de boisements, d'alignements d'arbres ou de haies édictées dans les zones d'ouverture à l'urbanisation, utilement couvertes par des OAP, n'apportent pas de garanties suffisantes.

La MRAe rappelle que le lien juridique entre une OAP et une autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager) est un lien de compatibilité, qui ne garantit pas une protection efficace des espaces naturels à préserver. Une protection pour des motifs écologiques ou paysagers (articles L. 151-23 ou L. 151-19 du Code de l'urbanisme) devrait être préférée pour garantir plus efficacement cette préservation.

III. 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 Saint-Palais-sur-Mer vise à encadrer le développement de son territoire littoral à un horizon de dix ans en envisageant d'atteindre une population de 4 500 habitants, nécessitant la réalisation de 800 à 850 logements nouveaux logements.

Les informations relatives à la construction du projet communal, notamment l'évaluation des besoins en logements et le potentiel constructible, sont lacunaires et manquent de cohérence. La MRAe estime qu'il est nécessaire d'apporter des compléments permettant de justifier les objectifs communaux en termes de prévisions démographiques et de besoins en logements qui en découlent.

La MRAe considère que la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la dernière décennie et la consommation induite par le projet de développement communal doivent être précisément justifiées et explicitées. Les objectifs fixés en matière de modération de la consommation d'espaces doivent être clairement définis en conformité avec les objectifs régionaux et nationaux.

Les enjeux environnementaux les plus sensibles sont, dans l'ensemble, bien identifiés. Certaines ouvertures à l'urbanisation sont toutefois susceptibles d'avoir des incidences significatives sur l'environnement. L'évitement de ces impacts doit être réexaminé et le rapport doit démontrer l'absence d'alternatives, ou le cas échéant, envisager le retrait des secteurs concernés.

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

À Bordeaux le 29 octobre 2021

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
Le président de la MRAe

Signé

Hugues AYPHASSORHO