



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

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

n°MRAe 2021ANA97

dossier PP-2021-11665

Porteur du Plan (de la Procédure) : commune de Saint-Thomas-de-Cônac

Date de saisine de l'autorité environnementale : 4 octobre 2021

Date de consultation de l'agence régionale de santé : 8 octobre 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 20 décembre 2021 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Hugues AYPHASSORHO.

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

I. Contexte 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-Thomas-de-Cônac, située en bordure de l'estuaire de la Gironde, au sud du département de la Charente-Maritime, entre Royan, à une cinquantaine de kilomètres au nord, et Blaye à 35 kilomètres au sud.

La commune est membre de la communauté de communes de la Haute-Saintonge (CCHS) qui compte 129 communes et environ 68 000 habitants en 2021. Elle est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Haute-Saintonge approuvé le 19 février 2020, ayant fait l'objet d'un avis de la MRAe le 16 octobre 2019¹.

Par délibération en date du 12 juillet 2016, la commune a engagé la révision générale de son plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en 2007. Celui-ci n'ayant connu qu'une adaptation sous forme d'une modification simplifiée en 2012, la révision du PLU a été prescrite afin, en particulier, de prendre en compte un certain nombre de dispositions réglementaires introduites depuis son approbation, et notamment détailler les prescriptions de la Loi littoral.

La commune, qui compte 567 habitants en 2018 (INSEE) sur un territoire de 2 804 hectares, envisage l'accueil de 75 habitants supplémentaires à horizon 2031 et la construction de 34 nouveaux logements en densification du tissu urbain existant et en extension.



Figure 1: Localisation de la commune de Saint-Thomas-de-Cônac
(source : Goggle maps)

Saint-Thomas-de-Cônac est une commune rurale, marquée sur sa frange ouest par un vaste marais estuarien délimité par des coteaux prononcés. À l'arrière, le territoire est occupé par les « terres hautes », un plateau ondulé dominé par la vigne de l'appellation Cognac, les cultures céréalières et les boisements. La partie agglomérée de la commune se compose du bourg de Saint-Thomas, entité bâtie qui s'étend de manière linéaire sur une ligne de crête en surplomb des marais, et du hameau de Cônac, qui abrite les ruines du château éponyme, implanté sur un éperon rocheux dans le prolongement du bourg de Saint-Thomas. Les plissements du relief forment sur le territoire trois lignes de crêtes au sein des terres hautes qui offrent des vues lointaines, constituent les sites d'implantation du bourg, de nombreux hameaux et d'un habitat dispersé, et abritent un riche patrimoine bâti composé notamment de demeures du 19^e siècle et de moulins à vent. Elle présente un fort taux de résidences secondaires.

1 Avis de la MRAe 2019ANA220 du 16 octobre 2019 consultable à l'adresse suivante : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2019-8747_scoT_haute-saintonge_mrae_signe.pdf

Le territoire communal comprend au titre de Natura 2000, une partie du site *Marais et falaises des coteaux de Gironde*, référencé FR5400438 au titre de la directive « Habitats, faune, flore », associé au site *Estuaire de la Gironde : marais de la rive nord*, zone de protection spéciale (ZPS) référencée FR5412011 au titre de la directive « Oiseaux ».

Ces sites sont représentatifs des grands marais estuariens, constitués de prairies naturelles humides. Ils assurent la protection d'une grande diversité de milieux naturels (prés salés, vasières, roselières et végétation aquatique des fossés), et des espèces animales qui y trouvent refuge, telles que la loutre, le vison d'Europe, des amphibiens et de nombreux oiseaux. Étant situé sur une voie de migration, la ZPS présente une importance toute particulière comme lieu de passage et de halte migratoire de plusieurs espèces patrimoniales (Butor étoilé, Cigogne noire, Spatule blanche, Bondrée apivore, Milan noir, Grue cendrée, ...) et de nombreux passereaux. Les prairies humides offrent des milieux propices à la reproduction de limicoles nicheurs et des busards. Les roselières sont importantes pour la reproduction d'espèces paludicoles.

La révision du PLU pouvant affecter ces sites Natura 2000, et la commune étant littorale au sens de la loi du 3 janvier 1986, le projet de révision du PLU de la commune de Saint-Thomas-de-Cônac, arrêté le 16 septembre 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 PLU arrêté et son évaluation environnementale font l'objet du présent avis.

II. Objet de la révision du PLU

Selon le dossier, la révision du PLU de Saint-Thomas-de-Cônac répond à plusieurs objectifs :

- Intégrer les exigences et les échéances fixées par les lois du 12 juillet 2010 dite Grenelle II, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 dite ALUR, et la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 dite LAAF ;
- Détailler l'application locale de la Loi littoral du 3 janvier 1986, étendue aux communes riveraines des estuaires par décret du 29 mars 2004, mais dont l'application a évolué suite à un arrêté du Conseil d'État le 9 novembre 2015. La procédure de révision consiste notamment à lever les ambiguïtés et les non-conformités de certaines zones constructibles du PLU, notamment dans les petits hameaux et dans les parties plus diffuses des extensions des bourgs de Saint-Thomas et de Cônac. La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018, dite ELAN, a en effet redéfini le champ d'application de certaines notions de la Loi Littoral comme la possibilité de construction à l'intérieur des enveloppes bâties des gros villages dénommés secteurs déjà urbanisés (SDU), dont la définition et la localisation sont précisées par le SCoT de la Haute-Saintonge ;
- Prendre en compte les dispositions du SCoT élaboré conjointement à la révision du PLU ;
- Offrir à la commune des possibilités de développement urbain et d'accueil de nouveaux résidents, afin de maintenir et développer les équipements (école, bibliothèque, équipements sportifs) et les commerces (supérette, boulangerie, boucherie, restaurant, salon de coiffure) situés dans le bourg de Saint-Thomas, tout en poursuivant des objectifs de préservation des milieux naturels (sites Natura 2000, zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique – ZNIEFF, vallées humides, boisements...), des paysages remarquables (coteaux et estuaire de la Gironde) et du patrimoine bâti de la commune (édifices inscrits au titre des monuments historiques, demeures remarquables, bâti vernaculaire) ;
- Permettre le maintien du camping de l'Estuaire dans le respect des dispositions liées au risque de submersion marine auquel il est soumis.

III. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de révision du PLU

Le rapport de présentation répond aux exigences des dispositions des articles R 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme. Il est proportionné aux enjeux du territoire et aux effets potentiels de la mise en œuvre du PLU. Les différentes thématiques abordées par l'état initial de l'environnement et par le diagnostic territorial sont clairement présentées et permettent au public de mesurer l'intérêt de leur prise en compte dans le cadre de la révision du PLU.

A. Projet démographique et besoin en logements

La population de Saint-Thomas-de-Cônac, qui s'élevait à 778 habitants en 1968, a connu une décroissance continue jusqu'en 1999 (545 habitants), puis une croissance modérée (+0,2 % par an entre 1999 et 2012) permettant de se stabiliser autour de 560 habitants. Le dossier fait état d'une croissance nulle entre 2012 et 2017, liée à un solde naturel négatif (-1,1 % par an) qui annule l'attractivité modérée de la commune (solde migratoire de +1,1 % par an).

Un seul scénario de développement est envisagé par la collectivité, fondé sur une projection démographique de +0,9 % par an, correspondant à l'objectif de croissance fixé par le SCoT. Or, la MRAe avait déjà relevé, dans le cadre de son avis sur le SCoT, que la croissance projetée de +0,9 % par an ne correspondait pas aux tendances 2008-2013 (qui était de +0,4 % par an de croissance démographique).

La MRAe considère que les évolutions récentes de la démographie locale auraient dû inciter la collectivité à réinterroger les perspectives démographiques préconisées par le SCoT de la Haute-Saintonge et étudier des scénarios différenciés basés sur des tendances récentes.

Le rapport de présentation estime un besoin de production d'une quarantaine de logements neufs, en tenant compte d'une taille des ménages de 1,9 personnes par logement, et en s'appuyant sur une perspective d'accroissement de la population de 75 habitants supplémentaires à horizon 2031.

Le dossier propose une analyse qui s'appuie sur la population totale communale, au sens de celle établie par les services fiscaux dans le cadre du calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) : à la population résidente recensée par l'INSEE, il est ajouté un nombre d'habitants supplémentaires à raison d'une personne par résidence secondaire. Le nombre de résidences secondaire est en effet important dans la commune, il représente 42 % du parc de logements. Leur nombre a nettement augmenté entre 1999 (72 résidences secondaires) et 2017 (241 résidences secondaires selon l'INSEE).

Le rapport comporte une analyse du point mort² pour la période 2007 – 2017, mais il n'en tient pas compte pour évaluer le nombre de logements nécessaires au maintien de la population déjà installée dans la commune, car il considère que cette analyse est impactée par la forte variation du parc de résidences secondaires (+ 67 logements entre 2007 et 2017). Il évalue, sans apporter de justification, les besoins liés au desserrement des ménages à dix nouveaux logements entre 2021 et 2031. Il considère en outre que le nombre de logements vacants est surévalué ; le dossier n'en identifie dans la commune que quinze logements sur les 43 logements vacants recensés par l'INSEE, dont cinq pourraient être réinvestis. Il dénombre enfin six bâtiments agricoles pouvant faire l'objet d'un changement de destination.

La MRAe recommande d'affiner les projections relatives aux besoins de logements neufs, en distinguant les besoins liés à l'évolution de la population résidente de ceux induits par l'augmentation du nombre de résidences secondaires dont la dynamique requiert une analyse spécifique. Elle recommande en outre de prendre en compte un objectif plus ambitieux de résorption de la vacance.

B. Secteurs ouverts à l'urbanisation et consommation d'espace

La déclinaison de la Loi littoral au sein du SCoT de la Haute-Saintonge a permis d'identifier les hameaux de *Cônac* et de *Chez Vieuille* comme secteurs déjà urbanisés (SDU), susceptibles d'être densifiés, et le bourg de *Saint-Thomas* comme agglomération au sens de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.

Le bourg de *Saint-Thomas* est ainsi le seul secteur de la commune autorisé à accueillir des extensions urbaines, à condition qu'elles soient dans la continuité du tissu existant. En conséquence, 5,49 hectares de parcelles susceptibles d'être urbanisées au sein du PLU en vigueur ont été reclassées en zone agricole A.

Une analyse fine des capacités de densification et de mutation des noyaux bâtis sur ces trois secteurs a permis d'identifier :

- dans le bourg un potentiel de densification de 1,99 hectares, dont 1,41 hectares ne feraient pas l'objet de rétention foncière, soit un potentiel de création de 17 nouveaux logements.
- dans les secteurs déjà urbanisés (SDU), seule une parcelle de 1 250 m² a été identifiée comme constructible (un logement) au sein du hameau de *Chez Vieuille*.

2 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 (Rapport de présentation p. 109 – partie 1)



Figure 2: Zonage urbain et à urbaniser du bourg de Saint-Thomas (source: rapport de présentation, p.103)

Le projet de révision du PLU identifie par ailleurs deux secteurs à urbaniser en extension de l'enveloppe urbaine du bourg de *Saint-Thomas* : une zone AU à urbaniser à court terme, d'une superficie de 0,7 hectare, et une zone 1AU d'urbanisation différée³ d'une superficie 0,73 hectare. La densité envisagée dans la zone AU permet la construction de sept logements, soit environ dix logements à l'hectare ce qui correspond à la densité minimale préconisée par le SCoT. Selon le dossier, elle ne peut être supérieure, compte tenu de la pente et de la voirie à aménager. La densité affectée à la zone 1AU est légèrement supérieure (12 logements à l'hectare) pour un potentiel de création de neuf nouveaux logements.

Le dossier mentionne enfin que cinq logements vacants ont été comptabilisés pour être réinvestis, et dix bâtiments agricoles sont identifiés comme susceptibles de changer de destination parmi les 38 recensés sur la commune, soit un potentiel supérieur à celui envisagé dans le projet communal initial.

Une analyse des permis de construire déposés entre 2008 et 2019 a permis d'évaluer une consommation foncière de 2,23 hectares sur les douze dernières années (soit 0,19 hectare par an), ayant permis la construction de quinze nouveaux logements ; elle ne précise cependant pas la nature des espaces ayant été urbanisés.

La MRAe relève que projet de PLU permet au total, même en ne tenant pas compte des surfaces indiquées comme faisant l'objet d'une rétention foncière, une consommation d'espaces de l'ordre de 2,24 hectares (2,97 hectares en tenant compte de la zone 1AU), soit 0,22 hectare par an⁴, qui se révèle par conséquent supérieure à celle des années précédentes.

La MRAe souligne les efforts réalisés pour une bonne déclinaison de la loi littoral, mais rappelle que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, approuvé le 27 mars 2020, fixe comme objectif de réduire de 50 % la consommation d'espace à l'échelle régionale, par un modèle de développement économe en foncier. La MRAe attend en conséquence un réexamen des besoins en foncier permettant une stratégie de consommation d'espaces en cohérence avec l'objectif régional attendu.

C. Ressource en eau

Le rapport ne donne aucune information relative à l'alimentation en eau potable de la commune alors qu'au regard du nombre de résidences secondaires, une analyse des besoins devrait distinguer les volumes nécessaires pour les populations communales permanente et saisonnière.

³ L'ouverture à l'urbanisation de la zone 1AU sera subordonnée à une procédure de modification ou révision du PLU.

⁴ Les calculs sont ramenés à des moyennes annuelles pour permettre des comparaisons entre des données sur des pas de temps différents entre le PLU et le SRADDET

La MRAe considère qu'il est nécessaire d'apporter des informations précises et prospectives sur la ressource en eau potable, sa disponibilité et sa suffisance y compris en période estivale, afin de s'assurer de la faisabilité du projet communal.

La commune dispose d'un réseau collectif d'assainissement qui dessert le bourg de Saint-Thomas, ainsi que d'un schéma d'assainissement dont la révision du zonage, engagée conjointement à celle du PLU, a fait l'objet, après examen au cas par cas, d'une décision de la MRAe en date du 2 septembre 2021 de non soumission à évaluation environnementale⁵. Selon le dossier d'examen au cas par cas, le système d'assainissement collectif est en capacité d'absorber les effluents dus à la population supplémentaire attendue dans le cadre de la révision du PLU. Le rapport de présentation cartographie par ailleurs l'aptitude des sols à l'assainissement individuel, ceux-ci se révélant peu favorables au sud et dans le secteur du SDU de *Chez Vieuille*, et défavorable au niveau du camping situé dans le marais. En revanche, le rapport ne donne aucune information sur les installations autonomes existantes et leur conformité.

La MRAe rappelle que l'urbanisation ne doit pas compromettre l'atteinte des objectifs en matière de qualité des eaux prévus par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne et qu'à ce titre, il convient de s'assurer de la bonne gestion de l'assainissement individuel sur la commune, et si besoin, de la définition d'une stratégie de mise en conformité des dispositifs d'assainissement individuel existants.

D. Patrimoine bâti, naturel et paysager

Le projet de révision du PLU prend en compte l'ensemble du patrimoine bâti, naturel et paysager de la commune et mobilise des mesures de protection proportionnées à ces enjeux.

Les ensembles bâtis non protégés par la servitude AC1 de protection des monuments historiques, et les anciens moulins à vent, sont identifiés par le PLU comme éléments à préserver en application de l'article L.151-19⁶ du Code de l'urbanisme.

Le projet de révision du PLU classe en zone Naturelle Nr les espaces remarquables et espaces proches du rivage au sens de la Loi littoral ; elle correspond au site Natura 2000 *Marais et falaises des coteaux de Gironde*.

Les boisements (petits boisements et massifs alluviaux des vallées humides), les haies bocagères et arbres remarquables sont identifiées sur le plan de zonage du PLU comme des éléments boisés à protéger en application de l'article L.151-23⁷ du Code de l'urbanisme ; les massifs boisés de feuillus des terres hautes, qui peuvent être menacés par des défrichements ponctuels dans le cadre de remaniements fonciers liés aux cultures agricoles, bénéficient quant à eux d'une protection plus forte sous forme d'espaces boisés classés en application de l'article L. 113-1 du Code de l'urbanisme.

Les marais de l'Estuaire de la Gironde ainsi que la vallée du ruisseau des Joncs sont classés en zone humide par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) *Estuaire de la Gironde et milieux associés*. Un inventaire spécifique a permis de confirmer l'absence de zones humides sur les secteurs à urbaniser.

La caractérisation des zones humides s'est faite 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).

5 Décision de la MRAe 2021DKNA202 du 2 septembre 2021 consultable à l'adresse suivante :

http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kpp_2021_11332_r_za_st-thomas-de-conac_d_vmee_mrae_signe.pdf

6 L'article L.151-19 du Code de l'urbanisme permet la préservation et la valorisation d'une grande diversité de patrimoine (élément ponctuel ou ensemble patrimonial, bâti ou non bâti, urbain ou rural...) : « *Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration.* »

7 L'article L.151-23 du Code de l'urbanisme permet la protection écologique et/ou paysagère des espaces non bâtis : « *Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation.* »

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 »

E. Risques

Le territoire de Saint-Thomas-de-Cônac est soumis au risque d'inondation par submersion marine ; le projet de PLU exclut en conséquence toute urbanisation dans la zone soumise au plan de prévention du risque inondation (PPRi) et prévoit des dispositions dans ces secteurs au sein de l'article 13 des dispositions générales du règlement du PLU. Le camping de l'Estuaire et le secteur de cabanons de pêches du port de la *Grange d'Allouet* sont deux secteurs au sein des marais soumis au risque de submersion marine, et classés respectivement par le PLU en zonage naturel Nts et Nps permettant uniquement le maintien de ces activités sans possibilité d'extensions.

La commune est par ailleurs située dans le périmètre de vingt kilomètres du plan particulier d'intervention⁹ de la centrale nucléaire du Blayais.

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

Le projet de révision du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Thomas-de-Cônac permet de prendre en compte certaines dispositions réglementaires que le document d'urbanisme actuel n'intégrait pas, notamment des prescriptions relatives à la Loi littoral. Il vise aussi à encadrer le développement de son territoire à l'horizon des dix prochaines années, en envisageant l'accueil de 75 habitants supplémentaires.

La collectivité projette la construction de 34 nouveaux logements en privilégiant le bourg de Saint-Thomas comme seul secteur d'urbanisation, et en mobilisant différents outils du PLU pour protéger son patrimoine bâti, naturel et paysager.

Le projet de développement communal se traduit par une artificialisation potentielle de 2,11 hectares, à laquelle s'ajoute une réserve foncière d'urbanisation future de 0,73 hectare, qui induisent une consommation d'espace supérieure à celle des années précédentes. En conséquence, le projet de révision du PLU ne s'inscrit pas dans un objectif de limitation de la consommation d'espaces conforme aux objectifs régionaux du SRADDET.

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

À Bordeaux, le 20 décembre 2021

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
Le président de la MRAe

Signé

Hugues AYPHASSORHO

9 Ce périmètre prévisionnel impose à l'exploitant EDF et à l'État d'assurer l'information des populations et la pré-distribution d'iode auprès des administrés, entreprises et établissements scolaires, de santé ou d'hébergement (médico-sociaux) des communes impactées, ainsi que de réaliser ou d'actualiser le plan communal de sauvegarde.