

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de
Nouvelle-Aquitaine sur le projet de révision du plan de prévention
des risques naturels (PPRn) relatif aux risques littoraux (érosion
littorale, submersion marine) et incendie de forêt de la commune
de La-Couarde-Sur-Mer (17) portée par le préfet du département
de la Charente-Maritime**

n°MRAe 2023ANA99

Dossier PP-2023-14529

Porteur du Plan : préfet du département de la Charente-Maritime
Date de saisine de l'Autorité environnementale : le 24 juillet 2023
Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : le 28 juillet 2023

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.

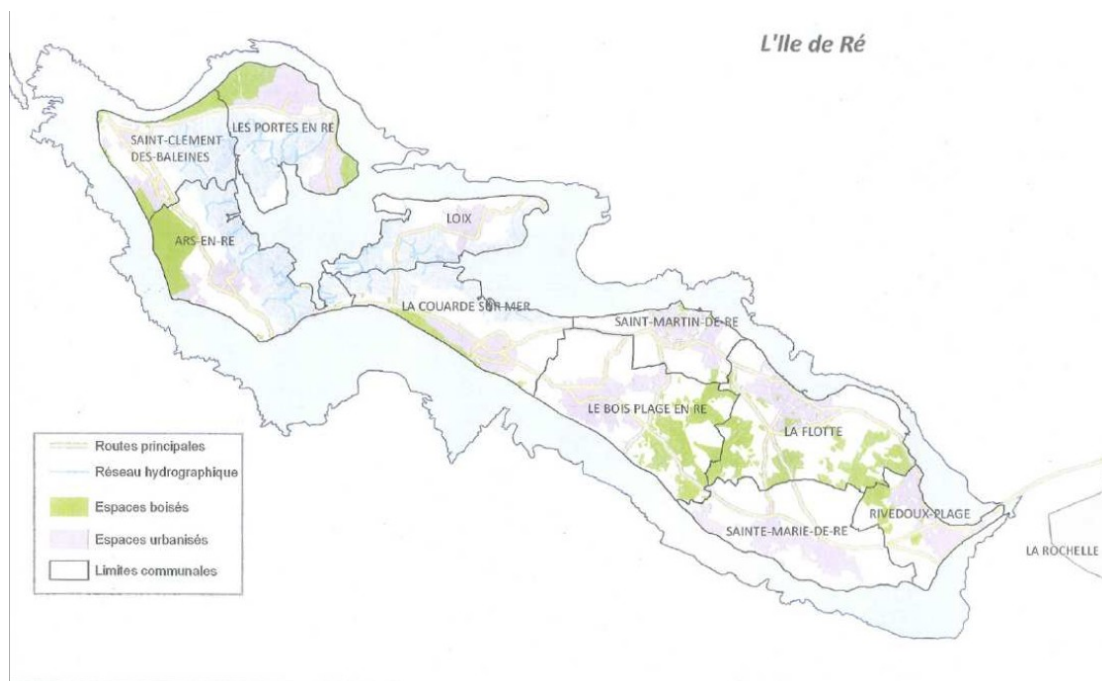
En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

Cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 20 octobre 2023 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Annick BONNEVILLE.

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 de prévention des risques naturels (PPRn) de la commune de La-Couarde-Sur-Mer, dans le département de la Charente-Maritime.



Localisation de la commune de La-Couarde-Sur-Mer (source : notice de présentation de la demande de cas par cas du 10 août 2022)

Le PPRn de la commune de La-Couarde-Sur-Mer a pour objectif d'éviter une aggravation de l'exposition des personnes et des biens aux risques d'érosion du littoral, d'érosion marine et d'incendie de forêt. Il a été approuvé le 15 février 2018. Par une décision de l'Autorité environnementale du 27 novembre 2014, il n'avait pas fait l'objet d'une évaluation environnementale.

La Cour administrative d'appel de Bordeaux, par une décision du 5 juillet 2022, a cependant demandé au préfet de la Charente-Maritime de saisir à nouveau l'Autorité environnementale afin que celle-ci ré-examine la nécessité de procéder à une évaluation.

Le 5 octobre 2022, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe), désignée comme autorité environnementale pour les plans de prévention des risques naturels par décret n°2022-970 du 1^{er} juillet 2022, a décidé de soumettre le PPRn de la commune de La-Couarde-Sur-Mer à évaluation environnementale¹.

Dans sa décision du 5 octobre 2022, la MRAe a en effet considéré qu'il convenait :

- d'actualiser l'analyse de compatibilité du projet de PPRn avec les documents s'imposant sur le territoire ;
- de prendre en compte l'ensemble des aménagements réalisés issus du Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) de l'île-de-Ré ;
- de présenter un bilan de l'application du PPRn depuis 2014, en particulier au vu de l'évolution de l'urbanisation sur la commune, afin de justifier la pertinence de son maintien en l'état ;

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur du plan, 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. Compte tenu des enjeux environnementaux du projet et de l'évolution des documents d'urbanisme qu'il nécessite, cette démarche itérative revêt ici une importance particulière.

1 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kpp_2022_13067_rev_pprn_lacouardesurmer_17_mrae-signé.pdf

II. Contenu du dossier et qualité des informations qu'il contient

Le dossier fourni à la MRAe comprend deux volets : un volet relatif au contenu proposé du PPRn et un volet relatif à son évaluation environnementale.

Le dossier de présentation du PPRn comporte comme prévu par le Code de l'environnement : une note de présentation, le règlement et les cartographies révisées. Ces éléments sont identiques à ceux du dossier présenté dans le cadre de la demande d'examen au cas par cas, à savoir le document approuvé en 2018.

Sur la forme, le rapport environnemental correspond aux attendus du Code de l'environnement, à savoir l'état initial de l'environnement, la justification du projet au regard des solutions de substitutions raisonnables, l'analyse des incidences du plan et la présentation des mesures d'évitement et de réduction, ainsi que le dispositif de suivi du PPRn. Il comporte également le résumé non technique visant à favoriser l'appropriation du dossier par le public.

A. Remarques générales

La MRAe observe que l'évaluation environnementale a consisté à présenter les incidences environnementales du PPRn de la commune de La-Couarde-Sur-Mer, dans sa version approuvée en 2018.

À cet égard, le rapport environnemental conclut à des incidences environnementales globalement positives :

- l'étude des incidences au titre de Natura 2000, requise au titre de l'article R. 414-23 du Code de l'environnement, conclut que les restrictions à l'urbanisation portées par le PPRn seront favorables à la préservation des sites intersectant le territoire² ;
- le rapport met en avant le fait que le PPRn permet de réglementer 246 hectares supplémentaires, par rapport au PPRn de 2002 précédemment en vigueur ;
- à partir d'une analyse croisée des zonages du PPRn et du PLUi, le rapport environnemental affirme enfin qu'aucune incidence en terme de report d'urbanisation n'est directement attendue liée au PPRn, étant donné que le PLUi, qui traduit les contraintes du PPRn, a été approuvé depuis. Les secteurs devenus constructibles ont déjà été bâtis, les autres classés en zone naturelle N

La démarche d'évaluation mise en œuvre ne correspond pas à la démarche définie par le Code de l'environnement. En effet, le dossier transmis ayant été réalisé ex-post, la réalisation concomitante du plan et de l'évaluation n'a pas été possible, ni l'adaptation des dispositions du document en fonction des résultats de l'évaluation.

Toutefois, la MRAe attendait *a minima* une analyse de la mise en œuvre du PPRn depuis 2014, en particulier au vu de l'évolution de l'urbanisation sur la commune, compte tenu du délai écoulé depuis son élaboration. À cet égard, le dossier d'évaluation environnementale ne présente qu'une réponse partielle à la décision de soumission datée du 10 octobre 2022.

B. Articulation avec les autres documents en vigueur sur le territoire

Le rapport environnemental analyse l'articulation du PPRn avec les autres documents en vigueur sur le territoire : le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne approuvé le 4 avril 2022, et le plan de gestion des risques inondation (PGRI) Loire-Bretagne arrêté le 15 mars 2022.

Pour ce qui concerne l'articulation avec les enjeux environnementaux du SDAGE Loire-Bretagne, le rapport environnemental met en avant le fait que le PPRn rend inconstructible 92 % du territoire de la commune de La-Couarde-Sur-Mer, ce qui est jugé favorable à la préservation des milieux sensibles tels que le littoral et les zones humides.

L'état initial présenté dans le rapport environnemental présente les sites d'inventaire et de protection qui couvrent le territoire (sites Natura 2000, zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique, espaces naturels sensibles). Les enjeux écologiques particuliers liés au littoral (oiseaux, herbiers de zostères) sont mentionnés. Le rapport signale également que la commune est comprise dans le périmètre du site Ramsar *Marais du Fier d'Ars*³.

Les cartes présentées dans le rapport permettent de localiser ces sites à enjeu, la MRAe relevant qu'ils correspondent à des espaces situés en zone rouge inconstructible du PPRn.

L'articulation du PPRn avec le PGRI Loire-Bretagne est exposée dans un tableau mettant en regard les objectifs et dispositions des deux documents.

2 Il s'agit des sites *Anse du Fier d'Ars en Ré* (ZPS), *Pertuis Charentais – Rochebonne* (ZPS), *Ile-de-Ré : Fier d'Ars* (ZSC), *Ile-de-Ré : dunes et forêts littorales* (ZSC) et *Pertuis Charentais* (ZSC).

3 Les sites Ramsar correspondent à des zones humides d'importance nationale ou internationale, se caractérisant par la présence d'espèces vulnérables dépendantes de milieux aquatiques ou humides.

Au titre de la compatibilité avec le PGRI, le rapport souligne d'une part que l'aléa de référence est défini en cohérence avec les dispositions réglementaires visant à intégrer les effets du changement climatique⁴, et d'autre part que l'inconstructibilité est la règle générale en zone d'aléa moyen à fort, de manière à préserver les zones d'expansion des submersions. Certaines constructions sont admises à condition de ne pas aggraver le risque : zones de refuge, annexes de bâtiments d'habitation existants, bâtiments nécessaires à l'agriculture et à l'aquaculture, et habitations légères de loisirs dans le cadre de la modernisation de campings existants. Les établissements sensibles sont interdits dans toutes les zones.

La MRAe note que le rapport signale également, dans l'approche du risque, la prise en compte des ouvrages de protection avec des scénarios de rupture.

C. Prise en compte des évolutions du territoire

Le rapport signale que le PLUi de l'Île-de-Ré approuvé le 17 décembre 2019 a intégré les prescriptions du PPRn, et a reporté les zones inconstructibles dans son règlement graphique. L'évolution de l'urbanisation depuis 2014 n'a en revanche pas été étudiée.

Le rapport environnemental présente un état initial de l'occupation des sols établi à l'aide de données datant de 2018, alors que des millésimes plus récents de données sur l'occupation des sols sont disponibles. Les données de 2018 s'appuient par exemple sur des données de 2015 pour l'étude du bâti et de 2012 pour les peuplements forestiers. La mise à jour de l'étude de l'occupation des sols avec les données de 2018, qui serait susceptible de faire évoluer l'étude des enjeux exposés aux risques, n'a pas amené de modifications de la note de présentation du PPRn.

Les indicateurs de suivi environnemental du PPRn ont été mis à jour en 2023. Ils témoignent d'une faible évolution du nombre de bâtiments construits en zone d'aléa fort à très fort (2 633 en 2023 contre 2 673 en 2018, soit +1,5 %), dans le cadre d'une évolution légèrement plus forte du nombre de bâtiments existants sur le territoire depuis 2018 (de 5 694 à 5 815, soit +2,13 %). Le rapport n'apporte pas de précisions sur la nature des nouvelles constructions en zone d'aléa fort à très fort.

La MRAe recommande de réaliser une première analyse de la mise en œuvre du PPRn à partir des indicateurs mis à jour, et des données récentes disponibles relatives aux activités humaines et à l'urbanisation de la commune. Celle-ci est attendue pour justifier du maintien en l'état du PPRn.

Pour ce qui concerne la prise en compte des aménagements réalisés dans le cadre du PAPI de l'Île-de-Ré, le rapport évoque la réalisation de travaux entre 2019 et 2022 sur le secteur de la Fosse de Loix. Le dossier ne permet cependant pas de comprendre si la réhabilitation de la digue de la commune, prévue dans le cadre du PAPI, a été menée à terme.

Le dossier présente en outre une carte des aléas informative après intégration des travaux de protection programmés, pour les événements de référence de court terme (Xynthia +20 cm) et de long terme (Xynthia +60cm). Les cartes présentées ne sont cependant pas expliquées dans le rapport environnemental. Notamment, les cartes sont datées de 2018, étant observé que le PAPI de l'Île-de-Ré a fait l'objet d'une première labellisation en 2012, puis a été renouvelé en 2020. L'actualisation des cartes d'aléas est souhaitable si des projets ont effectivement été réalisés depuis.

La MRAe recommande que les cartes d'aléa intègrent les travaux de protection réalisés dans le cadre du PAPI, et que l'évaluation environnementale du PPRn prenne en compte les évolutions si elles existent.

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

Le plan de prévention des risques naturels (PPRn) de la commune de La-Couarde-Sur-Mer a pour objectif d'éviter une aggravation de l'exposition des personnes et des biens aux risques d'érosion du littoral, d'érosion marine et d'incendie de forêt.

Approuvé en 2018 sans évaluation environnementale, le PPRn de La-Couarde-Sur-Mer a fait l'objet d'une nouvelle demande d'examen au cas par cas en 2022, suite à une décision de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 5 juillet 2022. Il a été soumis à évaluation environnementale par décision de la MRAe le 5 octobre 2022,

⁴ Pour mémoire, les conditions océanographiques (vents, marées, surcote) associées à la tempête Xynthia de 2010 constituent l'événement de référence du PPRn. En application de la circulaire du 27 juillet 2011, le dossier présente en outre un aléa de court terme qui correspond à l'événement de référence +20 cm, et un aléa de long terme majoré afin de tenir compte du changement climatique qui correspond à l'aléa de référence +60 cm

Le rapport environnemental s'attache à démontrer que le PPRn, dans sa version approuvée en 2018, aura des incidences environnementales globalement positives. Le PPRn rend inconstructible 92 % du territoire communal, notamment des espaces présentant diverses sensibilités environnementales (sites d'inventaires et de protection, espaces naturels sensibles, zones humides).

Le rapport précise l'articulation du document avec le SDAGE et le PGRI Loire-Bretagne. En revanche, l'existence de données récentes sur l'urbanisation et les ouvrages de protection n'est pas exploitée pour actualiser les enjeux sur le territoire communal.

Cette analyse de l'évolution de l'urbanisation, demandée par la MRAe dans sa décision du 10 octobre 2022, aurait constitué un premier bilan de la mise en œuvre du PPRn approuvé en 2018.

La MRAe précise que cette démarche de bilan, intégrant l'analyse des incidences environnementales du plan, devra constituer un préalable à toute évolution future du PPRn.

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

À Bordeaux, le 20 octobre 2023

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
la présidente de la MRAe

Signé

Annick Bonneville