



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale de Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Guitinières (17)

n°MRAe 2024ANA35

dossier PP-2024-15571

Porteur du Plan : Commune de Guitinières (17)

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 29 février 2024

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 3 mars 2024

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).

Conformément au règlement intérieur et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 29 mai 2024 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Freddie-Jeanne RICHARD, Annick BONNEVILLE, Didier BUREAU, Pierre LEVASSEUR, Cyril GOMEL, Jérôme WABINSKI, Cédric GHESQUIERES.

Chacun des membres délibérants cités 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.

Étaient absents/excusés : Jessica MAKOWIAK, Elise VILLENEUVE, Patrice GUYOT, Raynald Vallée.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

A) Localisation et description du projet territorial

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Guitinières située au sud du département de la Charente-Maritime. Le territoire, principalement rural, s'étend sur 920 hectares à proximité de l'autoroute A10 (échangeurs de Mirambeau au sud et de Pons au nord).



Localisation de la commune - Source : rapport de présentation, page 8

La commune appartient à la communauté de communes de la Haute-Saintonge (CCHS) qui compte 69 949 habitants répartis sur 129¹ communes sur une superficie de 1760 km². Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est la collectivité porteuse du schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la Haute Saintonge, approuvé le 19 février 2020².

Par le présent projet d'élaboration du PLU arrêté le 1^{er} février 2024, la commune souhaite abroger la carte communale approuvée en 2013 afin de mieux encadrer son développement autour de cinq orientations générales définies dans son projet d'aménagement et de développement durables (PADD) :

- permettre un renouvellement et un accueil de population (54 nouveaux habitants) en confortant en priorité les parties urbanisées du bourg et porter ainsi sa population à 635 habitants en 2033 ;
- conforter les équipements publics et collectifs de la commune ;
- maintenir les activités économiques de la commune ;
- favoriser les projets d'énergies renouvelables tout en protégeant le cadre de vie de la commune ;
- valoriser le cadre de vie et préserver le patrimoine bâti et naturel de la commune.

La commune présente de nombreux hameaux dont six sont identifiés comme hameaux principaux, en frange des espaces boisés et agricoles, avec des extensions urbaines parfois récentes et des zones de transition avec le milieu naturel sous forme d'un urbanisme très diffus.

1 Les principales communes sont Jonzac, Pons, Montendre, Mirambeau, Archiac, Saint Genis de Saintonge, Montguyon, Montlieu la Garde, Saint-Aigulin.
2 Avis délibéré N° 2019ANA220 adopté lors de la séance du 16 octobre 2019 consultable à cette adresse : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2019-8747_scot_haute-saintonge_mrae_signe.pdf

Le territoire se caractérise également par une zone Natura 2000 de la Directive « Habitats » de la *Haute Vallée de la Seugne en amont de Pons et de ses affluents*.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au pétitionnaire, 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.

La 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 (démarche ERC). La procédure est détaillée dans le rapport de présentation du dossier. Celui-ci est établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme et fait l'objet du présent avis.

B) Articulation avec les autres plans/programmes

D'après le dossier, le projet de PLU respecte les objectifs en matière de production de logements du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la Haute Saintonge qui prévoit sur la période 2020-2040 la production de 70 logements, dont 55 % au maximum en extension de l'enveloppe urbaine existante, avec une densité de 10 logements /hectare.

Le projet communal vise 635 habitants en 2033 soit 54 habitants supplémentaires sur la base d'une population estimée dans le rapport de présentation à 580 habitants en 2023. Or si la population progresse régulièrement, elle a atteint 502 habitants, selon les données de l'Insee de 2021, et non 580 habitants. En outre, l'hypothèse de croissance démographique de +0,9 %/an correspondant à celle retenue pour l'ensemble du territoire de Haute Saintonge paraît très éloignée de la dynamique communale qui est sur la période 2014 à 2020 de l'ordre de +0,1 %/an. La MRAe relève que la cible de 635 habitants à l'horizon 2033 par rapport aux 502 habitants correspond, de fait, à un taux de croissance de 2,6 %/an.

La MRAe demande à la collectivité de recalculer sa cible de population sur la base des données constatées (502 habitants) et de proposer des prévisions cohérentes avec les tendances démographiques.

La MRAe relève qu'avec une production affichée de 50 logements sur la période 2023-2033 auxquels s'ajoutent 12 logements déjà produits, le projet de PLU permet presque d'atteindre, en 10 ans au lieu de 20, l'objectif de production des 70 logements planifiés par le SCoT.

Cet objectif excessif de 50 logements induit une surestimation des besoins fonciers. Dès lors, le choix d'ouvrir à l'urbanisation immédiate deux zones à urbaniser AU n'apparaît pas cohérent et mériterait d'être réexaminé en instaurant un échéancier crédible d'ouverture à l'urbanisation sur la base d'une évaluation complète des enjeux des secteurs identifiés.

En matière de consommation d'espaces, le rapport de présentation mentionne 2,41 hectares en extension d'ici 2033, avec le constat d'une consommation passée de 5 hectares sur la période 2011-2021, ce qui en première approche tendrait à montrer une articulation cohérente du projet avec les objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine de réduction de moitié des consommations passées. Or, le bilan de la consommation totale des espaces NAF³ du projet de PLU n'est pas de 2,41 ha mais d'environ 4 ha⁴.

La MRAe recommande de revoir le calcul du besoin en logements théoriques afin de limiter la consommation en extension de l'enveloppe urbaine et en espaces NAF.

Le PLU propose une consommation d'espace compatible avec les objectifs du SCoT, mais avec une réalisation à un rythme deux fois plus élevé que celui prévu par le SCoT. **La MRAe recommande de réinterroger le rythme de consommation d'espace dans le temps afin de garantir le respect du SCoT à échéance de 2040.**

En matière de déploiement d'énergies renouvelables, le projet de PLU autorise sur deux secteurs Npv et Ad des projets de parcs photovoltaïques au sol pour un total de 45 hectares contribuant ainsi à l'objectif d'une surface de 500 hectares prévu dans le SCoT sur l'ensemble du territoire de la Haute Saintonge. La MRAe recommande de produire un bilan des projets d'énergies renouvelables déjà réalisés en Haute Saintonge afin de constater de l'état d'avancement de cet objectif du SCoT auquel le PLU de Guitinières contribue.

Le dossier mériterait à cet égard d'explicitier l'articulation du projet de PLU avec les actions du plan climat air énergie de la Haute Saintonge (PCAET), notamment sur le sujet de l'élaboration de son plan de déploiement du photovoltaïque.

3 Espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF)

4 Les surfaces situées « en extension » (en dehors des enveloppes urbaines) représentent une surface de 2,1 ha représentant 21 logements potentiels (dont 13 dans la zone AU de La Métairie) – rapport de présentation page 143.

Le dossier affirme, sans le justifier, que le projet de PLU prend en compte le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne 2022-2027 et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Charente. Il affirme également préserver la vallée humide de la Maine en zone naturelle sans présenter de diagnostic qui justifierait le règlement et les Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des prescriptions sur la gestion intégrée des eaux de pluie.

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

A) Qualité générale des documents et accessibilité pour le public

Sur la forme, le dossier comporte les éléments attendus au titre du Code de l'urbanisme. Il est présenté de façon à faciliter l'appropriation du dossier par le public.

Le document contient un diagnostic territorial et un état initial de l'environnement. À la fin de chaque thématique abordée, une synthèse des enjeux est présentée. Toutefois, la méthodologie de l'évaluation environnementale menée est présentée de manière succincte sans fournir les références bibliographiques et les dates d'investigation sur le terrain visant à affiner les données préalablement disponibles.

L'approche de la démarche d'évaluation par zonage du diagnostic territorial et de l'analyse des incidences sur l'environnement rend difficile la hiérarchisation des enjeux du territoire par thématique. Par exemple, les surfaces d'accueil des centrales photovoltaïques au sol sont classées au sein de la zone agricole « A », dans les secteurs naturels « Npv » ou encore en secteur « Ad » d'activités liées au traitement des déchets.

Les zones « Ap » sont strictement inconstructibles en raison d'un passage d'eau naturel (dans le bourg de Guitinières et dans le hameau de La Martinière) pour la gestion d'inondation potentielle, sans décrire les risques d'aléas.

Le suivi du projet de PLU s'appuie sur 12 indicateurs de l'ensemble des thématiques à enjeux du territoire : risques, réseaux potable et d'assainissement, milieux naturels et corridors écologiques et urbanisation et projets d'aménagement.

La MRAe souligne la pertinence du choix de la collectivité de se concentrer pour le suivi de la mise œuvre de son PLU sur quelques indicateurs majeurs, garant d'un suivi effectif. Néanmoins, il convient de les définir de manière complète en précisant les valeurs de départ et les valeurs cibles ou limites fixées par le projet.

B) Qualité de l'évaluation environnementale

1) Diagnostic, état initial de l'environnement et perspectives d'évolutions

Le dossier contient un diagnostic territorial et un état initial de l'environnement permettant de présenter les principales caractéristiques de la commune. Toutefois, les données utilisées ne sont pas toutes actualisées.

De plus, les diagnostics ne présentent pas de synthèse des enjeux hiérarchisés attendue dans le cadre de la démarche d'évaluation environnementale. La synthèse des enjeux environnementaux et paysagers produite dans le résumé de l'état initial de l'environnement (page 144 du rapport de présentation) pourrait utilement être affinée et reproduite dans le rapport de présentation.

L'étude des zones humides n'est pas déclinée à l'échelle communale. Une description des réseaux publics est présente sans toutefois être associée à une présentation complète des états des lieux des réseaux d'eau potable et d'assainissement des eaux usées. Le bilan de défense incendie est réalisé mais le dossier n'explique pas les solutions envisagées ni le programme des travaux.

La commune est caractérisée sur 45 % (422 hectares) de son territoire par l'activité agricole (cultures céréalières au nord et vignes au sud). Le diagnostic agricole s'appuie sur le registre agricole précédent (2010) alors que le RGA 2020 est disponible. Aucune projection de l'évolution de ce secteur sur les dix années à venir n'est présentée. Cette absence ne permet pas de connaître les besoins liés aux activités agricoles des exploitants en place comme extérieurs.

La MRAe recommande d'approfondir et d'actualiser le diagnostic agricole avant de mettre en perspective cet enjeu du PADD (orientation 3) avec les autres choix de développement du territoire, et en articulation avec les politiques publiques (plan territorial alimentaire...) à l'échelle communale mais aussi supra-communale.

S'agissant des enjeux liés à l'occupation humaine, le calcul des besoins en logement reste à justifier, notamment le potentiel de remise sur le marché de logements vacants (2 retenus sur 9) et le potentiel en matière de changements de destination (1 sur 5) qui semble faible. La MRAe relève l'absence de justifications des choix afin de proposer un projet cohérent avec les dynamiques observées sur le territoire, et plus sobre en matière de consommation d'espaces. **La MRAe recommande de revoir le diagnostic en conséquence.**

2) Démarche d'évitement-réduction-compensation (ERC) et analyse des solutions alternatives

Le secteur Npv de développement de l'énergie photovoltaïque au lieu-dit « Le fief du Breuil », a fait l'objet d'une étude d'impact qui a proposé des mesures d'évitement et de réduction. Ces mesures ne sont toutefois pas traduites dans le projet de PLU au sein d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou par le règlement écrit.

Le rapport de présentation évoque la prise en compte d'un projet privé de lotissement alors que ce choix conduit à accentuer les extensions urbaines en frange des espaces agricoles et boisés et de zones de transition peu développées (entrée de ville).

La MRAe demande de fournir dans le dossier les résultats des investigations de terrain permettant de démontrer que les choix des secteurs de développement d'habitat, d'activités et de production d'énergies renouvelables correspondent à des solutions de moindre incidence environnementale, avec des garanties de mise en œuvre des mesures identifiées.

III. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet

A) Consommations d'espaces

Selon le rapport de présentation à l'horizon 2033 (pages 100 et suivantes), le projet de PLU prévoit de consommer environ 4 hectares d'espaces NAF toutes surfaces confondues dont 2,1 hectares en extension de l'enveloppe urbaine. Toutefois, les manques méthodologiques en matière de délimitation de l'enveloppe urbaine (notamment dans les hameaux comme « Chez Baillarges » ou « Chez Goulard ») ne permettent pas d'identifier clairement les surfaces mobilisées en densification et en extension pour l'ensemble des destinations dans le bourg et au sein des hameaux.

La loi Climat Résilience du 22 août 2021 fixe l'objectif de réduire la consommation d'espaces de 50 % sur la période 2021-2031 et une trajectoire de zéro artificialisation nette (ZAN) après 2031. Le SRADDET Nouvelle Aquitaine fixe pour sa part un objectif de réduction de la consommation d'espace NAF de 50 % à l'horizon 2030 par rapport à la période 2009-2015.

La MRAe recommande de réviser l'enveloppe des créations et des extensions de l'urbanisation planifiées hors de l'enveloppe urbaine en cherchant à limiter la consommation en espaces fonciers naturel, agricole et forestier envisagés à l'échéance du PLU.

Le décret 2023-1408 et l'arrêté du 29 décembre 2023 définissent les caractéristiques techniques des installations de production d'énergie photovoltaïque qui ne sont pas prises en compte dans le calcul de la consommation d'espace NAF, notamment les caractéristiques des équipements (hauteurs au point bas, dispositif d'ancrage...), les types de clôture, les voies d'accès et plates-formes techniques. Ces dispositions sont intégrées dans le projet de règlement.

B) Prise en compte des incidences sur les milieux naturels

Selon le dossier, le projet de PLU permet de protéger les milieux naturels, notamment les plus sensibles (site Natura 2000, ZNIEFF, trame verte et bleue du PLU). Il signale notamment que la zone naturelle N couvre le site Natura 2000 de la *Haute Vallée de la Seugne en amont de Pons et de ses affluents* et les massifs boisés (125 hectares) localisés surtout à l'est du territoire communal.

La couverture de certains de ces espaces par le zonage N est de plus renforcée par une protection au titre des articles L.151-23 ou L.113-1 du Code de l'urbanisme conformément aux orientations du PADD et aux attentes du SCoT.

Toutefois, le dossier ne contient pas de carte exploitable des zones humides et ne fait pas mention d'inventaire sur le terrain des secteurs ouverts à l'urbanisation hormis pour le site Npv au lieu-dit « Fief du Breuil ». Or, le rapport de présentation évoque un enjeu lié aux zones humides sur ce site, en lien fonctionnel avec la vallée humide du Maine (site Natura 2000) pour des espèces habitats d'intérêt communautaire, dont certains prioritaires (forêt alluviale à Aulne et Frêne, Rosalie des Alpes) ainsi que des espèces protégées (chiroptères, odonates...).

Le dossier ne contient pas non plus d'orientations d'aménagement et de programmation OAP thématiques concernant la Trame Verte et Bleue attendue au titre de l'article L.151-6-2 du Code de l'urbanisme.

Globalement, l'absence d'information suffisante sur les enjeux écologiques des secteurs de développement de l'urbanisation ou identifiés pour l'accueil de centrales PV au sol ne permet pas de s'assurer d'une prise en compte suffisante des incidences sur les milieux naturels.

Ce constat a déjà fait l'objet de recommandations de la MRAe⁵ dans son avis N°2022APNA140 du 29 novembre 2022 portant sur le projet d'installation d'une centrale photovoltaïque au sol aux lieux-dits « Renta-naaux / Le Touzinard » .

La MRAe recommande d'affiner l'analyse de l'état initial de l'environnement des secteurs d'accueil de nouvelles installations dès le stade du PLU, afin d'identifier les enjeux et de mettre en place la démarche d'évitement et de réduction utiles pour la conception des projets futurs attendus.

C) Prise en compte des milieux aquatiques

Concernant les milieux aquatiques, le dossier ne contient pas d'analyse des incidences potentielles du projet de PLU sur l'état quantitatif ou qualitatif des masses d'eau qui intersectent le territoire de Guitinières.

La commune dispose d'une petite station d'assainissement collective dans le bourg permettant de gérer les assainissements d'un lotissement (10 logements) ainsi que d'une dizaine d'habitations et d'un restaurant. La station a une capacité limitée à 50 équivalents Habitants. Toutefois, le dossier ne contient pas de bilan de ses capacités épuratoires.

Aucun bilan n'est produit sur l'état des dispositifs autonomes existants sur le reste du territoire. Le dossier fait état de sols plutôt favorables sur le bourg et les principaux hameaux. Toutefois, la cartographie de l'aptitude des sols à l'assainissement autonome ne couvre pas l'ensemble du territoire. En outre, aucune superposition de la carte d'aptitude de sols à l'assainissement autonome avec les zones ouvertes à l'urbanisation n'est proposée.

La MRAe recommande d'étayer le diagnostic territorial afin de démontrer que le projet de PLU prend en compte l'ensemble des enjeux en matière de gestion des eaux (potable, usées et pluviales).

D) Prise en compte des risques et des nuisances

La commune de Guitinières est concernée par le risque de feu de forêt (enjeu modéré), sismicité (aléa faible) et inondation, par débordement ou par remontée de nappe (modéré, en lien avec La Maine).

Le dossier met en avant la cohérence des choix d'urbanisation avec les risques identifiés. Toutefois, en matière de défense contre l'incendie, l'état des lieux de la situation des moyens de défense extérieure contre l'incendie (DECI) contenu dans le diagnostic fait apparaître une défense incomplète.

La MRAe recommande de rajouter dans le rapport de présentation les éléments d'information nécessaires permettant de s'assurer de la prise en compte effective de cet enjeu, en cohérence avec les zones pouvant être ouvertes à l'urbanisation.

Le PLU entend préserver les terres agricoles ainsi que les exploitations agricoles et leurs abords afin de permettre leur maintien et leur éventuel développement. Pour cela, les OAP sectorielles des zones AU prévoient des franges végétales avec la zone agricole.

La MRAe relève une consommation potentielle de la zone naturelle à hauteur de 20.6 % (40 hectares de zones NpV sur 190 hectares). Cette zone est occupée par des anciens vergers, et prairies permanentes pour bovins, et est identifiée comme corridor écologique connecté à la zone Natura 2000. La MRAe recommande la mise en place d'une protection réglementaire des franges végétales de transition afin de s'assurer de leur pérennité .

Par ailleurs, certaines zones urbaines délimitées apparaissent très isolées (zone Ut réduite située au Moulin Tintin entre une vaste zone N et une zone A, ou encore zone Ue de « La Combe » isolée au sein d'une zone A). Ces zones ne relèvent pas d'une qualification de zones urbaines et, si elles sont justifiées, devraient à minima d'être identifiées comme des secteurs de taille et construction limitées (STECAL).

5 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-projets-de-la-mrae-nouvelle-a882.html>

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

Le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Guitinières (17) vise à encadrer le développement de son territoire à l'horizon 2033. Il prévoit l'accueil de 54 habitants supplémentaires, la construction de 50 logements et la mobilisation d'environ 4 hectares d'espaces NAF. Le projet communal ambitionne de favoriser le développement des énergies renouvelables notamment sous forme de centrales solaires au sol, tout en protégeant le cadre de vie de la commune.

Le projet de PLU prévoit une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers importante qui devrait être revue à la baisse. L'état initial et les projections basés sur les estimations de population présentées dans le dossier sont à reprendre afin de proposer des prévisions en cohérence avec les tendances démographiques réelles.

L'état initial de l'environnement des secteurs naturels ouverts à l'urbanisation est incomplet. Il ne permet pas de s'assurer que l'urbanisation est réalisée dans les secteurs de moindres incidences environnementales, ni de garantir l'absence d'impacts dommageables sur le site Natura 2000 concerné. Les consommations d'espaces à l'extérieur de l'enveloppe urbaine actuelle devraient être revues au bénéfice de la préservation des terres agricoles, des espaces à enjeux de biodiversité et des zones humides.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis. Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans le dossier et son résumé non technique.

A Bordeaux, le 29 mai 2024

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

Signé

Annick Bonneville