

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Nouvelle-Aquitaine sur le projet de révision du schéma de
cohérence territoriale (SCoT) de la communauté d'agglomération
de Royan Atlantique (Charente-Maritime)**

n°MRAe 2024ANA52

dossier PP-2024-15865

Porteur du Plan : communauté d'agglomération Royan Atlantique
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 23 avril 2024
Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 13 mai 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 17 juillet 2024 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Annick BONNEVILLE, Didier BUREAU, Pierre LEVAVASSEUR, Michel PUYRAZAT, 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 ou excusés : Raynald VALLEE, Jessica MAKOWIAK, Elise VILLENEUVE, Patrice GUYOT.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet de révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté d'agglomération de Royan-Atlantique (17).

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 schéma sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser les incidences négatives.

A. Localisation et contexte des documents en vigueur

Le territoire du SCoT de la CARA couvre 33 communes sur une superficie de 603,9 km² et compte 84 382 habitants en 2020 (INSEE). 21 communes sont concernées par les dispositions de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi Littoral » : 14 sont riveraines de l'océan Atlantique et de la Seudre et 7 de l'estuaire de la Gironde

Le territoire de la CARA compte 16 communes couvertes par un Plan Local d'Urbanisme (PLU) et 17 communes soumises au règlement national d'urbanisme (RNU)¹.

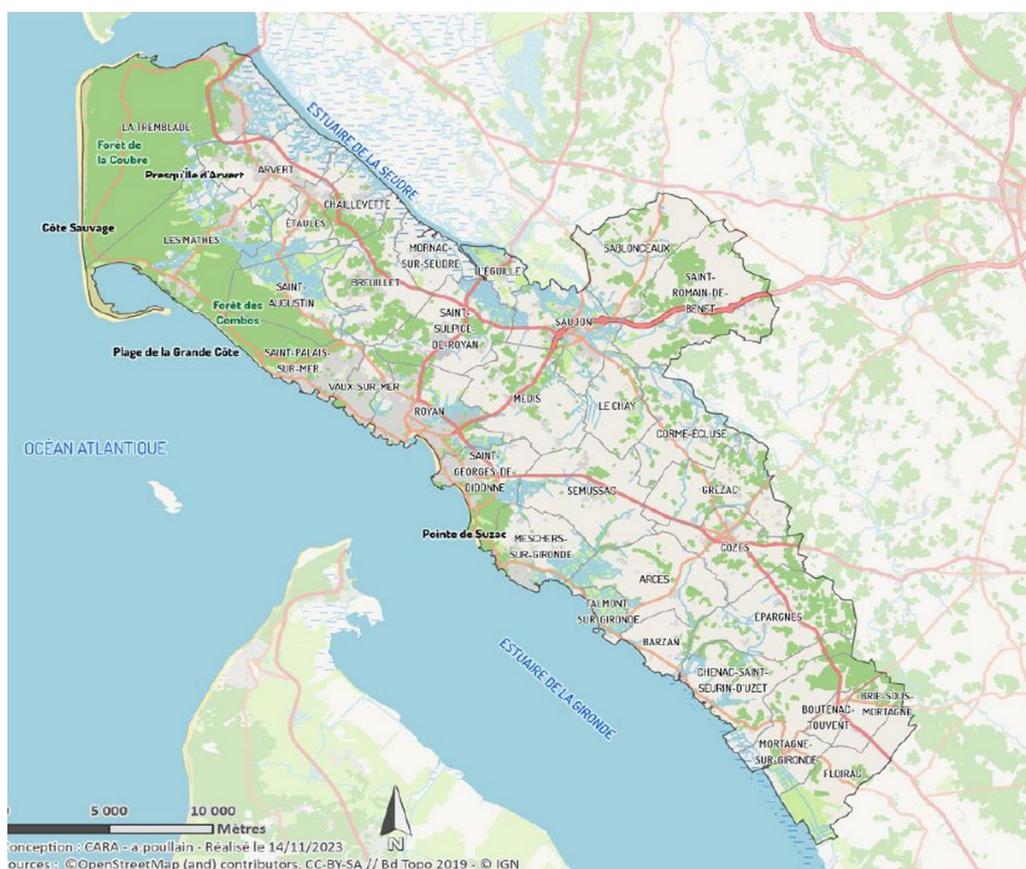


Figure 1 : Localisation et composition de la CARA
(Source : rapport de présentation page 71)

Le territoire de la CARA est structuré par ;

- l'aire urbaine de Royan/Saint-Georges de Didonne/Saint-Palais-sur-Mer/Vaux-sur-Mer ;
- les pôles d'équilibre d'Arvert, Cozes, Saujon et La Tremblade ;

1 La cartographie des documents d'urbanisme est présentée en page 712 du rapport de présentation

- des pôles touristiques et d'activités saisonnières caractérisés par un nombre important de résidences secondaires et des services et commerces ouverts principalement entre les mois d'avril et d'octobre.

Le projet de révision du SCoT approuvé en 2007 a été arrêté le 11 octobre 2019. Il a fait l'objet d'un premier avis² de la MRAe en date du 8 avril 2020. Par délibération du 25 juin 2021, la CARA a décidé sa mise à jour, notamment vis-à-vis de la compatibilité avec le schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Nouvelle-Aquitaine approuvé le 27 mars 2020.

Dans son avis formulé en 2020, la MRAe constatait :

- un rapport de présentation trop succinct notamment en matière d'évaluation des incidences et l'absence de bilan du SCoT en vigueur ;
- des objectifs de croissance démographique et de développement insuffisamment justifiés au regard de la capacité d'accueil du territoire, notamment en été ;
- un document d'orientation et d'objectifs (DOO) insuffisamment prescriptif et ne prenant pas suffisamment en compte l'armature urbaine définie et les milieux naturels.

Le nouveau projet de révision du SCoT de la CARA ayant évolué de manière substantielle, il fait l'objet d'un nouvel avis de la MRAe conformément au Code de l'urbanisme.

La MRAe regrette que le temps de la procédure n'ait pas été mis à profit pour que le projet de SCoT s'inscrive a minima dans le cadre de la loi ELAN du 23 novembre 2018, qui a substantiellement modernisé le contenu des SCoT.

B. Description du projet de SCoT

Dans le plan d'aménagement et de développement durables (PADD), la CARA se donne pour objectif de :

- « maîtriser l'attractivité du territoire et le développement du foncier en répondant aux attentes quotidiennes des habitants et notamment des familles ;
- développer une économie moins saisonnière et plus sobre en matière de consommation d'espaces naturel, agricole et forestier ;
- préserver le cadre environnemental et patrimonial au service d'un développement durable et aménager l'espace autrement de manière à faire face au changement climatique et aux risques. »

Par souci de clarification, la MRAe recommande de modifier l'expression ambiguë de « développement du foncier » afin qu'elle corresponde à l'idée sous-tendue.

L'objectif retenu par la CARA est d'accueillir 10 000 habitants supplémentaires afin d'atteindre environ 94 000 habitants en 2040 (+0,55 % par an).

Pour atteindre l'objectif démographique, le SCoT prévoit la création de 10 200 logements d'ici 2040 par la réalisation de 5 500 résidences principales, de 3 500 résidences secondaires et la mobilisation de 1 200 logements vacants.

Le projet de SCoT permet une consommation d'espace de :

- 192 hectares entre 2021 à 2030 (143,5 hectares pour l'habitat, 31,5 hectares pour l'économie et 17 hectares pour les équipements et infrastructures structurantes) ;
- 174 hectares entre 2031 à 2040 (142,5 hectares pour l'habitat, 28 hectares pour le développement économique, 3,5 hectares pour les équipements et infrastructures structurantes).

C. Articulation du projet avec les documents de rang supérieur

Le dossier montre une bonne prise en compte des objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine, en matière de consommation d'espace pour la période 2021-2030 (le projet de SCoT affichant une réduction de 58 % par rapport à la décennie 2011-2020). En revanche la trajectoire de la consommation d'espace pour la période 2031-2040 baisse peu (- 10 % par rapport à la période précédente). Il conviendra le cas échéant de revoir ces objectifs en fonction de la stratégie régionale déclinée dans le SRADDET en cours de modification de manière à atteindre l'objectif zéro artificialisation nette en 2050 (ZAN).

Dans tous les cas, la MRAe constate que la trajectoire proposée par le SCoT, si elle est maintenue, fera porter à la décennie 2040-2050 des efforts très significatifs de réduction de la consommation d'espace pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050.

² Avis du 8 avril 2020 consultable à l'adresse suivante : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2020-9401_sco_t_royan_atlantique_mrae_signe.pdf

En lien avec le Plan Climat Air-Energie Territorial (PCAET) approuvé en octobre 2023³, le projet de SCoT s'attache à favoriser le développement de la production et l'utilisation des énergies renouvelables en s'appuyant sur les ressources énergétiques locales (bois énergie, énergie solaire et méthanisation)⁴. Il prévoit de nombreuses mesures en faveur de la sobriété énergétique concernant les secteurs de la construction et des mobilités. La MRAe estime toutefois nécessaire de réévaluer les incidences des transports sur les consommations énergétiques compte tenu des extensions urbaines supplémentaires d'ici à 2040.

Le projet de SCoT apparaît cohérent avec les orientations fondamentales et les objectifs de qualité des eaux et de quantité prévus au SDAGE et du SAGE⁵ Estuaire de la Gironde et Milieux Associés approuvé le 30 août 2013, et mis en révision début 2024, notamment en matière de limitation de l'imperméabilisation. Il conviendrait toutefois d'approfondir la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) relative aux zones humides pour harmoniser le SCoT avec les dispositions de ces schémas concernant notamment la zone économique à Saint-Sulpice-de-Royan (cf. chapitre III.C ci-dessous).

Le projet de SCoT prend en compte le Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) Adour-Garonne, notamment en matière de réduction de la vulnérabilité du territoire. Il conviendra de prendre en compte dans le SCoT les dispositions de la stratégie locale de gestion de la bande côtière en cours de finalisation (2024) pour intégrer les incidences de l'évolution du trait de côte et les risques de submersion en zone littorale.

En l'absence de volet maritime du SCoT valant SMVM⁶, le rapport analyse la compatibilité avec le DSF⁷ sud-Atlantique, sans que cela appelle de remarque particulière.

D. Principaux enjeux

Le dossier présente les principaux enjeux du territoire :

- le littoral, les estuaires de la Seudre et de la Gironde et leurs dunes, les forêts, coteaux, zones humides et marais ;
- la vulnérabilité des masses d'eau superficielles et souterraines en rapport avec les nombreux usages de l'eau ;
- une pression de l'urbanisation et de la saisonnalité liée au tourisme balnéaire, avec un parc de résidences secondaires représentant la moitié du parc total de logements et une population journalière moyenne de la CARA estimée à 250 000 habitants entre avril et septembre ;
- un patrimoine singulier attractif et reconnu (habitat des falaises calcaires, site gallo-romain du Fâ, église de Talmont-sur-Gironde, ports...) ainsi qu'une architecture diversifiée et qualitative (villas, patrimoine de la reconstruction, villages ruraux...) ;
- les risques de mouvement de sol, d'inondation et de submersion en milieu littoral, d'évolution du trait de côte

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

A. Qualité générale et accessibilité du document

Le dossier comporte un rapport de présentation, un plan d'aménagement et de développement durables (PADD) et un document d'orientation et d'objectifs (DOO) et des annexes. Sur la forme, le dossier comporte les éléments attendus au titre du Code de l'urbanisme.

La MRAe relève avec intérêt la qualité de la mise en page du rapport, la présence de chiffres-clés, de nombreuses illustrations et cartes qui facilitent l'appréhension du dossier. La formulation claire et synthétique des enjeux, et leur rappel dans le volet « Évaluation environnementale », favorisent l'expression d'un projet de territoire établi en fonction de ses spécificités.

3 Avis du 16 décembre 2022 consultable à l'adresse suivante :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2022_13204_e_pcaet_royan_atlantique_avis_ae_vmev_rv.pdf

4 Prescriptions du DOO P100, P101 à P 106, P 108, P 109, P 193, P 250 et P 253.

5 SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) et SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux)

6 Schéma de mise en valeur de la mer

7 document stratégique de façade

L'avis MRAe sur le précédent projet de SCoT pointait plusieurs pistes d'amélioration concernant la présentation du dossier, en particulier l'ajout systématique d'une synthèse en fin de chaque chapitre, l'amélioration de la qualité des légendes, un état des lieux des documents d'urbanisme en vigueur et une restitution de toutes les thématiques du rapport de présentation dans le résumé non technique. Le présent dossier apporte l'ensemble de ces éléments complémentaires.

Concernant l'application de la loi Littoral, le dossier précise la méthodologie employée pour définir les agglomérations, villages et secteurs déjà urbanisés (SDU). La MRAe note avec intérêt l'évaluation de la capacité d'accueil et de développement (ECAD) présentant de manière détaillée les ressources du territoire⁸. Ce document mériterait l'introduction d'un sommaire.

En matière de présentation du DOO, le dossier se compose :

- de 301 prescriptions (notées P), dont la mise en œuvre est obligatoire par les documents dits de rang inférieur ;
- de 42 recommandations (notées R) ;
- de mesures relatives à l'application de la loi Littoral (partie 3).

B. Qualité de l'évaluation environnementale

1. Méthodes de diagnostic, de l'état initial de l'environnement et des perspectives d'évolutions

a. Diagnostic socio-économique

L'avis MRAe en 2020 recommandait une présentation des données socio-économiques actualisées, incluant une analyse des logements vacants par commune, les besoins en logements et en équipements et une description des réseaux de mobilité (pôles d'échanges multimodaux, schéma des aménagements cyclables, données de trafics ferroviaire et routier).

Pour l'estimation des besoins de logements, d'activités et de services, la CARA s'est basée sur l'évolution de la population d'une étude INSEE de 2020. La MRAe constate qu'en matière socio-économique, les compléments apportés répondent aux attendus formulés dans son avis de 2020. Seul le volet mobilité nécessiterait d'être complété par une analyse des flux ferroviaires permettant une évaluation plus précise des besoins en matière de mobilité⁹.

Les données concernant la consommation énergétique et le potentiel de séquestration du carbone du territoire ont été actualisées avec les données du PCAET.

b. État initial de l'environnement

Le dossier contient une présentation détaillée des périmètres d'inventaire et de protection, des espaces naturels sensibles, de la trame verte et bleue et de la trame noire, des milieux littoraux (dont les espaces protégés du conservatoire du Littoral et le Parc naturel marin « de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis »), des systèmes bocagers et des éléments de fragmentation.

Sur la base du SRADDET Nouvelle-Aquitaine, le rapport de présentation définit une trame verte et bleue (TVB) intégrant des réservoirs de biodiversité, intitulés « territoires d'exception » (21 au total, figure n°3) reliés entre eux par des corridors écologiques intitulés « liaisons naturelles » qui permettent les circulations de la faune et de la flore sauvages.

Les territoires d'exception sont répartis en quatre grands types (les forêts et bois, les milieux aquatiques, les espaces de bocage et les pelouses sèches) et sont précisément décrits dans le dossier. Ils intègrent les trois Zones Spéciales de Conservation (ZSC) appartenant au réseau des sites Natura 2000 au titre de la Directive « Habitats, Faune, Flore » et les trois Zones de Protection Spéciales (ZPS) intégrées au réseau des sites Natura 2000 au titre de la Directive « Oiseaux » (figure n°2) :

- ZSC « Marais de la Seudre » (FR5400432) ;
- ZSC « Marais et falaises des coteaux de Gironde » (FR5400438) ;
- ZSC « Presqu'île d'Arvert » (FR5400434) ;
- ZPS « Bonne Anse, marais de Bréjat et de Saint Augustin » (FR5412012) ;
- ZPS « Estuaire de la Gironde : marais de la rive nord » (FR5412011) ;
- ZPS « Marais de la Seudre et sud Oléron » (FR5412020).

⁸ annexe n°2 du rapport de présentation.

⁹ Une prescription du DOO prévoit la réalisation ultérieure de cette analyse

Ces zones Natura 2000 couvrent au total 1 823 hectares, soit 31 % de la superficie du territoire. La TVB définie dans le rapport de présentation détermine également les liens avec la TVB des territoires limitrophes et notamment avec trois ZSC et deux ZPS dont les limites ne sont pas comprises dans la CARA.

L'état initial de l'environnement intègre également des compléments concernant les enjeux paysagers et le patrimoine bâti et des données détaillées concernant les risques naturels et technologiques.

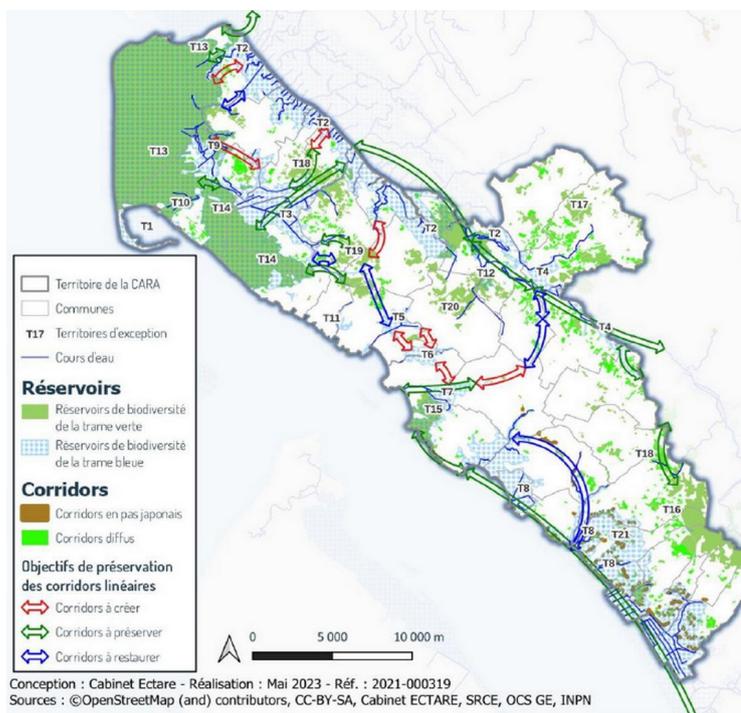


Figure 3 :TVB de la CARA
(Source : DOO page 21)

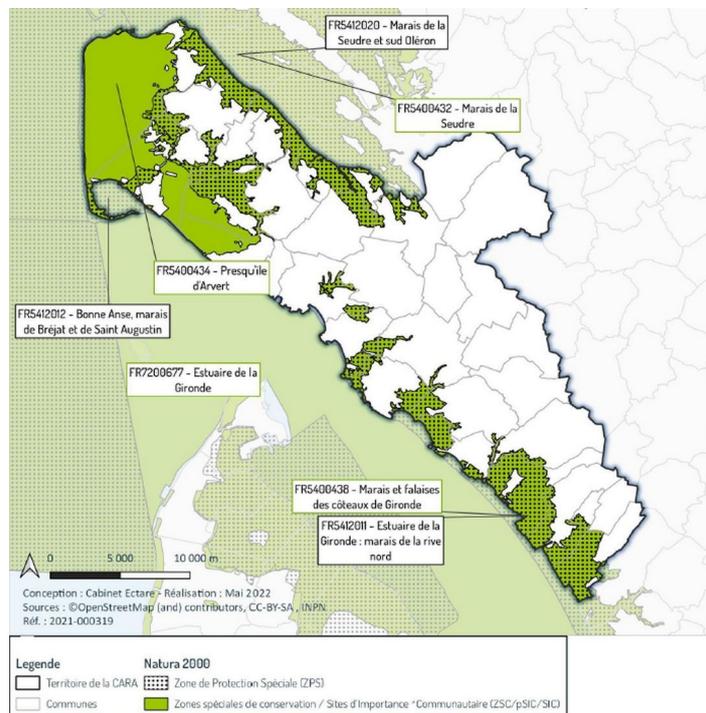


Figure 2 :Les sites Natura 2000
(Source : rapport de présentation page 295)

2. Méthodes d'analyse des solutions alternatives et définition de l'armature territoriale

Dans son avis en 2020, la MRAe recommandait d'expliquer précisément les raisons qui ont prévalu au scénario retenu.

L'objectif démographique a été revu à la baisse par rapport au premier projet de SCoT suite à la mise à jour des données démographiques réalisée en 2020/2021 sur la base des données 2018. L'analyse fournie dans le dossier montre une baisse du taux de variation annuelle de la population de 1,4 % pour la période 1999-2008 à 0,7 % entre 2009 et 2019.

Selon les scénarios à l'horizon 2040, la CARA gagnerait entre 3 800 et 12 100 habitants. L'objectif démographique retenu (+0,55 % par an entre 2021 et 2040) s'inscrit dans un scénario cohérent avec la dynamique actuelle et conforté par les projections de l'INSEE.

Le dossier présente la tendance récente de la construction (+3 909 logements construits entre 2018 et 2022, soit 978 logements en moyenne par an) selon un rythme similaire aux années 2000-2018. La réalisation de 10 200 logements à l'horizon 2040 impliquerait un rythme de construction inférieur (environ 600 logements par an selon le dossier).

Le projet de SCoT se fonde sur les orientations suivantes :

- « diversifier le parc immobilier afin de répondre aux besoins de toute la population, notamment des jeunes actifs et jeunes familles travaillant sur le territoire et de promouvoir la mixité sociale avec la production de logements locatifs/locatifs sociaux ;
- favoriser le réinvestissement du patrimoine bâti (logements vacants, friches urbaines et création de logements par changement de destination) ;

- contenir le développement des résidences secondaires pour favoriser la production de logements habités toute l'année ».

L'armature urbaine définie dans le diagnostic (figure n°4) comprend quatre niveaux territoriaux, liés essentiellement à une approche socio-économique fondée sur la population, l'offre d'emplois et le niveau d'équipements, de commerces et de services : un pôle de la centralité, trois pôles intermédiaires, huit pôles de proximité et le secteur rural composé des 16 autres communes.

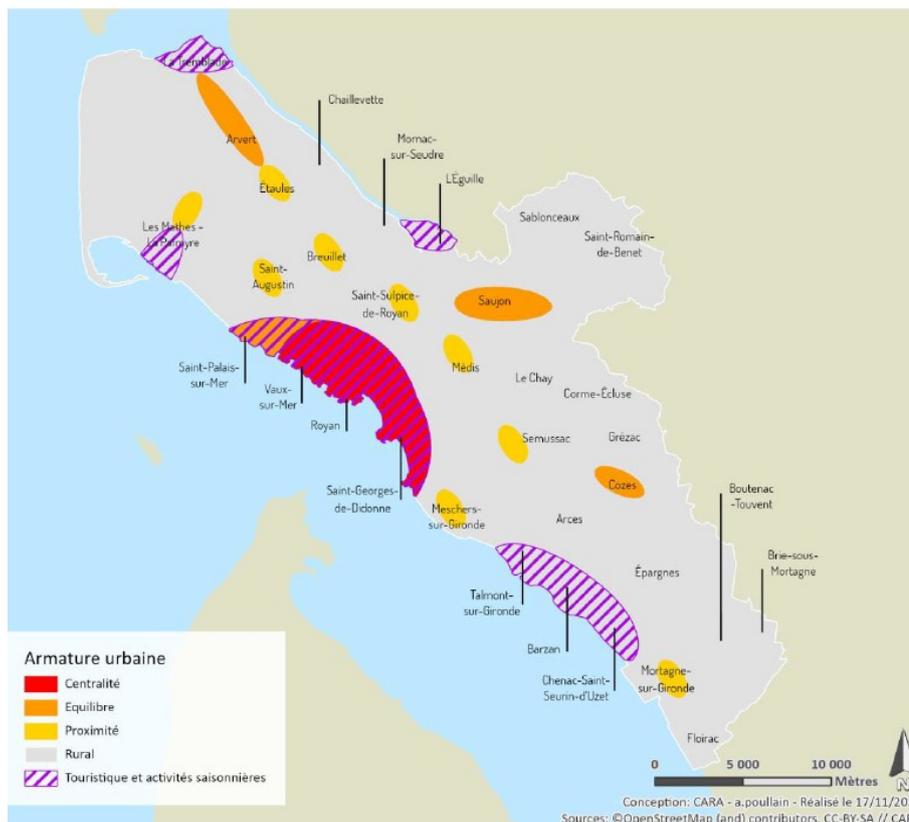


Figure 4 : Armature urbaine de la CARA
(Source : rapport de présentation page 77)

Les pôles touristiques se localisent sur les ailes du pôle de la centralité (« La Grande Côte » à Saint-Palais-sur-Mer et « Suzac » à Saint-Georges-de-Didonne), sur La Tremblade avec le secteur de « Ronce-Les-Bains » et sur Les Mathes avec le secteur de « La Palmyre ».

La MRAe relève, comme déjà évoqué dans son précédent avis, que la traduction opérationnelle des quatre niveaux d'armature est confiée au Plan Local de l'Habitat (PLH) qui fixera pour six ans les objectifs de production de logements par commune. Elle constate de ce point de vue que le SCoT, en l'absence de PLUi, ne permet pas l'encadrement de la répartition des logements par commune alors que ce rôle devrait lui être attribué en amont de la réalisation du PLH.

La MRAe recommande de préciser la répartition communale des logements au regard de l'armature territoriale définie dans le SCoT.

En matière de développement économique, le rapport de présentation intègre une estimation des besoins de la CARA basée sur des études menées entre 2021 et 2022. Ces études ont abouti à la réalisation d'un Schéma de Développement Economique et de l'Innovation (SDEI) et d'un Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC) qui ont été intégrés au SCoT. Les orientations définies sont traduites dans un schéma d'organisation commerciale¹⁰.

Le rapport de présentation actualise l'état des connaissances en matière de besoins en foncier à usage économique et de modernisation de l'activité touristique. Il identifie 14,8 hectares disponibles au sein des zones d'activité de la CARA (carte page 121 du DOO), sur un total de 265,7 hectares pour 25 zones d'activité. La densité bâtie des zones d'activité étant faible (19,1 % de la surface), le projet de SCoT a pour objectif d'engager une stratégie de requalification et de densification de ces zones et il définit des zones

économiques en projet et/ou en capacité de disposer d'une extension foncière¹¹.

Le rapport fournit des explications étayées en matière de besoin en équipements et montre un déficit d'équipements structurants notamment dans les domaines culturels, sportifs et de services de santé¹². Il évoque une inégale répartition des équipements publics et indique que le SCoT donne la priorité à la réalisation des équipements au sein des centralités (lorsqu'ils sont compatibles en termes de nuisances ou de risques) sans toutefois localiser les équipements structurants.

La MRAe recommande de localiser les équipements structurants afin d'affirmer à la fois l'armature territoriale définie et la vocation d'encadrement du SCoT.

3. Qualité de la démarche d'évitement-réduction-compensation (ERC)

Concernant la démarche ERC, le dossier mis à jour indique que des ajustements ont notamment porté sur :

- l'intégration et la préservation de la trame verte et bleue du territoire ;
- le respect des enjeux environnementaux dans le cadre du développement des énergies renouvelables ;
- la bonne prise en compte des risques naturels, notamment inondation et feu de forêt ;
- l'intégration du changement climatique dans les réflexions sur l'eau potable.

La méthode d'analyse des incidences du projet de SCoT sur l'environnement et les mesures ERC mises en œuvre sont exposées de manière claire et pédagogique au sein du volet « Évaluation environnementale ». Le rapport propose une évaluation des incidences du projet d'aménagement stratégique et des dispositions du DOO sur les grands enjeux environnementaux du territoire et une analyse des mesures destinées à atténuer ces incidences. Les dispositions du DOO gagneraient à être accompagnées d'exemples de prescriptions applicables aux documents d'urbanisme afin de garantir la maîtrise des incidences du SCoT sur l'environnement. En l'absence de cette démonstration, la maîtrise des incidences sur l'environnement ne peut être garantie.

La MRAe recommande d'accompagner les dispositions du DOO par des exemples de traduction réglementaire pour favoriser leur déclinaison au sein des documents d'urbanisme.

4. Dispositif de suivi du PLU

Le rapport de présentation présente pour chaque thématique environnementale les indicateurs qui seront utilisés pour suivre de manière continue la mise en œuvre du SCoT et effectuer une évaluation prévue tous les six ans. Le suivi s'appuie notamment sur le portail de l'artificialisation des sols de l'OCSGE¹³.

Les tableaux des indicateurs contiennent des valeurs de référence, les sources et la fréquence du suivi. Une synthèse de ces indicateurs proposée à la fin du rapport précise les dynamiques à observer dans le cadre de la mise en œuvre du PADD.

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

A. Consommation d'espaces et densité

Sur la période 2011-2020, 46 hectares d'espaces naturels, agricoles, forestiers (NAF) ont été consommés chaque année (457 hectares sur 10 ans) pour l'habitat (77 %), les infrastructures (11 %), le développement économique (9 %) ou d'autre vocation (3 %). L'objectif du projet de SCoT est de parvenir à 192 hectares pour la période 2021-2030 puis à 174 hectares sur 2031-2040.

Comme déjà relevé précédemment, cette trajectoire interroge pour atteindre le ZAN en 2050. Il conviendra de la suivre attentivement dans le cadre du suivi du SCoT et de procéder le cas échéant à la révision de celle-ci en fonction de l'évolution du SRADDET.

Le projet de SCoT prévoit que les documents d'urbanisme de rang inférieur :

- intègrent un diagnostic de densification et de mutation des fonciers et des biens immobiliers des zones déjà urbanisées (P39, P41 et P136) ;
- donnent la priorité à la densification de l'enveloppe urbaine dans les espaces centraux des communes et maîtrisent les extensions de l'urbanisation (P125).

11 Le détail est donné en page 569 du rapport de présentation.

12 Page 82 du DOO

13 L'occupation du sol à grande échelle (OCSGE) est une base de données vectorielle qui décrit la couverture et l'usage du sol sur le territoire français.

Le projet de SCoT prévoit une densification de l'habitat en passant de 11 *habitants* par hectare artificialisé, densité particulièrement faible de 6 logements par hectare, sur la période 2011-2020, à 26 *habitants* par hectare artificialisé d'ici à 2040, sans objectif territorialisé. La MRAe note que cet objectif de densification, exprimé en nombre d'habitants et pas en nombre de logements, reste très faible en moyenne si on considère la taille moyenne des foyers sur le territoire (1,8 habitant par logement) et la densité pouvant être pratiquée dans la centralité et au sein des pôles d'équilibre.

La MRAe recommande de formuler un objectif de densité de logements et de réviser fortement à la hausse cet objectif en cohérence avec la dynamique du territoire et les objectifs du ZAN.

Dans son avis de 2020, la MRAe estimait indispensable de compléter le document par une cartographie des enveloppes urbaines et une étude des capacités de densification. Dans le dossier, le potentiel mobilisable en densification est déterminé pour les seules zones d'activité et son analyse est confiée aux documents d'urbanisme. Sans ces éléments, la capacité du SCoT à atteindre les objectifs qu'il contient via sa déclinaison dans les documents locaux d'urbanisme ne peut être garantie.

Comme déjà indiqué dans son précédent avis, la MRAe recommande de préciser les objectifs de limitation de la consommation d'espace NAF sur la base d'une identification du potentiel mobilisable en densification, et de règles opérationnelles pouvant être mises en œuvre dans les PLU. Elle recommande de définir des objectifs de densité territorialisés en cohérence avec l'existant et avec l'armature territoriale définie dans le SCoT.

Enfin, le dossier indique que le projet de SCoT cherche à augmenter la densité des espaces urbanisés par la mobilisation des dents creuses définies comme des parcelles libres d'une surface inférieure à *un hectare*. La MRAe remarque que cette définition pourrait aboutir à une enveloppe urbaine trop étendue, des surfaces de l'ordre de 10 000 m² ne pouvant être à proprement parler considérées comme des dents creuses au sein de l'enveloppe urbaine. Des recommandations sur le zonage (classement en secteur U ou AU) ainsi qu'en matière d'OAP devraient accompagner cet encadrement.

La MRAe recommande de réduire le plafond d'un hectare déterminé pour l'identification des dents creuses, et de se ré-interroger sur les critères permettant de caractériser l'enveloppe urbaine, ainsi que sur les règles à en déduire en matière de sectorisation et de mise en place d'OAP territorialisées. Sans ces éléments d'encadrement, l'atteinte des objectifs par le SCoT en matière de limitation de la consommation d'espace n'est pas assurées.

B. Incidences sur les milieux naturels

Dans son avis sur le projet de SCoT en 2020, la MRAe recommandait de fournir des éléments suffisants de prise en compte des objectifs de conservation des sites Natura 2000, de renforcer la nature en ville et de justifier les choix opérés en matière de préservation des continuités écologiques.

Le SCoT prévoit que les documents d'urbanisme :

- identifient la TVB à une échelle plus locale en tenant compte de la TVB du SCoT, des enjeux du territoire définis par des données locales et en lien avec les acteurs locaux ;
- déclinent les ambitions de maintien et de remise en bon état des continuités écologiques ;
- protègent les territoires d'exceptions, les liaisons naturelles, les éléments écologiques d'importance (zones humides, cours d'eau, bocages, pelouses sèches, haies, etc.) et les paysages naturels et agricoles emblématiques (P11 à P24 et P43).

Le projet de SCoT propose des outils visant à préserver ou à restaurer la trame noire définie dans l'état initial (R16). Il recommande de réaliser dans le cadre des documents d'urbanisme une OAP thématique dédiée aux continuités écologiques (R 7) et priorise la restauration des continuités écologiques dans les opérations de replantation de haies (R11). Il conviendrait dans le DOO de déterminer les modalités de réalisation des OAP sectorielles de manière à entre autres favoriser la prise en compte des continuités écologiques.

Dans son avis sur le projet de SCoT en 2020, la MRAe recommandait de valoriser et de renforcer la nature en ville. Le nouveau projet de SCoT vise à protéger en amont des opérations les éléments de nature en ville existants (haies, talus, boisements, cours d'eau, alignements d'arbres...) et à les préserver « autant que possible » lors de leur mise en œuvre (P 128, P 130). Il vise la connexion de la nature en ville avec les espaces naturels constituant les continuités écologiques du territoire (P151).

Si ces dispositions sont favorables à la prise en compte de la TVB locale, y compris en ville, la MRAe note qu'elles sont de faibles portées et relèvent de la recommandation plus que de la prescription, par leur caractère imprécis.

C. Incidences sur les milieux humides

Le dossier¹⁴ indique qu'entre 1999 et 2014, les zones humides de la CARA ont diminué de huit hectares au profit de zones bâties. Le projet de SCoT prévoit des mesures en faveur des zones humides :

- identification, dans les documents d'urbanisme, des mesures relatives à la protection et la restauration des zones humides et de leurs zones tampon (P14 à P16) ;
- préservation du fonctionnement hydraulique et épuratoire des cours d'eau en instaurant une zone tampon de part et d'autre des berges, où seuls sont autorisés les aménagements n'altérant pas leur fonctionnalité (P24 et P73) ;
- protection des éléments bocagers et bosquets jouant un rôle dans la protection de la qualité de l'eau et la régulation hydraulique (P75).

Parmi les zones économiques en projet et/ou en capacité de disposer d'une extension foncière (P255), le SCoT indique que la zone économique de la route de Rochefort à St-Sulpice-de-Royan est caractérisée par la présence d'une zone humide.

La MRAe recommande de poursuivre l'identification des zones humides et leur évitement dans le cadre des opérations structurantes du territoire en cohérence avec les objectifs du SCoT. La prise en compte de cet enjeu constitue une étape préalable indispensable aux choix de développements structurants du SCoT de la CARA sans attendre sa déclinaison dans les PLU.

D. Incidences sur la ressource en eau et les milieux associés

La MRAe recommandait dans son avis précédent de préciser la capacité résiduelle des captages d'alimentation en eau potable (AEP), d'affirmer l'objectif de la préservation de la ressource en eau sur le territoire de la CARA marqué par une forte pression anthropique. Elle notait qu'une seule disposition, peu prescriptive, était proposée en matière d'économie d'eau. Ces dispositions ont été complétées dans le cadre du nouveau projet de SCoT.

Le rapport de présentation détaille la capacité résiduelle des captages AEP et intègre les conclusions suivantes issues du schéma directeur d'alimentation en eau potable :

- une dégradation de l'état quantitatif observée sur 30 % des masses d'eau souterraine et le bassin de la Seudre qui connaît des situations de déficit régulier et une intensification du changement climatique qui complique un retour à l'équilibre, avec des besoins accrus en période d'étiage ;
- la mobilisation nécessaire d'une nouvelle ressource dans le secteur de la plaine de Médis, et Semussac ;
- une capacité de stockage insuffisante sur la partie nord du territoire.

Le projet de SCoT contient des prescriptions concourant à la préservation de la ressource en eau en matière de protection des milieux naturels contribuant à l'épuration des eaux tels que les haies bocagères, les marais, les berges des cours d'eau et leurs ripisylves. Il demande d'anticiper dans les documents d'urbanisme les besoins pour la réalisation des unités de traitement (P97) et prévoit des mesures d'économie d'eau dans les secteurs de l'agriculture (P98, P245) et du tourisme durable et qualitatif (P281, P283 et P285).

La récupération des eaux pluviales et leur usage sont encouragés dans les documents d'urbanisme (P 89). Ils sont imposés dans certaines opérations de grande envergure (P 92) et encouragés au niveau des parkings (P 89). La réutilisation des eaux usées est également favorisée par la CARA (P193).

Le rapport de présentation indique, sur la base du schéma directeur d'assainissement des eaux usées :

- une capacité nominale globale en assainissement collectif de près de 370 220 Équivalents-Habitants (EH) ;
- des STEP (24 au total) conformes en performance et en équipement mais avec des dépassements ponctuels de la capacité nominale sur les plus petites unités de traitement liés à une augmentation importante de la population saisonnière ;
- un réseau de collecte périodiquement confronté à des infiltrations d'eaux claires parasites, pluviales ou de nappes.

14 Annexe 2 du rapport de présentation page 48

Le projet de SCoT subordonne l'ouverture à l'urbanisation à l'efficacité des systèmes d'assainissement et à leur capacité à accueillir les effluents supplémentaires (P 80 et P81) et prévoit notamment la construction d'une nouvelle STEP à La Tremblade en remplacement de celle existante (P 191) sans préciser d'échéance spécifique.

La MRAe recommande de présenter l'échéancier de réalisation des travaux d'assainissement, concernant les unités de traitement présentant des dysfonctionnements.

Selon le dossier (données 2020), le territoire de la CARA compte 6 346 installations autonomes, dont 15 % environ sont en situation de non-conformité et présentent un risque pour l'environnement. Le dossier fait apparaître des secteurs peu favorables à l'assainissement autonome. Le projet de SCoT impose la réalisation d'études pédologiques avant implantation d'un système d'assainissement non collectif afin de s'assurer de sa faisabilité (P 82).

E. Protection du patrimoine bâti et paysager

Dans son avis sur le projet de SCoT en 2020, la MRAe recommandait de traduire les enjeux paysagers identifiés dans l'état initial de l'environnement sous forme de prescriptions opérationnelles et précises dans le DOO.

Le rapport de présentation identifie le patrimoine bâti et les enjeux paysagers illustrés dans une cartographie (page 347) parmi lesquels les sites de Talmont-sur-Gironde, Mornac-sur-Seudre, site du Fâ, grottes, ports et une architecture diversifiée (villas, patrimoine de la reconstruction, villages ruraux). Le territoire de la CARA est également caractérisé par des paysages littoraux variés et riches.

Le projet de SCoT prévoit notamment :

- l'identification et la protection des vues le long du littoral sur les horizons marins et estuariens, et notamment le phare de Cordouan, les marais, la façade balnéaire, les paysages du plateau agricole et des coteaux viticoles (P 50) ;
- la protection dans les documents d'urbanisme des éléments de patrimoine bâti et du petit patrimoine (P 51 et P 53), tout comme celui du patrimoine emblématique du territoire (P 54) ;
- une gestion économe et paysagère de l'espace, notamment en évitant l'extension urbaine linéaire et le mitage urbain, et en maîtrisant l'impact des extensions au niveau des points hauts et crêtes (P 56) ;
- la mise en scène des entrées de ville et village, au traitement des franges et à la qualité des abords des zones d'activités économiques (P61 et P62).

Le DOO propose une cartographie des espaces agricoles à maintenir et à préserver du mitage (page 107) et des espaces de production ostréicoles (page 118). Le SCoT priorise la reprise des voies existantes dans le cadre des projets routiers, limitant ainsi les nouveaux impacts environnementaux. La MRAe note toutefois que les incidences d'une relocalisation des infrastructures routières évoquée dans le dossier dans le cadre de l'adaptation au recul du trait de côte ne fait pas l'objet d'un développement spécifique.

La MRAe recommande d'identifier les secteurs concernés par une relocalisation des infrastructures en lien avec le recul du trait de côte, d'analyser les incidences environnementales induites sur les milieux littoraux, ainsi que la compatibilité avec l'article L. 121-6 du code de l'urbanisme issu de la Loi Littoral.

F. Prise en compte des risques et des nuisances

Le rapport de présentation apporte les informations nécessaires à la compréhension des risques naturels et technologiques : inondation (débordements de cours d'eau, submersions marines, remontées de nappe, ruissellements), érosion du trait de côte, feu de forêt et mouvements de terrain ; risques liés au transport de matières dangereuses (grands axes routiers et canalisations de gaz) et risque industriel. Il présente les Plans de Prévention des Risques naturels (PPRn) qui permettent de couvrir ces risques, en particulier littoraux (dont submersion marine) et feu de forêt.

Les prescriptions du DOO portent essentiellement sur la prise en compte dans les documents d'urbanisme des plans applicables (PPRn, SAGE) ou en cours de finalisation (stratégie locale de gestion de la bande côtière). Le choix de traiter principalement les risques inondation et incendie n'est pas étayé par une hiérarchisation spécifique des enjeux.

Comme déjà évoqué dans l'avis précédent, ce projet ne formule de prescriptions que pour le risque incendie de forêt et le risque d'inondation par débordement des cours d'eau. **La MRAe recommande de compléter le DOO par des prescriptions concernant l'ensemble des risques et les secteurs présentant le plus d'enjeux au regard de leur vulnérabilité particulière.**

Le dossier précise les infrastructures exposant les riverains à des niveaux de bruit élevés, notamment celles recensées dans les PPBE¹⁵ départemental et de la ville de Royan dépassant 68 dB(a) et l'aérodrome de Royan-Médis concerné par un PEB¹⁶ approuvé en 2008.

Le DOO prévoit de ne pas augmenter la population soumise aux nuisances, notamment routières, dans le cadre de l'évolution des zones d'activités ou des infrastructures de transport (P66). Dans le cas de certaines interfaces urbaines, entre habitat et activité, le projet de SCoT peut toutefois générer une évolution de l'environnement sonore liée à l'augmentation du trafic routier (exemple cité dans le rapport de présentation du développement de la zone d'activité de Meschers, route de Royan).

L'ECAD relève que la congestion routière s'observe pendant deux mois d'été mais par ailleurs, le projet de SCoT a pour objectif une augmentation de la population résidentielle présente à l'année. Elle relève que les incidences cumulées avec le développement des pôles générateurs (zones d'activité, activités touristiques, équipements structurants) ne font pas l'objet d'une analyse spécifique.

La MRAe recommande d'analyser les incidences cumulées du projet de SCoT sur le trafic routier et les nuisances induites et de conditionner le développement des secteurs structurants à leur accessibilité par les modes de transport alternatifs à l'automobile.

G. Mise en œuvre de la transition énergétique et développement des énergies renouvelables

Le Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) de la CARA vise une réduction de la consommation d'énergie de 50 % d'ici 2050 par rapport à 2013. Cependant, le dossier indique qu'entre 2013 et 2019, la consommation d'énergie finale de la CARA a diminué d'environ 2 %, soit une tendance très faible par rapport aux objectifs.

Le dossier décrit le profil énergétique de la CARA et relève notamment des consommations énergétiques principalement liées aux secteurs résidentiels (47 %) et des transports (33 %) ainsi qu'une forte dépendance aux énergies fossiles. Le stock de carbone de la CARA est estimée en 2018 à 13 960 kteq.CO₂, dont trois quarts dans les forêts et les cultures.

Le dossier indique que l'implantation de panneaux solaires doit se faire en priorité sur des surfaces d'ores et déjà urbanisées telles que les toitures et les parkings (P 103). Le SCoT vise à systématiser la pose de panneaux photovoltaïques sur les bâtiments et équipements publics sous réserve d'intégration paysagère (P104). Les projets devront se tourner vers les friches ou les surfaces déjà artificialisées. Le projet de SCoT admet l'agrivoltaïsme sous réserve de satisfaire aux conditions du Code de l'énergie (P107 et P252).

Le dossier ne permet pas d'identifier les sites préférentiels de développement des énergies renouvelables, y compris dans les communes littorales, Saujon figurant parmi les communes disposant de friches mobilisables pour cette vocation¹⁷.

Compte tenu des objectifs du PCAET, la MRAe recommande d'identifier les secteurs les plus favorables au développement des énergies renouvelables en se basant notamment sur le potentiel issu de la mobilisation des friches.

Plusieurs prescriptions du DOO visent à maintenir et à développer les fonctions des deux pôles multimodaux de la gare de Royan et de la gare de Saujon en cours de réalisation : favoriser le report modal vers ces pôles (P134), densifier davantage les quartiers de ces pôles (P142), développer un service de location de vélos (P213) et mettre en place des stationnements vélos sécurisés (P228).

Le projet de SCoT prévoit que les collectivités développent les mobilités douces au sein des centres-bourgs/villes (P131) et identifient dans les documents d'urbanisme les liaisons douces structurantes à préserver ou à reconstituer et à créer (P 215, P 231 et P 232). Il identifie trois niveaux de liaisons cyclables structurantes à réaliser et à maintenir en lien notamment avec les zones touristiques (P 212).

L'objectif d'un urbanisme des courtes distances se décline notamment par une disposition en faveur de l'implantation des équipements dans les centres. La MRAE constate cependant que les extensions urbaines prévues (cf § III.A)) tendraient à éloigner les usagers de ces équipements.

15 Plan de prévention du bruit dans l'environnement

16 Plan d'exposition au bruit

17 décret n° 2023-1311 du 27 décembre 2023 pris pour l'application de l'article L. 121-12-1 du code de l'urbanisme

La MRAe recommande de renforcer les prescriptions en faveur d'un urbanisme plus sobre en énergie, et plus favorable au développement des énergies renouvelables pour atteindre les objectifs du PCAET.

H. Adaptation du territoire au changement climatique

Le rapport de présentation identifie les impacts de l'élévation du niveau de la mer (érosion et/ou submersion du littoral, ensablement ou érosion des estuaires, salinisation des masses d'eau) et les conséquences économiques du changement climatique sur les activités liées à la conchyliculture et l'alimentation en eau potable en période d'étiage.

Le dossier indique que si l'évolution du trait de côte intégrée dans les documents du SCoT montre que pour les 30 ans à venir aucun repli de zone urbaine conséquente n'est à prendre en compte, certaines infrastructures de déplacements (routes, pistes cyclables ...) seront à relocaliser.

Plusieurs dispositions du DOO visent à favoriser la lutte contre les îlots de chaleur par la préservation de la nature en ville, la limitation de l'imperméabilisation des sols et la présence de l'eau au sein des villes (P87 et P127 à P129).

I. Déclinaison de la loi « Littoral »

1. Définition de la capacité d'accueil, des villages et des agglomérations.

Le choix des secteurs déjà urbanisés (SDU), tous situés en dehors des espaces proches du rivage, est déterminé par leur nombre de constructions, densités, organisation et par la disponibilité des réseaux¹⁸. Il conviendrait pour visualiser le potentiel des SDU en matière de logements de les présenter dans une cartographie spécifique.

2. Définition des coupures d'urbanisation

Le projet de SCoT prévoit des coupures d'urbanisation destinées à structurer le tissu urbain en séparant les différentes parties agglomérées et empêcher l'urbanisation de l'intégralité du front de mer en créant des aérations. Ces coupures sont matérialisées dans la partie 3 du DOO relative à la loi Littoral. Il rend également inconstructibles sept coupures agricoles identifiées dans le DOO, prémunissant ainsi ces secteurs d'une fermeture ou d'un mitage du paysage (P 237).

La MRAe estimait dans son avis relatif au précédent projet de SCoT que les dispositions du DOO permettait des extensions limitées et que le changement de destination des bâtiments était susceptible d'augmenter le mitage du territoire et de ne pas garantir la préservation des coupures d'urbanisation. Elle recommandait de s'assurer que le DOO reprenait bien le principe d'inconstructibilité dans les coupures d'urbanisation.

Le rapport de présentation indique que le projet de SCoT permet l'évolution des constructions agricoles existantes si cette évolution ne remet pas en cause le caractère de coupure d'urbanisation desdits espaces. Il précise que dans les coupures d'urbanisation, le changement de destination des bâtiments agricoles est interdit, les extensions limitées et que seuls les travaux nécessaires à la mise aux normes des bâtiments sont permis.

a. Espaces et milieux remarquables et espaces boisés les plus significatifs

Les annexes cartographiques du DOO présentent les enjeux à protéger dans le cadre de la Loi Littoral. Comme déjà relevé dans son précédent avis, la MRAe note que dans ces illustrations, seuls les espaces remarquables terrestres s'étendent au-delà des limites des communes littorales.

La MRAe recommande d'illustrer dans les annexes du DOO les éléments de la trame verte et bleue des communes hors zone littorale pour mieux appréhender les choix de protection opérés au regard des continuités écologiques.

b. Délimitation des espaces proches du rivage et de la bande littoral des 100 mètres

Le rapport de présentation indique que la bande littorale n'est pas représentée de manière cartographique car l'échelle du SCoT n'est pas appropriée et que cette notion est, par définition, évolutive en fonction du trait de côte. La MRAe estime toutefois qu'une représentation, même à titre indicatif, de la bande littorale, permettrait d'intégrer dans la cartographie l'ensemble des dispositions relatives à la Loi littoral. Elle constate également que malgré la situation dynamique en matière d'évolution du trait de côte, le SCoT ne mobilise pas la possibilité d'élargir à dessein la bande littorale au-delà du minimum de cent mètres prescrit par le code de l'urbanisme.

Concernant les espaces proches du rivage, la MRAe estimait dans son avis précédent que les possibilités données par les dispositions du DOO et le renvoi de leur appréciation aux documents d'urbanisme ne permettait pas de s'assurer d'une prise en compte suffisante de l'environnement par le projet.

Le projet de SCoT délimite de manière indicative les espaces proches du rivage, par un tracé présent sur la cartographie « DOO déclinaison de la loi Littoral » à définir plus précisément dans les documents d'urbanisme. Il définit notamment trois types d'espaces proches du rivage afin de permettre soit d'y autoriser une extension limitée de l'urbanisation (au sein d'espaces déjà urbanisés et/ou en extension en continuité avec l'existant en fonction des cas), soit d'y interdire, sauf exceptions, toute extension de l'urbanisation. Les photographies fournies pour illustrer cette typologie ne sont pas accompagnées de commentaires permettant une bonne compréhension des espaces à protéger.

La MRAe recommande pour étayer la délimitation des espaces proches du rivage d'accompagner les illustrations d'une analyse permettant de mieux les caractériser, en s'appuyant notamment sur le guide d'application spécifiquement établi pour la Charente-Maritime, à l'issue d'un travail partenarial entre les collectivités territoriales du territoire et l'Etat¹⁹.

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

Le projet de révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté d'agglomération de Royan Atlantique (17) vise à encadrer le développement de son territoire à l'horizon 2040. Il prévoit l'accueil de 10 000 habitants supplémentaires, la construction de 10 200 logements et la mobilisation de 366 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Le dossier présenté traduit l'effort de la collectivité pour intégrer la démarche d'évaluation environnementale dans le cadre de la révision du document et s'appuie sur un diagnostic clair et accessible qui fait ressortir les principaux enjeux du territoire. Le projet de SCoT mobilise ainsi différents leviers pour répondre à son ambition de conforter l'attractivité et maîtriser le développement du territoire.

Cependant, certains sujets majeurs sont insuffisamment traités alors que l'échelle territoriale du SCoT s'avère pertinente pour engager des réflexions participant à la caractérisation et à la structuration de l'armature urbaine dans la durée et de poursuivre les objectifs de densification. Des compléments à caractère opposable sont attendus notamment sur la détermination des enveloppes urbaines, les modalités de répartition et la densité des logements ainsi que sur la localisation des équipements structurants, afin de garantir l'atteinte des objectifs retenus par le SCoT.

Il conviendra en outre de s'assurer que les objectifs de réduction de la consommation d'espace 2031-2040 s'inscrivent dans la trajectoire fixée aux niveaux régional et national et que le report sur la période 2041-2050 de la plus grande part d'effort correspond à un objectif cohérent et atteignable.

Le projet de SCoT devrait mieux relayer les objectifs de sobriété énergétique (en particulier liés aux mobilités) et de production d'énergie renouvelable définis dans le PCAET.

La MRAe 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 18 juillet 2024

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

Signé

Annick Bonneville

19 <https://www.charente-maritime.gouv.fr/content/download/16797/113135/file/160316-Guide-CU-Littoral-Ecran2.pdf>

