



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE CHARENTE

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
de Poitou-Charentes

Service connaissance des territoires
et évaluation
Division évaluation environnementale

Cognac, le 19 OCT. 2012

Nos réf. : SCTE/DEE - AR - N° 1417
Vos réf. :
Affaire suivie par : Aurélie RENOUST
aurelie.renoust@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 05 49 55 64 82

M. le Maire de Sainte Sève

16200 SAINTE SEVERE

Courriel : scte.dreal-poitou-charentes@developpement-durable.gouv.fr
D:\URBANISME\PLU\Prefet_a_Maire_SieSevere[1].odt

Objet : Évaluation environnementale du PLU de Sainte Sève
PJ : Une annexe (avis au titre de l'autorité environnementale)
Copie : DREAL Poitou-Charentes/SCTE

Monsieur le Maire,

Par délibération du 28 juin 2012, le conseil municipal de Sainte Sève a arrêté son projet de plan local d'urbanisme (PLU), qui a été reçu en Sous-Préfecture de Cognac le 20 juillet 2012.

Vous trouverez ci-joint, en annexe, l'avis de l'autorité environnementale sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU, conformément aux articles L.121-10 et suivants et R.121-14 et suivants du code de l'urbanisme.

Assez fourni et faisant l'objet d'initiatives intéressantes, le rapport environnemental présente, après analyse approfondie, des insuffisances de raisonnement dans la détermination des enjeux de territoire et des besoins actuels et futurs, dont il résulte des imprécisions de justification des choix communaux et d'évaluation des incidences sur l'environnement de ces choix. Des ajustements du rapport de présentation sont ainsi souhaitables : notamment utilisation du Document d'Objectifs du site Natura 2000, précisions sur la méthodologie et les indicateurs de suivis.

Sans remettre en cause, ni l'ensemble du travail réalisé, ni la possibilité d'un développement qualitatif intéressant pour une commune ayant de tels atouts patrimoniaux, des ajustements du PLU apparaissent utiles, de manière à aboutir à un projet de PLU écartant effectivement les possibles incidences sur l'environnement et préservant en outre, sur le long terme, les capacités de maîtrise par la commune du développement de son propre territoire. Il s'agira notamment de veiller à la cohérence avec le Document d'Objectifs du site Natura 2000, et avec l'autorisation du centre de traitement des déchets ménagers. Ces adaptations ne semblent toutefois pas remettre en cause le projet de développement communal.

Dans tous les cas, je vous précise qu'à l'issue de l'enquête publique il vous appartiendra de m'informer, ainsi que le public, sur la manière dont le présent avis aura été pris en considération (articles L.121-14 et R.121-15 du code de l'urbanisme). A ce titre, je vous recommande de présenter une note d'information, qui sera jointe à la délibération d'approbation du document, détaillant la manière dont le présent avis aura été pris en considération et précisant notamment les modifications qui auront été portées directement au rapport environnemental du dossier approuvé.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes sentiments distingués.

P/ la Préfète et par délégation
Le Sous-Préfet



Guy TARDIEU



PREFET DE CHARENTE

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
de Poitou-Charentes

Service connaissance des territoires
et évaluation
Division évaluation environnementale

Le 18 octobre 2012

Nos réf. : SCTE/DEE – AR – n° 1417

Affaire suivie par : Aurélie RENOUST

aurelie.renoust@developpement-durable.gouv.fr

Tél. 05 49 55 64 82

Courriel : scte.dreal-poitou-charentes@developpement-durable.gouv.fr

S:\SCTE-

DEE\dossiers_instruits\16\Urbanisme\Ste_Severe\AE\Avis_AE_SteSevere_sept2012.odt

ANNEXE

Avis de l'autorité environnementale au titre de l'évaluation environnementale du PLU de Sainte Sévère

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) ont été institués par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000.

Le décret 2005-608 du 27 mai 2005 stipule que certains PLU sont soumis à la procédure d'évaluation environnementale des plans et programmes, codifiée par l'article L.121-14 du code de l'urbanisme.

Conformément à cette procédure, le PLU de Sainte-Sévère fait l'objet du présent avis sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.

Cet avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

A l'issue de l'enquête publique, il appartient à la collectivité d'informer le public et l'autorité environnementale sur la manière dont cet avis aura été pris en considération (articles L.121-14 et R.121-15 du code de l'urbanisme). En pratique, cette information pourra être faite sous forme d'une note, qui sera jointe à la délibération d'approbation du document, détaillant la manière dont le présent avis aura été pris en considération et précisant notamment les modifications qui auront été portées directement au rapport environnemental du dossier approuvé.

1. La démarche d'évaluation environnementale

Le présent avis a été élaboré en fonction des recommandations de la circulaire du 6 mars 2006, relative à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

On en retiendra principalement les éléments suivants

1.1. Contenu de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale doit figurer dans le rapport de présentation du document d'urbanisme.

Selon l'article R.123-2-1 du Code de l'Urbanisme, « *lorsque le plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux articles L.121-10 et suivants, le rapport de présentation :*

1° Expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L.123-1 et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L.122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;

2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;

3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R.214-18 à R.214-22 (1) du code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 ;

4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré par rapport aux autres solutions envisagées. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L.123-2 ;

5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et rappelle que le plan fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation ;

6° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

En cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.

Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans et documents. »

1.2. Avis de l'Autorité environnementale sur l'évaluation environnementale

De manière obligatoire, avant l'enquête publique sur le projet de PLU, le préfet est saisi pour avis sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme (articles L.121-12, 1er alinéa et R.121-15 du code de l'urbanisme).

Outre une présentation du contexte (chap. 2), l'analyse qui suit va donc comporter successivement 2 volets : l'analyse du rapport environnemental (chap. 3) puis l'analyse du projet de PLU et de la manière dont il prend en compte l'environnement (chap. 4).

Il s'agit d'un avis simple.

Il est soumis à la consultation du public, lors de l'enquête publique.

Ensuite, il appartient à la collectivité responsable de l'élaboration du document d'urbanisme d'informer le public et l'autorité environnementale sur la manière dont le présent avis aura été pris en considération (articles L.121-14 et R.121-15 du code de l'urbanisme).

Il est formulé de manière séparée de l'avis de l'État prévu à l'article L.123-9, qui n'est pas limité aux seules préoccupations d'environnement.

Il est préparé, sous l'autorité du préfet, par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, en liaison avec les autres services de l'État compétents.

1.3. Suivi

Tous les documents d'urbanisme soumis à la procédure d'évaluation environnementale doivent faire l'objet, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de leur approbation ou de leur dernière révision, d'une analyse des résultats de leur application, notamment du point de vue de l'environnement.

2. Contexte et cadrage préalable

Les textes réglementaires prévoient que seuls certains PLU, considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale.

Celui de Sainte Sève est concerné au titre de l'article R.121-14 -II-1° du code de l'urbanisme « *Les plans locaux d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L.414-4 du code de l'environnement* », c'est-à-dire susceptibles d'avoir des impacts sur un ou plusieurs sites Natura 2000, en l'occurrence le site FR402009 « Vallée de la Charente entre Angoulême et Cognac et ses principaux affluents ». Ce site a été désigné par arrêté ministériel du 21 août 2006, et est doté d'un Document d'Objectifs approuvé par arrêté préfectoral du 20 décembre 2010.

Pour cette évaluation environnementale, il n'a pas été sollicité de cadrage préalable (article L.121-12 du code de l'urbanisme). La DREAL a néanmoins émis un avis sur le projet de zonage et le PADD présentés en réunion des personnes publiques associées le 2 septembre 2011.

Conformément à l'article R.121-15 du code de l'urbanisme, le directeur général de l'Agence Régionale de Santé (ARS) a été consulté en date du 26 juillet 2012 dans le cadre de la préparation de cet avis. Sa contribution a été reçue le 3 septembre 2012.

3. Analyse du rapport environnemental

Le rapport de présentation comporte la plupart des parties attendues de l'évaluation environnementale, il manque néanmoins les éléments permettant d'assurer le suivi de la mise en œuvre du PLU. Dans sa forme, il correspond globalement aux attendus réglementaires, sauf pour la partie liée à l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 (§ 5.1.2 « évaluation des incidences du projet de PLU sur le site Natura 2000 et les autres parties d'intérêt écologique ») : cette partie n'est pas conforme à l'art. R. 414-23 du Code de l'environnement qui précise les éléments attendus dans une évaluation des incidences au titre de Natura 2000, et notamment des éléments cartographiques et une description précise des effets du PLU sur les habitats et espèces ayant justifié la désignation du site, et sur ses objectifs de gestion.

Il est rappelé au chap. 6, page 219, que le PLU fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation. Néanmoins des compléments sont attendus pour préciser les modalités de suivi envisagées, et les indicateurs proposés : il n'est donné qu'une liste générale d'indicateurs qui ne sont pas décrits, et dont l'état initial n'est pas renseigné.

Dans la forme du rapport, le choix d'avoir dissocié les cartographies du rapport de présentation dans un volume annexe ne facilite pas la compréhension du rapport ni l'ergonomie de la lecture. Il aurait, *a minima*, été judicieux de renvoyer explicitement à l'annexe cartographique aux paragraphes opportuns.

a) Diagnostic et articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes :

On regrette, d'une façon générale, le caractère succinct et superficiel du diagnostic, qui se limite à la compilation des informations existantes sans les hiérarchiser ni mettre en valeur les principaux enjeux communaux.

Ainsi, l'analyse agricole se limite à la reprise des éléments issus du recensement agricole, sans analyse spatiale ni mise en perspective, alors que cette activité représente l'activité économique principale de la collectivité (p. 35 du rapport de présentation).

Par ailleurs, le diagnostic sur la construction se base sur des données qui ne sont pas actualisées au-delà de 2007. Au vu de la rupture marquée en 2008-2009¹ avec une baisse significative du dynamisme de la construction, ce diagnostic nécessite une réactualisation portant sur les 5 années manquantes. Par ailleurs, on regrette l'absence de localisation des différentes opérations sur le territoire communal.

Les équipements scolaires et de loisirs ne sont quant à eux pas décrits, et aucun élément ne vient préciser si leur capacité d'accueil est cohérente avec la population actuelle ou les ambitions de développement.

b) État initial de l'environnement et perspectives de son évolution (Chapitre 2)

L'état initial de l'environnement présente, à la fois en termes de contenu et de méthodes d'analyse mises en œuvre, une base nécessaire à l'établissement d'un bilan de l'état actuel de l'environnement, des perspectives d'évolution et des enjeux présents sur le territoire communal. Néanmoins, le rapport de présentation n'exploite pas ce matériau de base à hauteur de ce qui pourrait être attendu et produit finalement une analyse qui ne permet pas de cerner précisément les enjeux environnementaux.

¹ Source : 25 ans de constructions neuves en Charente, DREAL Poitou-Charentes, avril 2012. Consultable sur <http://www.poitou-charentes.developpement-durable.gouv.fr/25-ans-de-construction-neuve-en-r918.html>

De façon globale, il est dommage que l'état initial propose une approche très superficielle et morcelée du territoire (par type de zones de protection), à des échelles parfois peu appropriées et sans tirer bénéfice du croisement possible des données du porter à connaissance et des données de terrain. Sans une approche de territoire et sans formulation explicite d'enjeux, ces points de faiblesse de l'état initial ne permettent pas de conforter la pertinence de la prise en compte de l'environnement dans les choix communaux. Les perspectives d'évolution des zones présentant une sensibilité environnementale ou susceptibles d'être affectées ne sont pas analysées.

Dans le détail de l'analyse, le rapport soulève les remarques suivantes :

- Analyse paysagère : l'analyse est bien illustrée et structurée en grandes entités paysagères. On regrette néanmoins l'absence de formulation d'enjeux par grande entité, ce qui aurait permis d'affiner leur prise en compte.
- Analyse du patrimoine naturel : les données présentées se limitent à la reprise des données du porté à connaissance (reprise des fiches ZNIEFF et Natura 2000), sans déclinaison à l'échelle communale notamment pour le site Natura 2000 pour lequel il aurait été nécessaire, *a minima*, d'extraire les points pertinents de son Document d'Objectifs (inventaires, projet d'extension du site ...). Dans l'analyse qui en est faite, elles ne semblent présenter aucun lien entre elles, ce qui nuit à la compréhension des sensibilités environnementales sur la commune et des enjeux qui y sont liés. Par ailleurs, si on apprécie l'initiative de la mise en œuvre d'une étude de terrain (dont on ne déduit l'existence que grâce au titre de la carte 5 et à la partie dédiée à la méthodologie), on regrette qu'elle ne soit pas davantage explicitée : elle n'aboutit qu'à une hiérarchisation de l'intérêt écologique sans qu'il soit précisé sur quels critères elle repose. On s'interroge ainsi sur l'absence de prise en compte du réseau hydrographique qui représente pourtant un enjeu majeur du fait de la présence du Vison et de la Loure. Enfin, il est attendu une analyse des continuités écologiques, qui reste à produire.

c) Les choix retenus

Les choix retenus pour le projet communal reposent sur un scénario d'évolution explicité pages 17 et suivantes. Les « prospections démographiques » établies pour conforter les hypothèses de développement, sont établies par comparaison avec les autres communes de la communauté de communes. Ces comparaisons présentent un intérêt certain, mais elles mériteraient d'être mises en perspective au regard de la taille des populations ou de l'éloignement au pôle urbain le plus proche (Jarnac).

De plus, les périodes de référence pour établir le scénario prévisionnel sont, pour la plus récente, la période 1982 - 1990, certains chiffres remontant même à la période 1968 - 1975. Il serait plus raisonnable de s'appuyer sur des chiffres récents d'évolution de la population et sur les projections de population définies par l'INSEE. On constaterait ainsi que l'évolution récente de la population a été en moyenne, à l'échelle de la communauté de communes, de 0,4% par an entre 1999 et 2012, et négative à l'échelle de la commune, dont la population décroît depuis 1990. L'INSEE prévoit quant à lui une évolution de la population départementale de 0,17% par an d'ici à 2040².

Enfin, le scénario s'appuie sur une extrapolation du rythme de construction sur la commune. Or, le phénomène de desserrement ne permet pas de conforter la pertinence de cet indicateur.

Le choix de pérenniser l'activité agricole, et notamment viticole, entre en cohérence avec l'objectif général d'économie de l'espace. On s'interroge néanmoins sur l'absence de traduction des enjeux paysagers page 110 du rapport de présentation, qui prévoit une intégration des bâtiments agricoles (positionnement, forme et matériaux) et « exige de véritables volets paysagers pour l'intégration des activités en milieu rural ».

² Détérioration du solde naturel et maintien de l'attractivité en Charente - http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=12&ref_id=16909&page=decimal/dec2010308/dec2010308_p10.htm

Malgré un travail fourni et des éléments ponctuellement intéressants, l'analyse approfondie du rapport environnemental met en évidence des insuffisances aux différentes étapes de déroulement du raisonnement de prise en compte de l'environnement.

Ces insuffisances nuisent à la démonstration d'une intégration des enjeux environnementaux dans les réflexions communales et appellent des compléments.

4. Analyse du projet de PLU et de la manière dont il prend en compte l'environnement

4.1. Concernant le PADD et le projet pour le territoire

Sur la base des hypothèses explicitées au §3, on note que le scénario de développement retenu apparaît nettement surévalué, tant au regard des tendances actuelles que des prévisions à long terme disponibles. Si dans l'absolu l'ouverture de 5 hectares à l'urbanisation (correspondant au besoin de 40 à 44 habitations évoqué page 17) peut paraître peu consommateur, cette orientation paraît peu compatible avec la prise en compte d'une nécessaire gestion économe des sols, qui représentent une ressource limitée.

4.2. Concernant le zonage et le règlement

a) Préservation des secteurs à forte sensibilité environnementale

Si la totalité du périmètre actuel du site Natura 2000 et de la ZNIEFF est prise en considération grâce à un zonage Np, on regrette que la proposition d'extension du site, disponible dans le Document d'Objectifs, n'ait pas abouti à l'ajustement de la zone Np en conséquence, notamment le long du réseau hydrographique actuellement en-dehors du site Natura 2000. Une adaptation du zonage pour prendre en compte les objectifs de gestion du site Natura 2000 apparaît donc pertinente.

Par ailleurs, on note que le ruisseau du Thidet n'est classé en Np que jusqu'à la limite de la RD 55, alors que le réseau hydrographique continue au-delà : la prise en compte des continuités écologiques appellerait un classement en Np de la totalité du linéaire du ruisseau.

b) Préservation des boisements significatifs et des éléments de patrimoine

Alors que l'état initial de l'environnement présentait l'initiative très positive de recenser avec précision les éléments de patrimoine remarquable construit (page 74 du rapport de présentation, cartographié page 3 de l'annexe cartographique), on note que tous ces éléments ne bénéficient pas au final d'un classement au titre de l'article L. 123-1-5 7° du Code de l'urbanisme. Sans plus de précisions sur les raisons de ce choix, il semblerait judicieux de classer tous les éléments de patrimoine remarquable.

Les haies remarquables et les ripisylves ont elles aussi été recensées et classées. Si cette initiative très positive mérite d'être soulignée, on s'interroge néanmoins sur le choix de l'outil : l'art. L. 123-1-5 7° est en effet moins garant de la pérennité des structures végétales que l'espace boisé classé. Par ailleurs, on regrette que toutes les haies et arbres isolés recensés comme « à protéger » ou « à recomposer » en carte 0-6 de l'atlas cartographique, n'aient pas été prises en compte dans le zonage : comme pour le patrimoine bâti, il aurait semblé judicieux de classer tout ce qui a été répertorié comme à protéger. Dans le cas contraire, des éléments d'explicitation des choix sont attendus.

c) Prise en compte des activités de carrières et de traitement des ordures ménagères

Concernant le cas spécifique de l'installation de traitement des ordures ménagères, il aurait été utile de veiller à la cohérence du PLU avec l'étude d'impact et l'arrêté d'autorisation. On remarque notamment le classement en Np et en espace boisé classé, en limite Nord-Ouest de la zone Ux,

d'un secteur où il est prévu un fossé de transit des eaux pluviales en sortie de bassin : il sera pertinent de veiller à l'adéquation entre le zonage et le projet.

Il est par ailleurs noté la délimitation, en limite ouest de la commune, d'une zone Anc qui interdit toute construction agricole sur le site, permettant ainsi de ne pas hypothéquer les possibilités d'exploitation future d'un gisement de gypse identifié. Le règlement de cette zone n'autorise toutefois pas cette exploitation en l'état actuel, ce qui demandera, en son temps, une révision simplifiée du document d'urbanisme : il conviendrait d'expliciter le choix d'une procédure en deux temps ; l'ouverture dès ce stade de la zone à l'exploitation de carrières demandant un complément à l'évaluation environnementale actuellement fournie.

5. Conclusion

Assez fourni et faisant l'objet d'initiatives intéressantes, le rapport environnemental présente, après analyse approfondie, des insuffisances de raisonnement dans la détermination des enjeux de territoire et des besoins actuels et futurs, dont il résulte des imprécisions de justification des choix communaux et d'évaluation des incidences sur l'environnement de ces choix. Des ajustements du rapport de présentation sont ainsi souhaitables : notamment utilisation du Document d'Objectifs du site Natura 2000, précisions sur la méthodologie et les indicateurs de suivis.

Sans remettre en cause, ni l'ensemble du travail réalisé, ni la possibilité d'un développement qualitatif intéressant pour une commune ayant de tels atouts patrimoniaux, des ajustements du PLU apparaissent utiles, de manière à aboutir à un projet de PLU écartant effectivement les possibles incidences sur l'environnement et préservant en outre, sur le long terme, les capacités de maîtrise par la commune du développement de son propre territoire. Il s'agira notamment de veiller à la cohérence avec le Document d'Objectifs du site Natura 2000, et avec l'autorisation du centre de traitement des déchets ménagers. Ces adaptations ne semblent toutefois pas remettre en cause le projet de développement communal.

Ces évolutions doivent, en outre, s'appuyer sur les préconisations de l'avis de l'Etat, émis au titre de l'article L.123-9 du code de l'urbanisme.

Pour le Préfet et par délégation
La DREAL
signé

Anne-Emmanuelle OUVRARD