



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFECTURE DE LA REGION POITOU-CHARENTES

Direction Régionale
de l'Environnement

POITOU-CHARENTES
Service Aménagement Durable

Affaire suivie par :

Cyril GOMEL

Nos réf. : CG/S2-N° 170

tél : 05 49 50 36 69 – fax : 05 49 50 36 60

cyril.gomel@poitou-charentes.ecologie.gouv.fr

La Rochelle, le 26 mars 2007

Le Préfet de Charente-Maritime

à

Monsieur le Président de l'agglomération
Royan Atlantique

107 avenue de Rochefort

17201 ROYAN Cédex

objet : Evaluation environnementale du SCOT de l'agglomération Royan Atlantique

P.J. : Avis au titre de l'autorité environnementale

Le Conseil communautaire de la Communauté d'agglomération Royan Atlantique a arrêté son projet de Schéma de COhérence Territoriale (SCOT) par délibération du 8 décembre 2006, qui a été reçu en sous-Préfecture le 27 décembre.

Vous trouverez ci-joint 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 SCOT, conformément aux articles L. 121-10 et suivants et R. 121-14 et suivants du code de l'urbanisme.

LE PRÉFET,



Jacques REILLER



Ministère de l'Ecologie
et du Développement Durable

Direction régionale de l'environnement – POITOU-CHARENTES
14 boulevard Chasseigne – BP 80955 – 86038 POITIERS CEDEX
tél : +33 5 49 50 36 50 – www.diren-poitou-charentes.fr



PREFECTURE DE LA REGION POITOU-CHARENTES

**Direction Régionale
de l'Environnement**

POITOU-CHARENTES

Poitiers, le 09/05/2007

Service aménagement durable

Affaire suivie par :

Cyril GOMEL

tél : 05 49 50 34 97 – fax : 05 49 50 36 60

diren@poitou-charentes.ecologie.gouv.fr

**Avis de l'autorité environnementale au titre de l'évaluation environnementale
du SCOT de l'agglomération Royan Atlantique**

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) 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 les SCOT 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 SCOT de l'agglomération Royan Atlantique 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 SCOT.

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



Ministère de l'Ecologie
et du Développement Durable

1 La démarche d'évaluation environnementale

Le présent avis a été élaboré en fonction des recommandations de la circulaire du 6 mars 2006 du Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, 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. 122-2 du Code de l'Urbanisme, au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation :

- « 1° Expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1 ;
- 2° Décrit l'articulation du schéma 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 ;
- 3° 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 oeuvre du schéma ;
- 4° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en oeuvre du schéma sur l'environnement et expose les problèmes posés par l'adoption du schéma 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 ;
- 5° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations générales et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées ;
- 6° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en oeuvre du schéma sur l'environnement et rappelle que le schéma 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 ;
- 7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ;
- 8° Précise le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées.

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 SCOT, 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, 1^{er} 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 SCOT et de la manière dont il prend en compte l'environnement (chap. 4).

Il s'agit d'un avis simple.

Il est formulé de manière séparée de l'avis de l'Etat prévu aux articles L.122-8 et 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, en liaison avec les autres services de l'Etat compétents.

1.3 Suivi

Tous les documents d'urbanisme soumis à la nouvelle 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

L'obligation de réaliser une évaluation environnementale du SCOT de l'agglomération Royan Atlantique est entrée en vigueur mi-2005, soit en cours d'élaboration de ce dernier.

En effet, selon l'article 8 du décret n° 2005-608, seuls sont exemptés de cette procédure les documents d'urbanisme dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant le 21 juillet 2004, à condition cependant que l'enquête publique soit ouverte avant le 1^{er} février 2006 ou que leur approbation intervienne avant le 21 juillet 2006.

A ce titre et constatant que le projet ne pourrait être arrêté dans les délais permettant cette exemption, une réunion de cadrage entre la DIREN et le bureau d'étude prestataire du maître d'ouvrage s'est déroulée le 10 mai 2006.

Elle a conduit à réidentifier les principaux enjeux à prendre en compte, dans la continuité des enjeux formulés par courrier sur demande du maître d'ouvrage, le 24 février 2005.

Il s'agit de :

- la définition explicite de la politique d'aménagement et de développement du territoire souhaitée par les élus et la population, le modèle de développement et les objectifs de croissance recherchés ;
- la loi littoral : nécessité de déterminer une capacité d'accueil globale et territorialisée par secteur, ainsi que la traduction locale des notions d'espace remarquable, espace proche du rivage etc. ;
- les zones humides et milieux naturels à forte valeur patrimoniale ;
- la gestion de la ressource en eau (qualité, quantité) ;
- la requalification des zones d'activités économiques ;
- la politique des déplacements ;
- l'articulation avec certains documents de référence sur le territoire, comme le projet de schéma de mise en valeur de la mer, le protocole de gestion des marais de Charente-Maritime et la charte paysagère de l'estuaire de la Gironde.

Précisons que, sur ce territoire, l'urbanisme reste une compétence des communes.

3 Analyse du rapport environnemental

3.1 *Caractère complet du rapport environnemental*

Le document présenté paraît globalement complet et renseigne les rubriques nécessaires, ainsi que stipulé à l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme, à l'exception de l'explicitation de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

- Etat initial et perspectives d'évolution : les thématiques environnementales pertinentes sont évoquées, de même que des perspectives d'évolution.
- Analyse des incidences notables et prévisibles de la mise en œuvre du SCOT sur l'environnement : après l'identification de quelques grands types d'incidence, le document recourt à un tableau de synthèse présentant le « modèle systémique du territoire » permettant de « définir les indicateurs d'évaluation pertinents du projet sur l'environnement » (p. 126 et suivantes du rapport) et présentant en regard des « mesures compensatoires ».
- Description de l'articulation du SCOT avec les autres plans ou programmes : ce volet est présent, avant l'analyse des incidences et liste l'ensemble des documents attendus.
- Exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement : sur ce point, le rapport ne mentionne pas véritablement de propositions alternatives, hormis un scénario « au fil de l'eau » explicité dans le PADD. L'article R. 122-2 du code de l'urbanisme, qui fixe le contenu du rapport de présentation pour les SCOT soumis à évaluation environnementale, stipule dans son 5^{ème} alinéa que le rapport de présentation « explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations générales et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées ». Si la majorité des textes nationaux sont bien cités, en revanche les références au code de l'environnement transposant la réglementation communautaire liée à Natura 2000 (art. L. 414-1 et suivants) ne sont pas évoquées dans ce chapitre, ce qui est insatisfaisant.
- Les mesures compensatoires font l'objet d'un court chapitre, rappelant les principales incidences négatives et positives et formulant les « réponses du SCOT ». Le lien entre les mesures du SCOT et les orientations actuelles et futures des PLU est en revanche peu traité.
- Le suivi du projet renvoie à la présentation d'une liste de thèmes d'indicateurs se référant à la méthode R.E.S.P.E.C.T.
- Un résumé non technique est fourni (1 page) ; la manière dont l'évaluation a été effectuée n'est pas précisée.

On regrettera simplement, pour la cohérence et l'analyse du document, que le contenu des chapitres ne corresponde pas rigoureusement aux intitulés, puisque le chapitre d'analyse des incidences évoque sans explication dans le tableau « systémique » les

mesures compensatoires et annonce des indicateurs, tandis que les chapitres suivants renvoient principalement à ce tableau.

3.2 Qualité des informations contenues dans le rapport environnemental

3.2.1 Etat initial de l'environnement et perspectives de son évolution :

L'état initial de l'environnement est globalement complet et contient des informations pertinentes. Les éléments de diagnostic mettent en avant la richesse environnementale exceptionnelle du territoire du SCOT et la volonté affichée de préservation des milieux naturels, des ressources et des paysages, au service du développement du territoire.

La qualification des enjeux du territoire, notamment les enjeux environnementaux, paraît globalement très satisfaisante.

Ce volet appelle cependant les observations suivantes, tant dans la forme que sur le fond.

Dans la forme :

- L'échelle cartographique à laquelle sont reportées les données environnementales (p. 70 par exemple) est imprécise au regard de la donnée fournie dans le porter à connaissance. Ce choix de représentation fait perdre une information précieuse, il tend à rendre floue la portée des zonages d'inventaire ou de protection, leurs implications réglementaires et, plus généralement, minimise la perception d'enjeux pourtant majeurs et structurants. En cela, il n'offre pas aux communes élaborant ou révisant un PLU un cadre de référence véritablement précis. Il crée par ailleurs un questionnement quant à la méthode de traduction spatiale de la loi littoral, dans le DOG qui, elle, est faite précisément au 1/25 000^e.
- S'agissant de la Loi Littoral, la carte p. 75 représente synthétiquement bande des 100 m, espaces remarquables et espaces proches du rivage, sans préciser s'il s'agit d'une délimitation actuellement en vigueur (puisque se situant dans la partie diagnostic du document) ou de la proposition faite au titre du SCOT. Dans cette dernière hypothèse, cette carte ne relève pas de la partie diagnostic.

Sur le fond :

- Les données environnementales, issues du porter à connaissance initial, devraient être actualisées, s'agissant notamment des sites Natura 2000 (sites désignés, DOCUMENT d'OBJECTIFS de la Gironde en instance de validation). Les données utilisées dans le tableau p. 72, tirées du site internet de la DIREN, datent de novembre 2000, soit antérieurement au lancement de l'élaboration du SCOT.
- Les espaces protégés au titre d'une maîtrise foncière publique (Conservatoire du littoral, département, collectivités locales...) ne sont pas mentionnés. Ils participent pourtant directement à une protection et une gestion renforcée de milieux sensibles, ainsi qu'à l'accueil du public et à la valorisation du patrimoine.
- La présentation des implications réglementaires relatives aux sites Natura 2000 mériterait d'être reformulée (p. 70 et suivantes du rapport de présentation mais également p. 11 et 12 du DOG), en mentionnant en particulier le régime d'évaluation des incidences (art. L. 414-4 et R. 414-19 du code de l'environnement), en présence ou non d'un DOCOB validé, document qui par ailleurs ne régit pas l'ensemble des problématiques du site.

- L'analyse des tendances évolutives, menée au travers de la carte p. 102, est intéressante et relativement claire. On peut regretter cependant qu'elle s'en tienne en grande partie à une approche opposant disponibilité foncière et contrainte environnementale, dans laquelle certaines incohérences apparentes ne sont pas levées : s'agissant des marais intérieurs de la presqu'île, par exemple, la formulation « *disponibilités foncières importantes mais en grande partie protégées* » interpelle. De même, s'agissant des premières orientations (p. 108), dire que « *sur le littoral, les marges de développement sont presque inexistantes mais à quelques centaines de mètres du rivage, le foncier disponible reste important même si une partie de celui-ci est soumis à de nombreuses mesures de protection environnementales* » entretient une relative ambiguïté sur la manière dont le SCOT entend répondre à l'enjeu de préservation. On renvoi ici à la volonté affichée de limiter le développement de l'accueil de nouvelles populations dans un espace aujourd'hui saturé.

De façon générale et tout en pouvant considérer, tel qu'il le fait, l'environnement comme une contrainte pour l'aménagement, le rapport environnemental (diagnostic mais également volet présentant les choix retenus) pourrait davantage s'appuyer sur l'application de la réglementation en vigueur, le SCOT étant ici à même d'apporter, au travers du projet de territoire, des réponses originales et complémentaires, localement adaptées.

3.2.2 Articulation du schéma avec les plans et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du Code de l'Environnement

La présentation de ce chapitre est claire et explicite, la liste des plans et programmes attendue étant complète. 2 points appellent néanmoins remarque :

- S'agissant des schémas de mise en valeur de la mer, le rapport évoque très justement le projet de SMVM non approuvé puis indique que « *le présent SCOT n'intègre pas de volet « maritime » et reste dans le champ territorial du SCOT hors SMVM* » puis, qu'en conséquence « *ne sont pas abordés dans le présent SCOT les chapitres relatifs à l'usage maritime tels que les cultures marines et la saliculture, pêches maritimes, navigation, tourisms et loisirs liés à la mer...* ». Au regard de l'évaluation environnementale, il apparaît dès lors problématique d'évoquer de façon relativement détaillée certaines orientations envisagées en matière de développement, notamment dans le domaine de la plaisance, sans pouvoir analyser la problématique dans une approche globale. Il pourrait par exemple s'avérer que l'approche dans un futur volet maritime amène à limiter le développement de cette activité, ce qui impliquerait de ne pas développer par anticipation des infrastructures correspondantes à terre. L'absence de vision d'ensemble conduit nécessairement dans ce domaine à une évaluation environnementale incomplète, d'autant qu'elle est généralement susceptible d'impacter des milieux particulièrement sensibles (marais notamment).
- S'agissant des programmes situés à l'intérieur d'un site Natura 2000 visés à l'article R. 414-19 du Code de l'Environnement (p. 121 du rapport), d'une part, au regard de la jurisprudence, l'absence de DOCOB validé ne modifie en rien l'obligation d'évaluation des incidences, d'autre part l'affirmation que la plus grande partie des sites Natura 2000 bénéficie, au travers du SCOT, d'une protection suffisante au regard de la loi littoral, mérite d'être nuancée (Cf. infra). Enfin, le fait que les enveloppes des sites Natura 2000, tracées au 1/25 000^e intègrent des éléments bâtis et aménagés, parfois significatifs, n'interdit rien a priori sur leur possibilité d'évolution mais implique l'analyse particulière des effets attendus sur le site Natura 2000. En l'espèce, avancer

que « les sites Natura 2000 qui ont été proposés ne tiennent pas toujours compte de la réalité du terrain » est une formulation sans objet. **Par ailleurs, le renvoi au PLU de l'évaluation environnementale de programmes, projets, travaux ouvrages ou aménagements objets d'une évaluation des incidences relève de l'article R. 121-14 du code de l'urbanisme et non d'une orientation propre au SCOT, contrairement à ce qui est indiqué. En revanche, il serait attendu du SCOT qu'il intègre dans son évaluation environnementale l'analyse ex-ante des projets que celui-ci identifie, voire localise à sa propre échelle (Cf. infra).**

3.2.3 Qualité de l'évaluation des incidences sur l'environnement de la solution retenue :

Le volet « Analyse des incidences notables prévisibles du schéma sur l'environnement » reprend les différents enjeux et précise à juste titre que « la mise en œuvre du SCOT aura donc nécessairement des incidences à la fois négatives et positives sur l'environnement » (p. 124).

A cette étape clé de l'évaluation, on regrettera les faits suivants :

- Les principales incidences rappelées dans le texte, de même que dans certains points du tableau de synthèse, confondent dans leur formulation l'enjeu, l'incidence négative et la réponse du SCOT (par exemple, « la sauvegarde de la biodiversité et des écosystèmes » est ainsi qualifiée « d'incidence négative prévisible » p. 124, ou bien des mesures compensatoires sont listées pour des incidences positives p. 127). Si les questions de terminologie et formulation peuvent a priori paraître accessoires, elles amènent à une certaine confusion.
- Le tableau de « modèle systémique du territoire », outre sa lecture difficile, catalogue les mesures compensatoires envisagées, par anticipation sur le chapitre correspondant, sans préciser s'il s'agit d'orientations clairement opérationnelles du SCOT, de simples préconisations ou autre. L'absence de renvoi à une qualification plus précise et la rédaction employée laisse entendre que les incidences négatives sont globalement soit gérées, soit inévitables, ce qui n'est pas clairement démontré.
- A plusieurs reprises, au travers du rapport (mais également du document d'orientations générales – DOG) sont identifiés voire localisés des projets d'aménagement dont il est possible et dès lors nécessaire d'effectuer une analyse des incidences prévisibles, dans la mesure où leur mention au SCOT les intègre au schéma en tant que partie du projet de territoire. Il s'agit notamment du projet de nouvelle station de traitement des eaux usées en presqu'île d'Arvert, des infrastructures touristiques envisagées sur les communes littorales (entre Meschers et La Palmyre), des nouveaux aménagements pour la pratique du nautisme, des itinéraires cyclables et infrastructures routières à créer, zones d'activités commerciales... On notera que l'évaluation environnementale qui serait à mener pourrait conduire, le cas échéant, à remettre en cause le projet lui-même.

Sans pour autant expliciter les éléments exigibles lors de la phase projet, il pourrait être attendu de l'évaluation environnementale du SCOT la capacité à confronter l'hypothèse du projet à l'opportunité de sa réalisation, aux alternatives envisageables et à sa faisabilité, notamment, quand les localisations sont connues, au regard des contraintes d'environnement et de Natura 2000 en particulier.

De façon générale, la lecture de ce volet ne permet que difficilement de différencier les incidences (positives et négatives) liées à chacune des orientations du SCOT, notamment

dans le contexte de l'existence de POS ou PLU en vigueur et compte tenu de leur révision future en conformité avec le SCOT.

A ce titre, il eut été en effet très profitable de disposer d'une analyse synthétique projetée des documents locaux d'urbanisme en vigueur (notamment des zones ouvertes à l'urbanisation actuellement prévues) pour établir l'apport du SCOT dans la maîtrise de l'urbanisation et adopter, le cas échéant, des objectifs quantitatifs et qualitatifs plus précis.

Enfin, ce chapitre ne fournit pas une analyse détaillée des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, notamment les sites Natura 2000, alors qu'il n'est pas exclu que plusieurs orientations, voire projets identifiés, soient susceptibles d'avoir des incidences notables.

Ce volet central de l'évaluation environnementale gagnerait à être ainsi complété.

3.2.4 Choix retenus pour établir le PADD et le DOG

Le rapport présente les choix retenus selon le plan suivi par le PADD, puis fait référence aux textes réglementaires encadrant le projet.

La formulation des choix retenus pour établir le PADD renvoie davantage à son contenu qu'aux interrogations ayant conduit aux choix eux-mêmes. Il est ainsi difficile de suivre le raisonnement emprunté lors de l'élaboration et la manière dont les enjeux environnementaux ont réellement pesé sur les orientations retenues.

De ce fait, il eut été souhaitable que le rapport environnemental insiste davantage sur la manière dont les orientations retenues, parmi les alternatives possibles, s'avèrent parmi les plus favorables à l'environnement, tout en répondant efficacement aux enjeux de développement économique et social du territoire

A la suite de la présentation des orientations du PADD, sont cités les différents textes et normes dans lesquels s'inscrit le projet de SCOT.

La présentation de ces éléments est claire et paraît complète, à l'exception notable de deux points qui mériteraient d'être développés :

- La détermination de la capacité d'accueil du territoire, attendue au titre de la Loi Littoral et dont la nécessité est rappelée dans la partie diagnostic du rapport (p 75), n'apparaît pas véritablement dans le projet de SCOT. Est régulièrement évoqué l'enjeu d'éviter la saturation du secteur balnéaire de la presqu'île mais sans pour autant établir le cadre limitatif dans lequel doit désormais s'inscrire le développement de cet espace. Différentes approches sont ici possibles (saturation des réseaux, disponibilités foncières...).
- La présentation des directives européennes « Oiseaux » et « Habitats, Faune et Flore » fondant le réseau Natura 2000, transposées en droit français aux articles L. 414-1 et suivants du code de l'environnement, assortie des engagements de conservation qui y sont liés (notamment le régime d'évaluation des incidences). Il s'agit pourtant d'un cadre juridique majeur pour le territoire et impliquant une prise en compte particulièrement attentive dans le SCOT.

3.2.5 Mesures pour éviter, réduire ou compenser les incidences négatives :

Ce court volet renvoie au tableau « système SCOT » présenté dans la partie relative à l'analyse des incidences, qui anticipait sur la mention de mesures compensatoires.

Ce chapitre qui met en avant les principales incidences négatives et positives, s'avère plus explicite que le tableau mais gagnerait à une présentation plus claire des mesures véritablement compensatoires. En effet, il serait intéressant de préciser s'il s'agit d'orientations opérationnelles du SCOT, de simples préconisations ou d'éventuelles mesures d'accompagnement envisagées en dehors du champ strict du document d'urbanisme.

Une distinction de ce type apparaît souhaitable pour déterminer la réelle plus-value environnementale du SCOT, la manière dont le projet de territoire qu'il reflète a été adapté pour tenir compte des incidences prévisibles sur l'environnement et visualiser le dispositif cohérent d'action publique dans lequel il s'inscrit.

S'agissant de la consommation foncière des espaces naturels et agricoles, le rapport évoque le fait que le SCOT sera amené à uniquement infléchir de façon progressive la tendance au fil de l'eau d'un aménagement de plus en plus consommateur d'espace (ramené à la population résidente).

Progressivement, car le rapport souligne qu'il convient de ne pas provoquer « *une diminution trop radicale du rythme de développement [qui] viendrait bouleverser les équilibres en place* ». Si l'on perçoit bien le sens de cette remarque, il est dès lors excessif de qualifier, au titre de l'évaluation environnementale, le rôle régulateur joué par le SCOT de « mesure compensatoire ». C'est ici l'essence même d'un tel schéma et non la gestion anticipée de ses effets négatifs sur l'environnement.

En effet, l'identification de mesures compensatoires n'est nécessaire que dans la mesure où l'évaluation environnementale considère que le projet de schéma est susceptible d'avoir des incidences négatives sur l'environnement.

En regard de la conclusion portée en p. 161, ce chapitre mériterait une clarification de l'analyse menée pour mettre, en regard des incidences négatives résiduelles, les mesures adaptées.

3.2.6 *Dispositif de suivi*

Ce très court volet présente, plutôt que des indicateurs, l'organisation du système d'indicateurs proposé par la méthode R.E.S.P.E.C.T., employée par les collectivités adhérentes à l'association qui en promeut le développement.

Cette méthode constitue aujourd'hui une référence certaine.

On regrettera cependant l'absence d'analyse dans le cas particulier du présent document, ainsi que le manque d'information sur les moyens que la collectivité entend mobiliser pour la mise en œuvre de ces indicateurs.

La présentation du dispositif de suivi gagnerait à être complétée.

3.3 *Conclusion sur l'analyse du rapport environnemental*

Le rapport environnemental établi dans le cadre du SCOT de l'agglomération Royan Atlantique s'appuie sur un diagnostic globalement complet et pertinent.

De ce fait et sans nécessiter des investigations complémentaires importantes, l'évaluation environnementale gagnerait notablement en qualité, si elle était complétée selon les remarques précédemment indiquées.

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

En préalable, on rappellera que ce document a vocation à s'appliquer sur un territoire où la compétence en matière d'urbanisme reste communale.

Dans un espace aux situations locales variées, qui dispose d'un patrimoine naturel exceptionnel et soumis à de très fortes pressions foncières, qui ont tendance à menacer la structuration même du territoire et son développement durable, l'outil SCOT est à même de constituer un document de référence, de portée opérationnelle et fournissant aux communes un cadre clair et cohérent à son échelle, notamment pour la prise en compte des enjeux environnementaux dans les documents locaux (PLU, cartes communales).

4.1 Concernant le PADD et le projet pour le territoire

On appréciera tout d'abord que la fragilité du territoire et l'enjeu de préservation des espaces sensibles et des ressources (en eau notamment) soient clairement identifiés dans le PADD et que la préservation et la valorisation du patrimoine environnemental en constitue l'un des 3 axes.

La rédaction des 2 autres axes aborde la transversalité de l'enjeu environnemental (formes urbaines plus compactes et maîtrisées, requalification d'espaces), mais pourrait exprimer plus clairement comment la poursuite du développement du territoire devra tenir compte, d'une part de l'impossibilité pratique d'aménager une part très significative de l'espace, inégalement répartie (zones devant être protégés, zones à risque...) et, d'autre part, d'une situation approchant la capacité d'accueil limite d'une partie croissante du territoire.

Ce point est d'autant plus important, que les objectifs en terme d'accueil de nouvelles populations, d'équipement ou encore de création de logements à caractère social sont particulièrement ambitieux.

Attendu et souhaité par le SCOT, l'effet de report du développement urbain sur le Sud-Est du territoire apparaît autant comme une nécessité que comme une fatalité des mécanismes fonciers. Il n'en reste pas moins que ce territoire comporte lui aussi son identité et des sensibilités environnementales qui lui sont propres (l'estuaire de la Gironde et ses coteaux, notamment), appelant des réponses particulièrement adaptées et mesurées. L'estuaire mériterait à ce titre d'être cité au paragraphe III 2. du DOG (p. 12)

En cela, le projet de SCOT exprime des orientations favorables mais pas vraiment de nature prescriptive ou déclinée (hormis l'application de la loi littoral, Cf. infra). La Charte paysagère de l'estuaire de la Gironde, évoquée par endroits, aurait pu être judicieusement reprise ici et trouver dans le SCOT une portée prescriptive qu'elle ne peut avoir seule.

De même, les problématiques de l'accroissement des mobilités quotidiennes comme du vieillissement de la population sont bien évoquées pour justifier le développement des transports collectifs et déplacements doux. Mais, alors qu'il doit s'agir par essence d'une

approche à l'échelle communautaire, le SCOT en reste pour beaucoup à des orientations peu précises. La mention du PDU en cours d'élaboration ne permet pas, à ce stade, de juger du caractère opérationnel des orientations du SCOT.

De façon générale, on regrettera que nombre d'orientations du SCOT, intéressantes dans leur formulation, ne trouvent pas de traduction véritablement opérationnelle et portent parfois, au regard des enjeux environnementaux, certaines contradictions.

De ce fait et en toute rigueur, l'évaluation environnementale établie dans le cadre de ce document devrait ne pas uniquement se baser sur l'orientation retenue par le SCOT pour conclure à une incidence globalement positive ou maîtrisée, mais plutôt conduire à focaliser l'analyse sur les incidences négatives sur l'environnement qui pourraient se produire, malgré l'orientation favorable préconisée par le SCOT.

4.2 Concernant la manière dont sont traités les enjeux relatifs au patrimoine environnemental (PADD et DOG)

De façon générale, le DOG et ses annexes s'inscrivent en cohérence avec les orientations exprimées dans le PADD : ils reprennent et déclinent les principes exprimés dans ce dernier et apportent à ce titre des réponses intéressantes concernant la prise en compte des enjeux environnementaux.

Cependant, on regrettera le fait de ne pas disposer d'une véritable analyse comparative avec un scénario « au fil de l'eau » (PLU et cartes communales actuellement en vigueur mais pas de SCOT), ce qui ne permet ni de quantifier, ni de qualifier précisément la plus-value du SCOT face aux enjeux environnementaux du territoire.

On notera par ailleurs certains points relatifs au patrimoine naturel et au paysage :

- Globalement, le DOG apporte des réponses méritant d'être précisées concernant les sites Natura 2000, la prise en compte des activités agricoles en site naturel ou encore concernant la traduction spatiale de la Loi Littoral.
- Les problématiques relatives à la nature ordinaire et aux paysages sont insuffisamment traitées.

4.2.1 Prise en compte des sites sensibles et sites Natura 2000

Au-delà du principe exprimé de nécessité de préservation du patrimoine naturel, l'analyse du rapport environnemental conclut à plusieurs reprises à une relative imprécision, voire ambiguïté, concernant la manière dont les espaces de grand intérêt (forêt, littoral, marais...), identifiés pour la plupart par des mesures d'inventaire et protection, notamment Natura 2000, doivent être pris en compte. Ainsi, par exemple, le PADD (de même que le rapport p. 143) évoque la nécessité de préservation de « certains » marais (p. 11), alors qu'il serait a priori attendu la préservation de toutes les zones humides.

Certes, le cadre réglementaire s'appliquant sur ces territoires indépendamment du SCOT, ne nécessite pas toujours qu'il soit intégralement repris dans le présent document. Cependant, le SCOT pourrait davantage démontrer sa prise en compte de l'enjeu de préservation des espaces sensibles et sites Natura 2000 en particulier :

- en exposant de façon plus opérationnelle, comment ces différents espaces doivent être protégés dans les PLU ;

- en précisant les conditions limitatives dans lesquelles peuvent éventuellement être envisagés les programmes, projets, travaux, ouvrages ou aménagements dans ou à proximité de ces sites, en majorité Natura 2000 (nécessité d'évaluation des incidences) ;
- en introduisant une analyse préalable des incidences sur l'environnement pour les projets d'équipements (infrastructures routières, station d'épuration, golf, ports à sec...) déjà identifiés, voire localisés dans leur principe.

4.2.2 Prise en compte des activités agricoles en site naturel

Les activités agricoles, dès lors qu'elles sont envisagées dans le respect des sites naturels, sont un atout majeur pour leur conservation et leur gestion.

Or, certaines ambiguïtés demeurent : les secteurs de marais, en Seudre notamment, sont présentés dans le DOG à deux titres : en tant qu'espace naturel (site naturel, partie B1 du DOG) puis en tant qu'espace agricole (partie B2) à protéger.

S'il est exact que l'activité conchylicole, participant directement au maintien de la qualité écologique des milieux, doit pouvoir y être poursuivie dans les meilleures conditions, le fait que le développement d'activités ou d'aménagements soit conditionné à la préservation du site est une condition qui n'est pas concomitamment explicitée. Or, par exemple, s'engager sur le fait que «*la réglementation veillera à permettre l'aménagement d'accès aux véhicules professionnels...*» (DOG p. 14) ne peut être indiqué qu'aux conditions précédemment décrites.

De même, lorsque l'orientation C3.2. du DOG évoque la possibilité, voire la nécessité, au travers des PLU, de classer en zone naturelle les «*secteurs actuellement utilisés à des fins agricoles mais qui présentant des caractéristiques intéressantes en terme naturel ou paysager*», on gagnerait à savoir si cette formulation concerne les espaces naturels inventoriés comme tels (ZNIEFF, espaces remarquables du littoral, sites Natura 2000... qu'il faut pouvoir totalement préserver), les autres espaces d'intérêt mais non identifiés comme tel (la recommandation est ici valable) ou l'ensemble des deux.

En l'occurrence, le SCOT renvoie ici à une «*réflexion particulière*» devant être menée, alors que des principes généraux, s'appuyant sur les documents de référence préexistants, auraient d'ores et déjà pu être listés.

4.2.3 Traduction spatiale de la Loi littoral

Le principe de traduction spatiale de la Loi Littoral sur des fonds cartographiques au 1/25000^e pourrait faire de ce SCOT un outil réellement utile et efficace pour l'élaboration des documents locaux, à même de garantir une bonne prise en compte des enjeux environnementaux.

Il apparaît cependant une relative incohérence de représentation et de méthode.

Si certains principes à appliquer pour la délimitation des différents types d'espaces sont évoqués dans le rapport (p. 75 notamment) ou dans le DOG (p. 6-7), d'une part la méthode utilisée pour produire la proposition présentée n'est pas explicitée, d'autre part le résultat apparaît incohérent avec certains de ces principes comme avec les documents de référence préexistants (schéma directeur de la presqu'île d'Arvert, projet de SMVM, protocole de gestion des marais de 1991, circulaire du 20 juillet 2006 sur la protection de l'environnement littoral etc.).

Pour constituer une base véritablement adaptée pour l'élaboration des PLU, ce chapitre du SCOT gagnerait à être amélioré.

Espaces remarquables :

Sauf exception particulièrement motivée, tous les espaces en site Natura 2000 ou en ZNIEFF (de type I notamment), ont vocation à être classés en espace remarquable du littoral au niveau du SCOT, en précisant notamment que, s'agissant par exemple des marais de la Seudre, l'identification des espaces remarquables intégrant les aménagements liés à l'activité ostréicole est à effectuer de façon motivée et circonscrite au niveau des PLU.

Or, le SCOT n'explicite pas ces critères qui, combinés, impliquent de placer au niveau du SCOT l'ensemble des marais ostréicoles en espace remarquable, en précisant le renvoi au PLU.

Il conviendrait de revoir, à ce titre, l'exclusion de certains marais du fond de la Seudre et des chenaux, d'une part injustifiée dans le présent document et d'autre part susceptible de créer une confusion évidente lors de l'élaboration des PLU

Par ailleurs, les critères d'inclusion des sites Natura 2000 et ZNIEFF I apparaissent comme une nécessité, mais non comme une condition nécessairement suffisante, au regard notamment des critères paysagers.

Espaces boisés significatifs :

De même, une justification de méthode serait bienvenue quant au choix des espaces boisés significatifs identifiés. Or, l'analyse cartographique montre que certains boisements de même dimension significative n'ont pas nécessairement été retenus.

A fortiori, compte tenu du rôle que cette trame joue au plan de la continuité des corridors biologiques, à l'échelle du territoire du SCOT, cette trame gagnerait à être complétée sur la base de critères objectifs comme, par exemple, l'orthophoto aérienne la plus récente.

Concernant la protection de cette trame boisée, le principe de classer dans les PLU 4/5 de la surface en espace boisé classé peut paraître insuffisant pour s'assurer de sa conservation. Il serait intéressant qu'au moins l'ensemble de la trame des espaces boisés significatifs soit reprise localement en espace boisé classé, sauf à ce qu'une préconisation de gestion particulière (Document d'Objectif Natura 2000 notamment) implique de ne pas classer.

Espaces proches du rivage :

Compte tenu notamment des critères de co-visibilité rappelés dans le projet de SCOT lui-même, la trame proposée pour les espaces proches du rivage mériterait d'être étendue, notamment près de la Seudre.

Coupures d'urbanisation :

La trame des coupures d'urbanisation du SCOT a vocation à prendre en compte les coupures identifiées comme de niveau « communautaire ».

Or, au regard des continuités biologiques et paysagères qu'elles permettent de conserver et dont le principe est également évoqué au DOG (c'est-à-dire reliant fonctionnellement plusieurs espaces significatifs entre eux), la proposition du SCOT gagnerait à être davantage travaillée.

4.2.4 Préservation des continuités naturelles et des paysages

Continuités naturelles et corridors biologiques :

Ce thème est traité au point B1.4. du DOG (p. 12 et 13).

Outres les coupures d'urbanisation évoquées au point précédent, on peut considérer que l'inventaire des continuités naturelles à préserver à l'échelle communautaire est particulièrement succinct et que les critères d'analyse ayant conduit aux choix exposés gagneraient à être explicités.

On attendrait notamment que d'autres corridors restant à identifier viennent relier les grands ensembles naturels entre eux, en s'appuyant sur la continuité des espaces naturels et agricoles, notamment dans la partie centrale du territoire.

Par ailleurs, des critères permettant aux communes d'établir cette trame au niveau des PLU, y compris les coupures d'intérêt local, seraient bienvenus.

Approche paysagère :

Ce thème, abordé p. 33 du DOG, paraît globalement le plus insuffisamment traité de l'ensemble du document.

En effet, si la protection forte affirmée des espaces naturels de grande valeur implique une préservation des paysages qu'ils représentent, la problématique des paysages plus « ordinaires », des paysages agricoles, des paysages urbains et surtout périurbains appelle, sur ce territoire, une attention particulière, comme l'identifie auparavant et très justement le rapport environnemental.

On peut en effet considérer que c'est bien la qualité du cadre de vie et sa préservation qui fonde, sur le long terme, l'attractivité du territoire.

Sur le plan des orientations strictement paysagères, le projet de SCOT ne mentionne qu'un projet de charte paysagère de l'agglomération Royan Atlantique (la charte paysagère de l'estuaire de la Gironde, pourtant adoptée, n'est pas mentionnée), la mise en œuvre locale de ZPPAUP et enfin la trame des espaces boisés significatifs.

On attendrait du projet de SCOT, le cas échéant sur la base des études préexistantes, une qualification précise des paysages à préserver et de ceux à reconquérir, en particulier auprès des zones d'activités déjà réalisées ou à créer.

Il serait d'autre part attendu l'identification des outils à mobiliser au travers des PLU, notamment l'article L. 123-1-7 du code de l'urbanisme, pour l'ensemble des patrimoines à protéger.

S'agissant enfin de la préservation des espaces et paysages agricoles, on regrettera une approche très générale qui ne permet pas d'envisager d'adaptation au contexte de périurbanisation, condition pourtant nécessaire de leur maintien. Différents outils existent cependant, dont certains identifiables voire mobilisables au travers du SCOT :

diversification, développement de filières de proximité, protection stricte des sièges d'exploitation, zone agricole protégée, action foncière publique...

4.2.5 Concernant la gestion de l'eau

Les enjeux majeurs du territoire, en particulier le traitement des eaux pluviales, sont très correctement identifiés.

Les orientations du document sont satisfaisantes.

4.2.6 Concernant les déplacements et la mobilité

Comme évoqué dans l'analyse du rapport environnemental, on pourrait attendre des orientations plus précises concernant le développement des transports collectifs et modes doux, enjeux incontournables pour satisfaire la demande de mobilité croissante sur le territoire, sans en accentuer la saturation.

Par ailleurs, on rappellera que dès lors qu'ils sont identifiés, a fortiori localisés, dans le projet de SCOT, l'ensemble des équipements et infrastructures doit faire l'objet d'une analyse ex-ante des incidences sur l'environnement, concernant à la fois les bénéfices attendus, mais également les impacts négatifs. On ne peut ici uniquement renvoyer à la phase projet le soin d'établir le lien entre le projet et les enjeux environnementaux du territoire communautaire, et comment ce projet participe au projet global de territoire.

Les thèmes relatifs au bilan énergétique ou encore à la qualité de l'air n'appellent pas de remarque particulière.

5 Conclusion

L'obligation d'effectuer une évaluation environnementale du projet de SCOT de l'agglomération Royan Atlantique est intervenue en cours d'élaboration, à une étape relativement tardive, mais sur la base de textes réglementaires fixant des attendus explicites.

En cela, on appréciera que le rapport environnemental contienne un diagnostic et une formulation des enjeux environnementaux pertinents qui, moyennant les adaptations de forme précédemment évoquées, répond de façon satisfaisante aux attendus de l'évaluation environnementale et démontre la conditionnalité environnementale dans laquelle s'inscrit le développement de ce territoire.

Dans cette même logique et dans un souci de complétude de l'analyse, les autres volets du rapport environnemental mériteraient d'être complétés des éléments indiqués, en particulier d'une évaluation plus précise des incidences prévisionnelles sur l'environnement de l'ensemble des orientations et des projets évoqués voire localisés. On ne devrait pas ici se contenter des intentions non prescriptives du SCOT ni du renvoi systématique de l'analyse aux documents locaux ou aux phases projet.

Cette clarification, à laquelle devrait s'ajouter une analyse des disponibilités foncières liées aux documents existants (PLU, POS, cartes communales) permettrait de réellement mettre en valeur la plus-value environnementale du SCOT et la manière dont ce document doit permettre d'encadrer et programmer le développement durable du territoire.

Sous ces conditions, l'identification de mesures compensatoires devient un exercice plus aisé, plus clair et en limite l'étendue.

Enfin, les engagements relatifs au suivi et à la mise en œuvre, bien que succinctement décrits, peuvent alors s'inscrire dans un processus d'amélioration en continu et de pilotage opérationnel.

S'agissant de la prise en compte de l'environnement au travers de ce projet de SCOT, on rappellera tout d'abord que ce document à l'échelle communautaire encadre la réalisation de documents d'urbanisme établis au niveau des communes, qui en conservent la compétence.

Par ailleurs la communauté d'agglomération Royan Atlantique n'a pas souhaité adjoindre de volet maritime valant SMVM.


Dès lors et sur les champs de compétence dont il est doté, ce document revêt une dimension d'encadrement et d'orientation méritant d'être particulièrement soignée pour avoir une portée effective propre et au travers des documents locaux.

On recommandera, à ce titre, un développement plus poussé des orientations, y compris parfois de manière plus prescriptive, pour garantir, lors de l'élaboration des PLU, que les enjeux environnementaux identifiés à l'échelle communautaire soient bien pris en compte et s'inscrivent en cohérence avec la réglementation en vigueur.

Parmi les thèmes méritant d'être réétudiés, on retiendra notamment la formulation des préconisations relatives aux sites Natura 2000 (y compris quand ceux-ci accueillent des activités agricoles qui participent à leur gestion), la traduction spatiale de la Loi littoral, et

surtout l'approche paysagère, qui ne peut seulement concerner les espaces remarquables, mais bien l'ensemble du territoire.

Le Directeur Régional
de l'Environnement


Hubert FERRY-WILCZEK