Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA CHARENTE-MARITIME

Direction départementale
des Territoires et de la Mer

Service d'Aménagement Territorial Ouest Littoral

Urbanisme et Développement Local

La Rochelle, le 16 JAN. 2020

Le Préfet

à

Monsieur le Président de la Communauté d'Agglomération Royan Atlantique

107 avenue de Rochefort

17200 ROYAN

Objet : CARA – Avis de synthèse des services de l'État sur le SCoT arrêté le 11/10/2019

Envoi en AR

Par délibération du 11 octobre 2019, le conseil communautaire de la Communauté d'Agglomération Royan Atlantique a arrêté le projet de révision du Schéma de Cohérence Territoriale (ScoT) approuvé en 2007. Cette délibération et le dossier qui l'accompagne ont été transmis à mes services le 21 octobre 2019.

Les travaux menés dans le cadre de la révision du ScoT ont fait l'objet de plusieurs réunions de personnes publiques associées ou de réunions de travail durant lesquelles les services de l'État ont formulé des remarques, formalisées ensuite par des courriers adressés à la collectivité rappelant les enjeux et les points d'amélioration à prévoir. Un document d'association (« diagnostic territorial partagé »), mettant en avant l'ensemble des problématiques sur lesquelles l'État serait vigilant, a du reste été présenté aux élus en septembre 2016. Ce document insistait, entre autres, sur la nécessité d'évaluer le potentiel résiduel au sein des espaces bâtis afin de limiter les ouvertures à l'urbanisation, de rattraper le retard en matière de production de logements locatifs sociaux, d'anticiper les effets du changement climatique au regard des risques naturels en programmant les zones d'urbanisation futures en dehors des secteurs vulnérables. Ces thématiques ne semblent que très peu développées dans le projet de Scot que vous m'avez soumis.

Le nouveau projet de développement s'articule autour d'une armature territoriale déclinée principalement en 3 niveaux de pôles (centralité, intermédiaires, proximités), le reste du territoire étant qualifié de secteur diffus. Il se base sur une progression démographique d'environ 20 000 habitants à horizon 2040 reposant sur le scénario central de la méthode "Omphale" élaboré par l'INSEE. Le document d'objectifs et d'orientations répartit, par types d'entités constituant l'armature urbaine du territoire, une enveloppe maximale de surfaces pouvant être consommées sur les espaces agricoles, naturels et forestiers, soit 761 hectares. Le besoin en nouveaux logements est évalué à environ 1 000 unités par an pour l'ensemble du territoire.

L'analyse de ce document révèle un diagnostic relativement approfondi, notamment sur la partie agricole. La déclinaison de la loi littoral, appréhendée à une échelle supra communale, constitue une réelle avancée pour sa prise en compte dans les PLU.

Néanmoins, le document présente plusieurs aspects en contradiction avec les enjeux et obligations issus du code de l'urbanisme.

L'analyse de la consommation foncière passée est basée sur la période 1999 – 2014. Cette période ne correspond pas aux 10 années précédant l'arrêt du document et paraît nettement surévaluée par rapport aux tendances les plus récentes (moyenne annuelle de 78 ha pour la période 1999-2014, contre une estimation de l'ordre de 40 ha annuel pour les 10 dix dernières années). Ce faisant, l'appréciation de la modération de la consommation d'espace générée par le projet en est faussée. On peut en effet penser, au vu de l'enveloppe globale de foncier pouvant être consommée sur les espaces naturels, agricoles ou forestiers fixée à 761 ha sur une période de 20 ans, soit 38 ha/an en moyenne, que le rythme de consommation sera globalement équivalent à la période précédente, en contradiction avec les lois ALUR et LAAF qui imposent une modération.

Ce constat ne permet pas non plus de répondre à l'objectif du SRADDET prévoyant une réduction de 50 % de la consommation foncière par rapport aux pratiques antérieures, alors que cet objectif s'imposera au ScoT approuvé dans un rapport de prise en compte, dans la mesure où l'approbation du ScoT interviendra après celle du SRADDET par la Préfète de Région prévue au plus tard mi-mars.

De plus, les besoins en consommation foncière envisagée ne sont pas suffisamment justifiés.

La répartition des enveloppes urbanisables définies par le ScoT est renvoyée, via la prescription 8, à "*une gouvernance qui a pour rôle de décliner par commune la mise en oeuvre et la corrélation d'objectifs intercommunaux en matière d'accueil de population, de production de logements, de consomamtion d'espaces agro-naturels, de confortement de la structuration de l'armature urbaine*". La mise en oeuvre concrète du SCoT reste donc imprécise sur la répartition du développement entre communes et risque de se heurter à des difficultés d'application. Elle interroge aussi sur la portée des choix opérés dans le cadre du SCoT dès lors que ceux-ci seraient redébattus dans le cadre d'une gouvernance mise en place postérieurement. Le DOO devrait, en toute logique, proposer une clé de répartition assez fine garantissant la maîtrise de la consommation d'espace entre communes au sein des armatures définies.

Les prévisions de croissance démographique retenues par le ScoT aurait nécessité, pour être confortées, d'être confrontées à des données plus récentes (la croissance démographique entre 2011 et 2016 s'établit à environ 570 habitants supplémentaires/an contre 750 à 1000 habitants/an dans l'hypothèse du SCoT) et aux spécificités locales susceptibles d'influer sur cette progression. Le besoin en nouveaux logements, fixé par le ScoT à environ 1000 unités par an, n'est ni justifié ni réparti par communes comme l'imposent les dispositions de l'article L.141-12 du Code de l'urbanisme. Les préoccupations en matière de production de logements locatifs sociaux restent insuffisamment abordées au regard des enjeux locaux.

Certains aspect environnementaux doivent également être mieux intégrés par le projet de ScoT, en particulier la compatibilité aux SAGE Seudre et Estuaire de la Gironde ainsi que la prévention des risques naturels au regard des effets du changement climatique, telle que poursuivie par le PADD.

Plus généralement, les prescriptions contenues dans le DOO se contentent trop souvent de rappeler aux PLU les exigences législatives et règlementaires posées par les dispositions du code de l'urbanisme. Leur caractère généraliste et peu prescriptif, ainsi que l'absence de territorialisation pour la grande majorité d'entre elles alors que le diagnostic présente pourtant des constats intéressants, privent le document d'une réelle avancée dans les choix de développement territorial.

Vous trouverez dans le document joint le détail des observations émises. Leur nature et leur portée me conduisent à formuler un avis défavorable sur le projet de ScoT arrêté.

Le Préfet,

Nicolas BASSELIER

Schéma de Cohérence Territoriale
de la Communauté d'Agglomération Royan Atlantique

Avis de synthèse des services de l'Etat
sur le projet arrêté le 11/10/2019

* * *

La révision du ScoT approuvé en 2007 a été prescrite par délibération du 27 mai 2016. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) a été débattu en conseil communautaire le 29 janvier 2018. Le ScoT a été arrêté le 11 octobre 2019 et transmis en préfecture le 21 octobre 2019.

L'avis de synthèse des services de l'Etat exposé ci-après porte sur le respect, par le SCoT, des attendus normatifs, tant sur la forme que sur le fond. Il apprécie le niveau d'intégration des politiques publiques avec lesquelles le projet doit nécessairement composer et la justification des choix retenus.

Le document d'objectifs et d'orientations (DOO) du SCoT comprend 311 prescriptions, auxquelles s'ajoute la partie relative à la loi littoral.

Certaines d'entre elles, aussi intéressantes soient-elles, sont inopérantes en matière d'urbanisme (par exemple, avoir recours à la production locale pour la restauration collective, attirer et retenir des médecins...). Pour d'autres, elles se contentent de rappeler aux PLU les exigences législatives et règlementaires posées par les dispositions du code de l'urbanisme, sans territorialisation ou contextualisation particulières. Leur caractère généraliste et peu prescriptif prive le document d'une réelle avancée dans les choix de développement territorial, alors que cela constitue l'objet principal d'un SCOT.

1 – Compatibilité du projet de territoire avec l'objectif de gestion économe de l'espace

1.1. Analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers des 10 dernières années

Selon l'article L.141-3 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation du SCoT doit "*présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de schéma*".

En l'espèce, le SCoT s'appuie sur un bilan portant sur 15 ans (1999-2014) au lieu de 10 ans comme le prévoit le code de l'urbanisme et la période choisie ne précède pas imédiatement l'arrêt du SCoT.

Un Mode d'Occupation des Sols a été créé, basé sur la photo-interprétation d'images aériennes de 1999-2006-2014. Cette analyse, relativement précise, aboutit à une consommation d'espaces NAF de 1 172 ha entre 1999 et 2014, soit en moyenne 78 ha par an.

L'analyse (p. 312 du diagnostic) montre également une évolution différenciée de la consommation d'espace selon la période observée. Ainsi, de 1999 à 2006, la consommation annuelle moyenne est évaluée à 110 ha. De 2006 à 2014, un net ralentissement de cette consommation est observé avec une moyenne annuelle de 47 ha. Le diagnostic (p. 315) indique que cette période de réduction se prolonge au delà de 2014, quand bien même les données ne proviennent pas de la même source.

L'ensemble de ces éléments conduit à penser que la consommation annuelle au cours des 10 dernières années est significativement inférieure à la valeur de 78 ha/an fournie par le ScoT.

Ceci est d'ailleurs corroboré par d'autres données existantes :

- le référentiel régional d'Occupation du Sol (OCS) est disponible pour le département de la Charente Maritime dans les millésimes 2009 et 2015. La comparaison de l'artificialisation du sol entre ces 2 millésimes montre une augmentation de 200 ha en 6 années (+ 33 ha par an);
- les données fiscales foncières montrent, entre 2009 et 2017, une augmentation de 345 ha sur 8 ans (soit + 43ha par an).

Ainsi, la consommation foncière analysée sur la période 1999/2014 retenue par le ScoT, soit une moyenne annuelle de 78 ha, apparait surévaluée par rapport à la consommation des 10 années précédant l'arrêt du SCoT (estimation de l'ordre de 40 ha) et, de ce fait, ne permet pas de vérifier l'objectif de limitation de la consommation foncière compris dans le DOO.

1.2. Identification des espaces d'analyse des capacités de densification et de mutation

L'article L.141-3 du code de l'urbanisme énonce que le rapport de présentation "*identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les PLU doivent analyser les capacités de densification et de mutation*" des zones bâties.

Ce travail d'identification des espaces à étudier dans les PLU concernant l'habitat n'apparait pas dans le rapport de présentation. Le DOO prévoit simplement (prescription 38) que la CARA identifie et évalue les sites ayant le plus d'intérêt dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain. Ce travail d'identification ne semble toutefois pas avoir été mené dans le ScoT. Il est renvoyé à un travail parallèle ou postérieur.

Concernant les zones d'activités économiques (ZAE), il est conclu que la CARA ne dispose plus de capacités foncières suffisantes pour porter une politique d'accueil et d'installation d'entreprises. Le diagnostic identifie 25 ZAE communautaires, 2 zones privées (9,4 ha), et 2 réserves foncières. Concernant les 25 ZAE, un tableau (p 139) recense les capacités résiduelles (viabilisées ou à viabiliser) pour un total de 13,4 ha. Certaines données semblent toutefois erronées. Par exemple, sur la commune d'Arvert, la zone des Justices est répertoriée comme étant occupée sans capacité résiduelle. Or, cette zone n'est pas remplie à l'heure actuelle (2 à 3 constructions dont 1 en cours). Les capacités résiduelles des zones privées devraient aussi être mentionnées dans l'analyse ainsi que les possibilités en renouvellement urbain (locaux vacants).

1.3. *Objectifs de lutte contre l'étalement urbain et justification des choix opérés*

L'article L.141-4 du code de l'urbanisme dispose que « *le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, (...), de lutte contre l'étalement urbain*».

Le PADD affiche pour objectif de "*conforter la structuration urbaine du territoire*", selon l'armature urbaine suivante :

- un "*pôle de centralité à densifier*",
- des "*pôles intermédiaires à conforter*",
- des "*pôles de proximité à maintenir et renforcer*",
- *un secteur diffus à maintenir avec un rythme constant de développement*",
- des "*zones saisonnières clairement identifiées*".

Les pôles de centralité, pôles intermédiaires et pôle de proximité (soit 17 communes sur 33) sont respectivement à densifier, à conforter, à maintenir et renforcer (le DOO attribue en moyenne plus

de 20 ha pour chaque commune). Le secteur dit "diffus" est "*à maintenir avec un rythme constant de dévelopement*".

Ces dispositions n'opèrent pas de réelles priorisations au sein du développement urbain. Par ailleurs, les critères d'identification de l'armature urbaine (nombre d'habitants, densité, équipements, principaux employeurs) sont considérés à un instant donné. Les spécificités géographiques (présence de zones protégées, de zones soumises aux risques, secteurs du littoral ou de la presqu'île d'Arvert, secteurs ruraux du sud, proximité de l'axe Royan-Saujon 'de desserte routière et ferroviaire...) ne semblent pas vraiment entrer en ligne de compte.

Le PADD reste ainsi vague dans ces objectifs qui ne sont ni chiffrés ni territorialisés. Il ne présente pas d'objectif de lutte contre l'étalement urbain, hormis une évocation, insuffisante, en page 8 du document : "*Sur l'ensemble du territoire de la CARA, le développement communal est priorisé dans les centre-bourgs/villes et en continuité avec ces derniers afin de limiter l'étalement urbain et de conserver la qualité des paysages*". Cette formulation est peu opérante, le développement pouvant se faire aussi bien dans le tissu urbain qu'en extension, en prenant appui sur l'armature urbaine rappelée dans cette même partie du PADD.

L'article L.141-6 du code de l'urbanisme indique que le DOO doit "*arrêter, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, et décrit, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres*". L'article L.141-3 du même code précise que le rapport de présentation doit "*justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le DOO*".

Le DOO du SCoT de la CARA opère, dans ses prescriptions 28 à 37, une ventilation des surfaces maximales d'espaces NAF pouvant être consommées sur la période 2020 – 2040 selon les ensembles d'armature urbaine et la vocation envisagée (habitat, activités commerciales, activités artisanales et industrielles, bureaux et tertiaire, équipements, infrastructures, hébergements touristiques).

Au total, les surfaces maximales pouvant être consommées s'établissent à 761 ha, toutes destinations confondues, soit 38 ha annuels en moyenne.

Ces objectifs ne procèdent pas d'une modération franche de la consommation d'espaces si on les compare à l'estimation du rythme de consommation des 10 années précédant l'arrêt du SCOT (environ 40 ha/an). Globalement, le rythme de consommation reste identique, ce qui contrevient aux dispositions des lois ALUR et LAAF qui posent un principe fort de lutte contre l'étalement urbain.

Les dispositions du SRADDET, document mentionné p. 20 et 23 du rapport de présentation en faisant figurer la mention "*non concerné*", s'appliqueront au stade de l'approbation du SCoT. Le schéma a été arrêté le 6 mai 2019 et adopté le 16 décembre 2019 par le conseil réginal. Il sera approuvé dans les 3 mois par la préfète de région. Le SCoT approuvé ultérieurement devra nécessairement être compatible avec les règles générales du SRADDET et prendre en compte ses objectifs (articles L.131-1 à L.131-3 du code de l'urbanisme). Ce document porte notamment comme objectif la réduction de 50% de la consommation foncière par rapport aux pratiques antérieures, et fixe des objectifs de réinvestissement et de densification urbaine. Le ScoT ne répond donc pas du tout à cet objectif.

La répartition des enveloppes urbanisables définies par le ScoT est renvoyée, via la prescription 8, à "*une gouvernance qui a pour rôle de décliner par commune la mise en oeuvre et la corrélation d'objectifs intercommunaux en matière d'accueil de population, de production de logements, de consomamtion d'espaces agro-naturels, de confortement de la structuration de l'armature urbaine*".

La mise en oeuvre concrète du SCoT reste donc imprécise sur la répartition du développement entre communes et risque de se heurter à des difficultés d'application (examen de la compatibilité des PLU au SCoT si cette gouvernance n'a pas été mise en place). Elle interroge aussi sur la portée des

choix opérés dans le cadre du SCoT dès lors que ceux-ci seraient redébattus dans le cadre d'une gouvernance mise en place postérieurement. Le DOO devrait, en toute logique, proposer une clé de répartition assez fine garantissant la maîtrise de la consommation d'espace entre communes au sein des armatures définies à l'horison 2040, permettant ensuite d'apprécier, sans ambiguité, la compatibilité dans le cadre de la mise en oeuvre des PLU.

Concernant l'habitat, le ScoT prévoit un développement de 485 ha pris sur les espaces NAF (535 ha consommés entre 1999 et 2014). Il présente des enveloppes surfaciques selon l'armature urbaine retenue. Cependant, les espaces proposés à l'urbanisation correspondent à un développement globalement de même ampleur pour les 17 communes "pôles" (en moyenne 21 ha pour les communes de la centralité, 21 ha pour les pôles de proximité et même 26 ha pour les pôles intermédiaires), ce qui ne respecte pas la hiérarchie de l'armature urbaine et ne permet pas d'appréhender une stratégie du territoire. Par ailleurs, les objectifs chiffrés en termes de surfaces ne sont ni explicités et ni justifiés par rapport à la satisfaction des besoins en logement en fonction des perspectives démographiques :

- aucune explication n'est développée sur le calcul ayant conduit à ces surfaces ;
- le document n'identifie pas les espaces où doivent être étudiées la densification et la mutation des zones bâties ;
- aucune densité minimale à respecter en nombre de logements par hectare n'est fixée pour justifier, mais aussi atteindre, l'objectif en termes de surfaces. Le rapport de présention restitue un travail d'observation sur la densité existante avec une carte de coefficient de dispersion du bati (p. 330) et une carte de l'étalement urbain (p. 335 tome 1). Ce travail aurait pu être prolongé par une approche urbaine et paysagère pour une traduction territorialisée dans le DOO et une première approche sur le potentiel en matière d'urbanisation dans l'enveloppe urbaine.

Concernant les activités économiques, le SCoT envisage 54 ha d'ouverture à l'urbanisation pour les zones d'activités à vocations commerciale, industrielle et artisanale, dont 23 ha dédiés à l'accueil de nouvelles entreprises commerciales et industrielles à court terme (p 268 du rapport de présentation tome 2). Ces 54 ha d'extension urbaine viendraient compléter les 13,4 ha de foncier résiduels identifiés dans le diagnostic p.139.SCOT Soit une consommation foncière globale d'environ 67 ha. Ces surfaces sont retranscrites au niveau du DOO dans les prescriptions P32, P33 et P261. La prescription P 261 évoque également des "sites prioritaires pour créer une nouvelle zone artisanale ou industrielle sur Boutenac-Touvent, Breuillet ou Medis" sans que ce site prioritaire ne semble faire partie des 23 ha identifiés dans cette même prescription. Un éclairage sur ce point serait à apporter.

Dans le même temps, le rapport de présentation indique p.268 que « *la mobilisation des espaces au sein des zones d'activités économiques existantes permettrait de développer les capacités d'accueil du territoire sans consommer davantage d'espaces agro-naturels* ».

Il y a donc une contradiction et une absence de justification sur les surfaces à ouvrir en extension si les capacités des zones existantes sont suffisantes à couvrir les besoins.

Le DOO indique par ailleurs (prescription P262) que la CARA réalisera à court terme un état des lieux quantitatif et qualitatif de l'offre artisanale, commerciale, industrielle et tertiaire présente sur l'ensemble du territoire. Cette évaluation aurait dû intervenir en amont du ScoT pour servir de socle à l'évaluation des besoins. Sans ces justifications, il n'est pas possible de considérer que le projet conduit à une consommation économe du foncier destiné au développement économique.

Dans le cas d'entreprises isolées, une évolution modérée de leur batiment est prévue (prescription 265), mais le ScoT renvoie au PLU pour évaluer ce besoin éventuel, sans en cadrer les possibilités.

La prescription P 39 identifie 2 sites sur Saint Romain de Benet et sur Grézac avec potentiellement 2 réserves foncières de 8 ha et de 21 ha qui n'apparaissent pas en cohérence avec les objectifs ressortant de la prescription P7 relative à la gestion économe de l'espace en secteur rural.

Concernant les infrastuctures, le rapport de présentation indique que les infrastructures routières ont consommé 186 ha entre 1999 et 2010. Outre le fait que cette période ne correspond pas aux 10 dernières années, elle a été marquée par la réalisation de voies de dessertes importantes telles que la RN 150 et n'est donc pas représentative d'une consommation "standard". Des projets précis sont évoqués, tels que le contournement de Cozes, la liaison Saujon-l'Eguille, mais ne sont pas évalués en termes de consommation foncière. En l'absence de précisions et d'identification éventuelle de besoins particuliers, les 122 ha prévus pour les infrastructures paraissent surestimés. Les besoins doivent être justifiés.

Concernant les équipements d'hébergements touristiques, les 26 ha d'ouverture à l'urbanisation prévus ne trouvent pas de justification. Il n'existe pas de répartition territoriale qui aurait pu traduire un parti d'aménagement touristique. Le DOO comporte des prescriptions essentiellement qualitatives.

Concernant les équipements, 74 ha de consommation sont prévus. Le diagnostic fait état de 11 ha consommés entre 1999 et 2014 et d'une offre en équipements relativement importante, voire sur-dimensionnée pour répondre aux besoins de l'afflux estival de population. A noter qu'au sein du diagnostic, la typologie "équipements" (étude Insee) intègre également les commerces et services (commerces, restaurants, hébergements touristiques). Le SCoT mentionne la nécessité de disposer d'équipements répondant aux besoins d'une population de 100 000 habitants, et prévoit la création d'équipements dits structurants, à rayonnement communautaire, tout en renvoyant à des études de besoin et de faisabilité : salle de spectacle (prescription 181), centre aquatique (prescription 182). L'étude d'opportunité et de faisabilité aurait gagnée à être menée en amont afin d'afficher des orientations plus précises dans le ScoT et justifiées. Or, sans que les besoins ni la faisabilité n'aient ainsi été analysés, le DOO vise par exemple l'implantation d'un centre aquatique sur la presqu'île d'Arvert, localisé à Etaules. Par ailleurs, des réflexions sur la localisation d'équipements spécifiques aux activités présentes sur le territoire (état des lieux et besoins en aires de camping car, aires de carenage, aires de gardiennage ou port à sec...) aurait pu être menée dans le cadre du ScoT. En l'absence de ces justifications, la nécessité de 74 ha d'espaces agro-naturels à vocation d'équipements paraît très surévaluée.

Le développement urbain devrait par ailleurs plus nettement s'appuyer sur la desserte en transports afin de répondre aux objectifs de limitation des déplacements et d'émission de gaz à effet de serre. Or, le développement des secteurs dits "diffus" (secteur rural) selon un rythme constant et celui trop peu différencié des pôles selon l'armature urbaine, semblent aller à l'encontre d'une "*approche qualitative prenant en compte les temps de déplacements*" telle que demandée dans le PADD par l'article L141-4.

S'agissant des équipements liés à la production d'énergie, la prescription P 108 interdisant les dispositifs de centrales solaires au sol dans les espaces NAF ou réservoir de biodiversité indentifiés est à souligner favorablement.

2 - Compatibilité du projet de territoire avec les politiques de l'habitat

2.1 Perspectives de développement démographique retenues

Le diagnostic du SCoT reprend certaines données statistiques à l'échelle de la CARA et fait référence à l'étude Omphale - INSEE de 2010 publiée en 2014. Les données en termes de démographie sont relativement anciennes, antérieures à 2013 (2003, 2006, 2008). L'actualisation (p 69, p 81) sur la période plus récente (2013-2016) se résume à un bref paragraphe, peu étayé. Une légère baisse du rythme annuel de croissance démographique y est néamoins signalée.

L'objectif du SCoT (PADD p 6 et diagnostic p 70) retient une évolution démographique comprise entre 15 000 et 18 000, voire 20 000 habitants (partie 1 du PADD) à l'horizon 2040, pour atteindre 97 000 à 100 000 habitants, soit 750 à 1 000 nouveaux habitants par an.

Cette hypothèse de croissance repose sur le scénario dit "central" de la méthode "omphale" dont les données ne prennent pas en compte l'évolution récente de la population. Ce scénario se traduirait (p 253 du rapport de présentation) par une croissance agrégée et homogénéisée à l'échelle du SCoT, sans distinction apparente au sein de ce territoire. Cette prévision de croissance aurait nécessité, pour être confortée, d'être confrontée aux données plus récentes (la croissance démographique entre 2011 et 2016 s'établit à environ 570 habitants supplémentaires/an - source INSEE) et à des perspectives locales susceptibles d'influer sur cette progression (la structure démographique entre communes littorales et communes non littorales ainsi que le solde migratoire avec un apport de population plus agée sur certaines communes littorales aurait pu apporter un éclairage sur ce point).

2.2 Estimation et répartition des besoins en logements

Sur cette base de croissance démographique, le SCoT fixe une demande potentielle de logements neufs par an de l'ordre de 1100 logements sur la période 2020/2030 et de 840 logements entre 2030 et 2040 (soit une moyenne estimée à 1000 logements/an entre 2020 et 2040).

Ce choix de 1000 logements par an ne fait pas l'objet d'approches argumentées. Le rapport de présentation (tome 1 p. 74) reprend les données du projet de PLH (non abouti) qui mentionnent un rythme de 900 à 1000 logements/an jusqu'au début des années 2010 et 824 logements entre 2010 et 2013. Les 1000 logements/an prévus sur la période 2020/2040 semble résulter d'un report du niveau de construction de logements constaté entre 1999 et 2010. Ce qui supposerait une croissance démographique proche de celle des années 2000.

Plusieurs aspects liés au logement auraient du être appréhendés pour justifier ce scénario :

- l'estimation du "point mort" (nombre de logements à construire pour maintenir la démographie à son niveau actuel) constitue un élément qui influe sur ce besoin. Le DOO mentionne certains aspects entrant dans l'évaluation du point mort (remise sur le marché immobilier de logements vacants, transformation de locaux en logements – p. 12 du DOO) sans toutefois quantifier ce point mort ;

- l'évaluation de l'évolution de la part de résidences secondaires. L'objectif agrège résidences principales et secondaires. Une tendance à la diminution du taux de résidences secondaires est évoquée sans que cette évolution des résidences secondaires vers des résidences principales ne soit analysée et projetée dans les prévisions du SCoT. Le rapport de présentation (tome 2 p. 254) invite simplement les communes comprenant une forte part de résidences secondaires à privilégier des opérations publiques/privées pour orienter la production vers du logement destiné aux ménages à l'année ;

- l'évaluation des objectifs en matière de production de logements locatifs sociaux, dont les obligations découlant de la loi SRU. Le diagnostic p. 80 introduit cette question sans précision sur la situation actuelle du territoire sur ce plan. Le SCoT se contente de rappeler les obligations en matière de LLS en renvoyant à un PLH qui n'existe pas (rapport de présentation tome 2 p. 280 ou prescription 167) ou en rappelant certains critères géographiques pour l'implantation des logements locatifs sociaux (P 168 ; P 169 ; P 170) ;

- le rapport de présentation (tome 1 p.81) énonce plusieurs enjeux relatifs aux besoins en matière d'habitat (prise en compte de l'ensemble des catégories sociales, développement équilibré des logements sur le territoire...) sans que ces enjeux ne transparaissent dans les objectifs et orientations. Le projet de SCoT gagnerait en cohérence en déclinant ces enjeux sur le territoire.

L'article L.141-12 du code de l'urbanisme indique : " *Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs. Il précise :*

1° Les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune ;
2° Les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé."

En l'espèce, le SCoT ne portant que sur un EPCI, les objectifs en matière de logements nouveaux doivent être déclinés par commune. Or, le document arrêté ne donne aucun objectif en termes de logements par commune, ni même par secteur géographique ou type d'armature urbaine.

Les prescriptions 160 et 161 par exemple renvoient l'exercice aux PLU, ne visant aucun objectif précis en la matière :

- Prescription 160 : "*Les collectivités déterminent la part de logements collectifs, individuels groupés et individuels purs qu'il leur semble oppportun de développer pour répondre à la diversité des demandes*" ;

- Prescription 161: "*Les collectivités, dans leur document d'urbanisme, adaptent leur parc de logement de résidences principales aux attentes des habitants, diversification de tailles et typologie de logements*".

Cette absence de territorialisation des objectifs d'offre de logements nouveaux contrevient aux dispositions de l'article L141-12 du code de l'urbanisme.

Au regard des besoins du territoire, le ScoT aurait dû prévoir des prescriptions en matière de logements sociaux notamment sur les communes SRU (par exemple, imposer un pourcentage minimal de LLS pour chaque opération d'ensemble).

La prescription relative à l'accueil des gens du voyage (P171) pourrait également être plus explicite et mentionner les obligations de la CARA en la matière, rappelés dans le Schéma départemental du 25 février 2019 : réaliser une aire d'accueil de 32 places et améliorer les conditions d'accueil par la rénovation de l'aire de Saujon, réaliser 2 aires de grand passage, réaliser des terrains familiaux (10 familles) facilitant ainsi la sédentarisation.

3 - Compatibilité du projet de développement avec les dispositions de la loi littoral

L'application des dispositions de la loi littoral fait l'objet d'un chapitre dédié du DOO qui a traité de façon globalement satisfaisante l'ensemble des thématiques.

3.1. Identification et localisation des agglomérations, villages et secteurs déjà urbanisés

Le chapitre 2.12.2 « *Encadrer l'extension de l'urbanisation dans les communes littorales* » (tome 2 du rapport de présentation) expose la méthode de travail utilisée dans le cadre de l'élaboration du SCoT pour identifier les agglomérations, les villages et les secteurs déjà urbanisés (SDU). Pour chaque îlot, les critères observés sont listés (nombre d'adresses, nombre de bâtiments, somme des surfaces de bâtiments et surface de l'îlot), la présence de divers réseaux et équipements est signalée, ainsi que les sensibilités environnementales et paysagère.

Le travail mené est globalement cohérent et constituera une avancée dans la territorialisation des dispositions de cette loi à l'échelle des PLU.

Si l'identification des agglomérations en tant que telle n'appelle pas d'observations particulières, le travail de délimitation mené très précisément pour certaines agglomérations (délimitation via le nom

des rues) relève plutôt des PLU. Le SCoT aurait pu en revanche évoquer les critères permettant d'établir la continuité avec l'agglomération ou le village (notamment en cas d'urbanisation linéaire ou progressivement dispersée), facilitant ainsi l'exercice au niveau des PLU.

L'identification des SDU n'appelle pas de remarque particulière à l'exception du secteur dit du « fer à cheval », situé sur la commune de Chaillevette, qui ne peut être considéré comme tel au regard des conditions fixées par la loi.

Dans un arrêt du 20 juin 2019 rendu par la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, il a été considéré que le secteur (« *le Marvoux/ la Poterie-rue des Brandes, rue de la Sablière, rue des Jadeaux, rue des Auriaux et rue du Jard* ») que se compose de constructions implantées de manière linéaire le long des voies, entourées d'espaces naturels boisés. L'arrêt souligne également que si des constructions sont présentes, leur implantation est clairsemée et entrecoupée de parcelles demeurées à l'état naturel.

Au regard des très nombreuses possibilités de densification existantes dans ce secteur (parcelles nues ou bâties divisibles), les conditions liées à l'interdiction d'étendre le périmètre bâti existant et à l'impossibilité de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, posées par l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme, ne seraient pas respectées. La structuration par des voies de circulation, également citée à l'article L.121-8, n'est pas avérée. Il s'agit principalement de constructions qui s'égrennent le long d'une route départementale existante, sans maillage urbain.

Le ScoT doit supprimer ce secteur de la liste des SDU.

3.2. Extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage

Le rapport de présentation explique que le SCoT se fonde sur trois critères pour définir les espaces proches du rivage : la distance au rivage, la covisibilité et la nature de l'espace.

Le DOO mentionne que « *le SCoT de la CARA fait une distinction entre 3 types d'espaces proches du rivage : ceux situés dans des secteurs urbanisés à renforcer, ceux situés dans des secteurs urbanisés pouvant être confortés mais situés en milieu pouvant être sensibles et, enfin, ceux situés dans des secteurs à préserver* » et propose des orientations applicables aux documents d'urbanisme pour le développement de l'urbanisation en fonction de ces différents typologies.

Les espaces proches du rivage, même urbanisés, n'ont pas vocation à être "*renforcés ou densifiés*" comme l'indique le DOO. Des projets doivent pouvoir s'y intégrer, mais de manière à ne pas porter atteinte au secteur, en travaillant sur les densités, volumes et hauteurs notamment. Le DOO (p.133) prévoit une densité plus forte que dans les autres espaces proches. Néanmoins, cette densité ne doit pas être en rupture avec les espaces existants environnants.

De plus, cette thématique s'appuyant largement sur les aspects paysagers, le ScoT devrait conjuguer la notion d'espaces proches avec les préconisations énoncées dans le cadre des études paysagères, en particulier dans la zone tampon liée au projet de classement au patrimoine mondial de l'Unesco (voir ci-après).

3.3 Aménagement et ouverture de terrains de camping

Les évolutions introduites par la loi ELAN concernant l'application de la loi littoral ont engendré la suppression de la notion de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ». Or, le tome 2 du rapport de présentation p.308 mentionne encore la possibilité de hameaux nouveaux pour les campings.

Le rapport de présentation (Tome 2 p. 308) dissocie les campings existants des projets de création ou d'extension et explique les possibilités de constructions admises. Ces dispositions devraient trouver leur pendant dans le DOO s'agissant particulièrement des campings situés dans les coupures d'urbanisation et/ou en discontinuité des agglomérations et villages existants, notamment afin d'éviter un « durcissement ». La notion de « règlement adapté » (page 144 du DOO) est trop générale.

Des illustrations des différents cas de figures (campings existants, en projet ou extension) auraient par ailleurs pu permettre de mieux appréhender les dispositions du SCoT concernant les campings.

4 – Compatibilité du projet avec les mesures de préservation environnementale et paysagère, de prévention des risques naturels

Le milieu naturel est une composante forte du territoire de la CARA : un tiers du territoire de la CARA environ bénéficie d'une protection environnementale forte. Ces milieux présentent une importante diversité et richesse écologique, et sont par ailleurs le support des activités économiques (tourisme aquaculture...). Le territoire est aussi largement concerné par différents aléas naturels (feux de forêt, risques littoraux, etc).

4.1. Préservation de la trame verte et bleue

L'article L141-3 du code de l'urbanisme précise que le rapport de présentation "*explique les choix du PADD et du DOO en se basant sur un diagnostic établi, entre autres, sur les besoins en matière d'environnement, notamment en matière de biodiversité*".

Le ScoT comporte une analyse de la trame verte et bleue. Cette analyse bibliographique reprend les zones réglementaires existantes, tout en reconnaissant, à juste titre, que l'absence de reconnaissance "officielle" ne signifie pas absence d'importance.

L'analyse est traduite par une cartographie assez généraliste (RP tome 2 p37), où les corridors sont peu précis (moins encore que la cartographie régionale du SRCE). La carte des territoires d'exception et des liaisons naturelles n'a pas repris entièrement le secteur de la vallée de la Seudre en amont de Saujon, identifié en réservoir de biodiversité dans l'analyse du rapport de présentation.

Un zoom plus précis, toujours à l'échelle intercommunale, est réalisé pour les communes de la centralité urbaine. Ce même type de cartographie serait attendue pour le reste du territoire afin d'identifier plus clairement les principaux enjeux intercommunaux (corridors, zones de conflits...). Le DOO doit exiger la prise en compte de ces secteurs à enjeux, et renvoyer aux PLU pour la déclinaison locale et les nécessaires restaurations ou mises en valeur.

La prescription 14 du DOO demande de protéger les "*espaces situés dans les liaisons naturelles identifiées sur la carte TVB du SCOT*". Or la carte TVB en question n'est pas suffisamment précise pour "situer" ces espaces.

La prescription 25 demande aux PLU de réaliser un inventaire des haies sans préciser la finalité de cet inventaire ni les critères permettant de les hiérarchiser pour protéger celles qui seront identifiées comme importantes (par exemple structure, diversité des essences, présence de vieux arbres, connectivité...).

Les prescriptions par type de milieux sont une bonne approche mais l'objectif de préservation des espèces associées à ces milieux mériterait d'être rappelé. L'objectif de la prescription 19 concernant les aménagements admis dans les zones tampon à définir autour des forêt et des bois, indique que ces aménagements ne doivent pas "*mettre en péril la fonctionnalité des milieux*". Cette formule généraliste mériterait d'être davantage explicitée.

Le littoral constitue également un territoire d'exception, qui n'a pas été intégré à proprement parler. Les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques doivent prendre en compte les parties d'estran attenantes aux communes.

Enfin, en matière de trame verte et trame bleue, où il est fait référence à une continuité écologique, il serait intéressant que le travail s'inscrive dans un lien de "connexion" avec les démarches similaires menées sur les territoires des deux autres SCoT limitrophes. Cette "connexion" peut aussi être recherchée en matière de paysages et de patrimoine naturel.

4.2. Compatibilité du projet avec les SAGE

Le territoire de la CARA est concerné par deux SAGE approuvés : SAGE Seudre et SAGE Estuaire de la Gironde. Chacun de ces SAGE comporte des dispositions que le projet de SCOT a plus ou moins bien déclinées.

Le ScoT étant un document intégrateur, la compatibilité avec les SAGE s'exerce à son niveau. Ultérieurement, les PLU devront être rendu compatibles avec le SCOT, sans rapport de compatibilité direct avec les SAGE. C'est pourquoi, la déclinaison des dispositions des SAGE via le ScoT est fondamentale.

Or, le ScoT ne reprend qu'insuffisamment certaines dispositions des SAGE et devra être complété en conséquence.

<u>*Concernant le SAGE Estuaire de la Gironde :*</u>

- *BV 8, Réduire les rejets de matières organiques :* cet objectif est pris en compte via le schéma directeur d'assainissement et l'étude de réutilisation des eaux usées ;

- *ZH 3, Compatibilité des documents d'urbanisme avec les objectifs de préservation figurant dans le SAGE* : le SCOT identifie les zones humides parmi les "zones d'exception" et prévoit que les PLU doivent en affiner la délimitation en prenant en compte les inventaires du SAGE. A ce titre, il conviendrait que les prescriptions 15 à 18 du DOO ne s'appliquent pas qu'aux seules zones humides des territoires d'exception mais à l'ensemble des zones humides du territoire. La prescription 18, spécifique au SAGE Estuaire, mériterait d'être revue : le SAGE recommande que les collectivités, dans leur PLU, réalisent une cartographie plus précise des zones humides dans tous les cas et pas seulement dans le cas d'un aménagement prévu au sein de cette enveloppe comme le prévoit la rédaction actuelle de l'orientation. De la même manière la prescription 15 doit viser toutes les zones humides identifiées et non "à minima les zones humides identifiées dans la carte du SCOT". Dans cette même orientation, il n'est pas souhaitable de citer des exemples d'aménagements qui n'impactent pas les zones humides. Vis à vis de cette disposition du SAGE, le SCOT pourrait être beaucoup plus prescriptif en interdisant les aménagements dans les zones humides cartographiées dans les PLU. La terminologie "qui ne mettent pas en péril la fonctionnalité des milieux" est en effet trop floue.

<u>*Concernant le SAGE Seudre :*</u>

- *QM1- 9, Compléter les inventaires de zones humides :* la prescription 17 du DOO, spécifique au SAGE Seudre, est trop restrictive et ne prend pas en compte le SAGE qui demande aux collectivités de compléter l'inventaire. Il faut que cette prescription précise que les PLU doivent cartographier les zones humides de moins de 1 ha qui ne l'ont pas été dans le cadre du SAGE.

- *QM2- 3, Préserver les éléments de la ripisylve en les intégrant dans les documents d'urbanisme* Le SAGE précise que "*ces documents (SCOT, PLU) intègrent dans leur rapport de présentation*

l'inventaire des éléments de la ripisylve sur leur territoire et déclinent dans leurs PADD, leur DOO ou leurs règlements des orientations d'aménagement, un classement et des règles d'occupation des sols adaptés en fonction du niveau de priorité des éléments visés". Le SCoT est trop imprécis vis à vis de cette disposition et n'y répond pas pleinement.

- *QM3- 2, Intégrer les zones humides dans les documents d'urbanisme :* le SCoT ne permet pas de répondre à la totalité de la disposition du SAGE qui demande à ce que la cartographie complétée des zones humides soit celle utilisée comme base de propositions de mesures de protection ; les mêmes remarques que pour le SAGE Estuaire sont également valables.

- *GQ3- 3, Intégrer dans les documents d'urbanisme la capacité réelle d'alimentation en eau potable :* la rédaction du SCOT pourrait être nuancée (le rapport de présentation indique que "*La capacité résiduelle de la CARA met en avant une réserve d'eau importante*" alors que le schéma directeur départemental d'alimentation en eau potable indique que "*Pour rappel (...), le secteur du Pays Royannais, présente un bilan besoins-ressources déficitaire de l'ordre de – 11 000 m3/j en jour de pointe à l'horizon 2030. Etant donné la situation particulière de cette zone du département, il apparaît nécessaire de prévoir, dans les meilleurs délais, un schéma directeur AEP spécifique sur le secteur du Pays Royannais*").

- *GQ6- 4, Préciser dans les documents d'urbanisme les modalités de recyclage des eaux de pluie.* La prescription 87 du DOO ne répond pas pleinement à la disposition du SAGE qui demande que "*les documents d'urbanisme, en plus de prévoir la collecte, définissent les modalités de récupération et de réutilisation des eaux pluviales pour les constructions nouvelles*"

- *QE3- 1, Inventorier les éléments bocagers et déterminer les éléments stratégiques du bocage et QE3- 2, Inscrire et protéger les éléments du bocage stratégiques pour la gestion de l'eau dans les documents d'urbanisme :* les prescriptions 22 à 26 répondent a minima à ces dispositions. Il serait utile que ces dispositions ne s'appliquent pas qu'aux seuls territoires d'exception identifiés.

- *GI1- 1, Préserver les zones naturelles d'expansion des crues dans les documents d'urbanisme :* Cette disposition est associée à une carte qui, semble t'il, n'est pas reprise dans le SCOT (presciption 69).

4.3. Compatibilité du projet avec la prévention des risques naturels

Le territoire de la CARA est largement concerné par différents aléas naturels (feux de forêt, risques littoraux, etc), et le positionnement des activités économiques (tourisme, ostréiculture) dans ou à proximité des zones soumises aux risques (bord de mer, forêts, marais) constitue un enjeu majeur du territoire, qui ne ressort pas dans le projet de SCoT.

Le PADD est succinct (p22), et prévoit simplement de limiter l'exposition des habitants actuels et futurs aux risques. Il évoque également une *"anticipation de la vulnérabilité du territoire par rapport au changement climatique au regard des risques de submersion marine et d'inondation"*, objectif louable qui ne trouve aucune déclinaison concrète dans le DOO.

La spécificité du territoire n'est abordée dans le DOO que de manière succincte. Elle mentionne l'existence de risques (qui est d'ailleurs incomplète) et la nécessité de les prendre en compte, en rappelant les mesures de constructibilité issues des PPRN (bandes tampon) mais sans intégrer de véritable parti d'aménagement (repli stratégique...).

La prescription 62 sur l'objectif 2.3.2 du DOO « *Limiter la vulnérabilité du territoire face aux risques* » est très peu contraignante, le positionnement et la délimitation des nouvelles zones à urbaniser devant « *dans la mesure du possible* » exclure les zones de risques majeur. L'interdiction d'urbaniser dans les zones à risque majeur doit être plus affirmée, en vue de ne pas accroître les enjeux exposés et donc les difficultés à venir du territoire. Cette prescription indique que le risque

doit être une base de réflexion dans les PLU. Ceci doit être également appliqué au SCoT, et non se contenter de renvoyer aux documents communaux.

La prescription 63 du DOO prévoit que l'évolution des zones d'habitat, notamment aux abords des zones de risques naturels, doit être maîtrisée. Le terme de « maîtrisée » mériterait d'être précisé pour donner davantage de poids à cette prescription.

La carte sur l'intensité de l'aléa érosion côtière qui figure dans le rapport de présentation mériterait d'être précisée : aucune information sur la nature et la date des données n'est mentionnée. Des données récentes existent et mériteraient d'être prises en compte, en caractérisant davantage le phénomène et les conséquences selon le type de côte et les enjeux humains.

Le PADD ne cite pas l'érosion côtière parmi les risques naturels devant être intégrés dans les projets urbains et nécessitant d'anticiper la vulnérabilité du territoire en prenant en compte ces risques le plus en amont possible. Une réflexion prospective serait intéressante. Ceci est d'autant plus important que le rapport de présentation indique que 7 communes sont affectées par une forte érosion du trait de côte et que les communes littorales les plus peuplées, dont Royan, seront amenées à repenser à moyen terme l'aménagement de leur littoral, fortement impacté par l'effet du réchauffement climatique sur l'élévation du niveau de la mer. Dans cet esprit, le ScoT aurait pu par exemple prévoir un recul de la bande insconstructible des 100 m de la loi littoral au delà de cette limite, en fonction des enjeux d'urbanisme présents.

Les remontées de nappes sont présentées dans le diagnostic mais négligées dans le DOO. Elles devraient faire l'objet de precriptions compte tenu des caractériques du territoire (nappes sub-affleurantes, topographie et altitudes, importance des marais).

Enfin, une erreur matérielle s'est glissée puisque les chapitres 2.3.2 et 2.3.3 portent le même titre « *Limiter la vulnérabilité du territoire face aux risques* ».

Au final, le SCOT n'apporte aucune plus-value sur le sujet.

4.4. Compatibilité du projet avec la préservation des paysages et du patrimoine

Le rapport de présentation liste les grandes entités paysagères du territoire, mais l'analyse est succincte sur les aspects patrimoniaux, ne mettant pas en exergue les grands enjeux du territoire.

"L'affirmation d'une identité intercommunale" est le dernier objectif du PADD, objectif d'ouverture sur la grande région Nouvelle Aquitaine. Le rapport de présentation et le DOO devraient donc mieux servir cet aspect identitaire en s'appuyant, en premier lieu, sur les ressources paysagères et patrimoniales existantes.

La carte des paysages à préserver (page 44 du tome 2) liste des ports présents sur le territoire de la CARA. Or, certains ports sur la Seudre ne sont pas représentés : port de la Route Neuve (La Tremblade), port de Coux (Arvert), port de l'Eguillade (Arvert), port d'Orivol (Etaules), port des Grandes Roches (Etaules), port de Chatressac (Chaillevette) et port de Riberou (Saujon). Cette absence d'exhaustivité nécessite d'être justifiée.

Le SMIDDEST porte depuis 2 ans le projet d'inscription du phare de Cordouan sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco. Cette inscription apporterait un rayonnement touristique élargi et diversifié vers une dimension culturelle et patrimoniale. Le PADD vise ces objectifs identitaires et de rayonnement, sans aborder ce projet ambitieux.

Des engagements visant à mener à bien la valorisation du bien dans son aire d'influence, ou "zone tampon", si le bien venait à être reconnu par l'UNESCO, ont été actés. Les études paysagères

menées dans le cadre de la candidature doivent être prises en compte à l'échelle du SCoT, notamment la "zone tampon" de la rive charentaise qui comporte 8 communes, situées sur la CARA (zone de vigilance allant de la Tremblade à Meschers sur Gironde, identifiant des cônes de vue à préserver, percées paysagères...). Cette zone tampon vise également la valorisation à terre, l'appropriation du phare et de sa vue, et doit générer une attention particulière quant aux projets de dévelopement et d'aménagement. La prescription 48 du DOO prévoit que *"les PLU identifient et préservent les points de vue remarquables le long du littoral sur les horizons estuariens lointain (notamment le phare de Cordouan)"*. Cette prescription n'est pas suffisante au regard des exigences de vigilance demandées dans la zone tampon.