



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur la révision du plan local d'urbanisme
de la commune de Rochefort (Charente-Maritime)**

N° MRAe : 2019ANA196

Dossier PP-2019-8569

Porteur du Plan : commune de Rochefort

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 09 juillet 2019

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 11 juillet 2019

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 02 octobre 2019 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents : Hugues AYPHASSORHO, Gilles PERRON, Freddie-Jeanne RICHARD, Françoise BAZALGETTE.

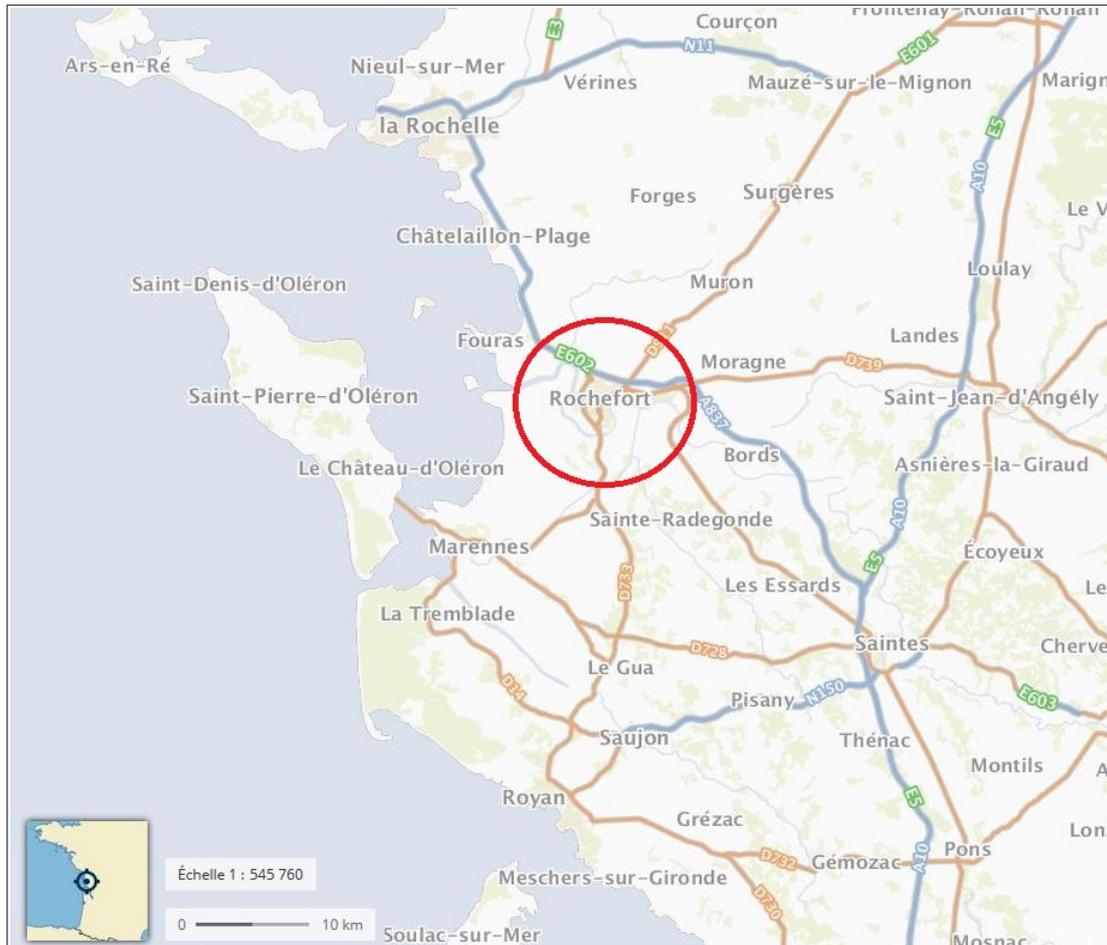
Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Bernadette MILHÈRES, Jessica MAKOWIAK, Thierry GALIBERT.

I. Contexte et principes généraux du projet

La commune de Rochefort est située à une trentaine de kilomètres au sud de La Rochelle, dans le département de la Charente-Maritime. D'une superficie de 2 195 ha, sa population est de 24 047 habitants (source INSEE 2016). Le territoire est compris dans le périmètre du SCoT du Pays Rochefortais, approuvé en 2007 et en cours de révision.

Le projet envisage une croissance de près de 3 000 habitants, soit 1,18 % par an, pour atteindre une population totale de 27 000 habitants en 2030. Cela nécessiterait environ 200 logements par an, en intégrant les besoins de la population existante. Pour cela, la collectivité souhaite mobiliser, en extension urbaine, 36 ha dont 23 ha pour les activités économiques.



Localisation de la commune de Rochefort (Source : Géoportail, IGN)

Actuellement dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 1^{er} octobre 2007, la commune de Rochefort a engagé la révision de ce plan le 10 septembre 2008. Le projet de PLU a été arrêté le 26 juillet 2019.

Le territoire communal est concerné par quatre sites Natura 2000 : l'Estuaire et basse vallée de la Charente (FR5412025, Directive Oiseaux), l'Anse de Fouras, baie d'Yves, marais de Rochefort (FR5410013, Directive Oiseaux), la Vallée de la Charente (basse vallée) (FR5400430, Directive Habitat) et le Marais de Rochefort (FR5400429, Directive Habitat). La commune est également une commune littorale. La révision du plan local d'urbanisme (PLU) a en conséquence fait l'objet de la réalisation d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernier lieu compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme. Le projet de PLU arrêté fait l'objet du présent avis.

II. Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

Le rapport de présentation du PLU de Rochefort intègre les éléments requis par les dispositions des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme.

A. Remarques générales

Le résumé non technique reprend les principaux éléments du diagnostic, en les illustrant par des cartographies. En revanche, les objectifs généraux ne sont pas explicités (accueil de population, nombre de logements, surfaces mobilisées pour l'habitat ou les activités économiques). Dès lors, le résumé non technique ne permet pas un accès synthétique à l'ensemble du dossier du projet de PLU. **Ainsi, le résumé non technique devrait être complété et pourrait être placé au début du rapport de présentation pour une meilleure compréhension du projet de PLU par le public.**

La MRAe relève un fort morcellement des informations dans le rapport de présentation, qui nuit à son exploitation. Il mériterait d'être restructuré.

La MRAe note que l'analyse de l'état initial de l'environnement et le diagnostic sont conclus par une synthèse des enjeux¹ sous forme de texte, ce qui permet une appréhension globale de cette partie du rapport de présentation. Cette partie pourrait utilement être complétée par quelques cartes synthétiques.

Le fascicule dédié aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP – pièce n°4) comprend dans sa partie introductive une carte permettant de localiser les différents secteurs faisant l'objet d'une OAP. **La MRAe souligne l'intérêt de cette carte pour faciliter l'utilisation de ce document.** Elle note néanmoins que cette carte comprend deux fois un secteur n° 03. Le libellé du secteur « La Cabane de Martou », qui correspond au secteur n° 04, doit donc être rectifié.

La nomenclature des zones, dans le règlement du PLU, a fortement évolué entre le PLU en vigueur et le projet de PLU révisé². Le PLU comprenait de nombreuses zones dénommées UA, UB, UC, etc. Le projet de PLU comprend un nombre plus restreint de zones, à l'exception des zones urbaines. Leur dénomination est construite avec les racines UM (habitat) et US (activités et équipements) et des suffixes en lettres minuscules. La MRAe constate que ces nouvelles dénominations sont moins lisibles que celles précédemment utilisées. **Elle recommande l'utilisation de dénominations plus facilement compréhensibles, en simplifiant les libellés. La MRAe recommande également de maintenir l'effort de limitation du nombre de zones, qui est de nature à faciliter l'accès et l'utilisation du règlement de PLU.**

La MRAe constate que les indicateurs³ proposés sont limités au suivi des thématiques environnementales. Le dossier ne propose ainsi aucun indicateur permettant un suivi des effets globaux de la mise en œuvre du PLU, notamment pour le nombre d'habitants, le nombre de logements construits, leur localisation (en extension ou densification), leur densité, etc. **La MRAe recommande donc de compléter le système d'indicateurs afin de permettre un suivi complet et cohérent de la mise en œuvre du PLU.**

B. Diagnostic socio-économique et analyse de l'état initial de l'environnement

1. Patrimoine

La ville de Rochefort a été créée au 17^e siècle pour implanter un arsenal royal : le grand Arsenal du Ponant. Le territoire de la commune comporte ainsi un patrimoine architectural riche, en particulier dans l'Arsenal maritime (Corderie Royale, radoub, musée de la Marine, etc.). Le pont Transbordeur est également un monument historique notable traversant l'estuaire de la Charente. La commune est ainsi intégrée dans l'opération « Grand Site Estuaire de la Charente, Arsenal de Rochefort ». Les évolutions progressives du territoire et les spécificités liées à l'histoire particulière de la commune, notamment l'organisation globale et la trame orthogonale des rues dans le centre-ville, sont restituées de manière illustrée et pédagogique dans le rapport de présentation.

1 Rapport de présentation, pages 219 et suivantes

2 Voir tableau de synthèse, rapport de présentation, page 273

3 Rapport de présentation, pages 424 et suivantes

2. Population et parc de logements

Le rapport fait état d'une diminution quasi-continue du nombre d'habitants de la commune depuis la fermeture de l'arsenal en 1927. Entre 2010 et 2015, la commune a ainsi perdu près de 220 habitants par an, soit une évolution de -0,9 % par an, avec un solde migratoire et un solde naturel négatifs. Cette diminution du nombre d'habitants s'accompagne d'un vieillissement de la population : en 2015, 31 % de la population a plus de 60 ans et le solde migratoire des plus de 60 ans est positif.

La MRAe note néanmoins, que sur la période 2012-2015 retenue⁴ pour évaluer le point mort⁵, cette diminution ne s'est pas traduite par une augmentation du nombre de logements vacants (1 611 logements vacants en 2012, 1 576 logements vacants en 2015). Le rapport pourrait utilement expliquer cette situation atypique, en décrivant par exemple les programmes d'amélioration de l'habitat mis en œuvre et leurs effets. Les logements vacants représentent toutefois encore près de 10 % du parc de logements.

3. Capacité de densification des tissus bâtis

Le rapport de présentation⁶ intègre une estimation du nombre de logements mobilisables dans les secteurs déjà urbanisés de la commune, par la remise sur le marché de logements vacants, par la mobilisation des « dents creuses » ou des friches urbaines ou par la division parcellaire. La MRAe recommande de compléter ce chapitre par des cartographies permettant de localiser les parcelles identifiées. Les gisements fonciers sont estimés entre 1 610 et 1 710 logements, après application de coefficients minorants, cohérents avec les difficultés opérationnelles liées à ces types de foncier.

La MRAe estime que l'analyse des capacités de densification des tissus bâtis doit être complétée par celle des éventuelles disponibilités foncières au sein des zones d'activités économiques existantes.

4. Ressource en eau

Le rapport⁷ indique que la commune est située en zone de répartition des eaux (ZRE)⁸. L'eau est donc un enjeu fort pour le territoire.

Le rendement du réseau d'adduction d'eau potable est bon (90 %) et le dossier explicite quelques actions de réduction des consommations d'eau (arrosage municipal par exemple). Toutefois, les informations fournies dans le dossier⁹ sur le réseau d'alimentation en eau potable ne comprennent aucune donnée précise sur le ou les captages mobilisés. **La MRAe recommande d'explicitier les capacités résiduelles du ou des captages mobilisés pour l'alimentation en eau potable au regard des autorisations de prélèvement existantes, en tenant compte des périodes de pics de consommation.**

5. Consommation d'espaces naturels et agricoles

Le dossier¹⁰ indique que 57 hectares ont été consommés entre 2007 et 2019, dont près de 41 étaient initialement des espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Une part notable de cette consommation (20 ha) a été dédiée aux équipements publics, notamment pour la construction d'un hôpital au nord de la commune et l'implantation d'une aire d'accueil des gens du voyage à l'est. **La MRAe constate ainsi que près d'un tiers de la consommation d'espaces a été générée par des équipements exceptionnels. Par ailleurs, les activités économiques ont mobilisé 15 ha et l'habitat 22 ha.**

Les données fournies dans le dossier ne permettent pas d'appréhender les densités mises en œuvre dans les logements construits sur la période et notamment dans les opérations d'ensemble les plus récentes. **La MRAe recommande donc de compléter le dossier avec ces informations.**

4 Rapport de présentation, page 34

5 Point mort : évaluation du nombre de logements qui ont été nécessaires, sur une période donnée, pour permettre le maintien de la population présente au début de cette période

6 Rapport de présentation, page 97 et suivantes

7 Rapport de présentation, page 78

8 Zones définies par arrêté préfectoral où est constatée une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins

9 Rapport de présentation, page 117 et 118

10 Rapport de présentation, page 94 et suivantes

C. Projet communal et prise en compte de l'environnement

1. Accueil de population

La collectivité souhaite permettre l'accueil de 3 000 habitants supplémentaires d'ici 2030, soit une croissance démographique de 1,18 % par an. Les autres scénarios d'évolution démographique évoqués dans le dossier¹¹ sont un maintien de la population (évolution de 0 %), un accueil de 4 000 habitants (croissance de 1,55 % par an) et un accueil de 6 000 habitants (croissance de 2,26 % par an).

Au regard de l'évolution démographique tendancielle, correspondant à une diminution voisine de 1 % par an, les hypothèses de croissance démographique étudiées (+1,18 %, +1,55 %, +2,26 %) apparaissent peu vraisemblables dans la mesure où elles ne sont étayées par aucun argumentaire expliquant les facteurs pouvant générer un tel renversement de tendance. **La MRAe considère que des scénarios plus proches des tendances constatées auraient du être étudiés pour tenir compte de la situation démographique réelle.**

Le besoin en logements associé à l'hypothèse de croissance retenue est évalué à 200 logements par an.

La MRAe constate que cet objectif intègre les 162 logements par an destinés au maintien de la population existante, correspondant à une stricte prolongation des observations réalisées sur une courte période antérieure (2012-2015). La MRAe considère que l'évaluation des besoins en logements ne peut pas reposer *a priori* sur une simple extrapolation des tendances passées dans la mesure où le projet de territoire peut induire une inflexion de certaines dynamiques récentes.

En l'état actuel du dossier et notamment vu le morcellement des informations dans le rapport de présentation, la MRAe considère que les explications fournies sont insuffisantes et incohérentes. Ainsi, le nombre des logements destinés à l'accueil de nouvelles populations (200 – 162 = 38 logements par an) n'est pas cohérent avec l'objectif d'un accueil de 3 000 habitants.

Le nombre de logements vacants remis sur le marché varie entre 10 logements par an (diagnostic - calcul du point mort) et 6 logements par an (diagnostic - analyse des capacités de densification), sans qu'un objectif clair ne soit exposé dans la partie « explication des choix »).

Dès lors, la MRAe recommande d'explicitier les objectifs de la collectivité en matière de logements vacants, de résidences secondaires et de taille des ménages. Cela permettra une évaluation affinée des besoins en logements liés au maintien de la population. Le nombre de logements nécessaire à l'accueil de population envisagé devrait également être clairement exprimé.

2. Consommation d'espaces agricoles et naturels

La consommation foncière projetée pour les activités économiques (25 ha dont 23 ha en extension urbaine¹²) est nettement supérieure à la consommation foncière pour cette destination entre 2007 et 2019 (15 ha, dont 2 ha restant disponibles). Le dossier ne comporte aucune justification détaillée sur ce dimensionnement. La MRAe constate de plus qu'aucun phasage n'est proposé pour ces ouvertures à l'urbanisation. **L'évaluation des besoins fonciers pour les activités économiques doit être argumentée dans le rapport de présentation. La MRAe recommande également de différer l'ouverture à l'urbanisation d'une part substantielle des 25 ha projetés¹³ afin d'éviter une consommation excessive des espaces agricoles et naturels à court terme et une dispersion des implantations à l'origine d'un mitage des espaces.**

La MRAe constate que le projet intègre une part significative de logements construits ou mobilisés au sein de l'enveloppe urbaine existante. Néanmoins, les explications relatives aux besoins fonciers pour l'habitat sont succinctes¹⁴ et ne permettent pas une compréhension aisée des calculs effectués, dans la mesure où seuls les résultats finaux sont explicités. Le rapport indique ainsi que « *la capacité de densification des tissus bâtis [...] prévoit la réalisation d'environ 120 logements par an. La différence devra être réalisée en extension urbaine, nécessitant environ 12 hectares pour l'habitat* ». La MRAe constate que l'objectif de 120 logements par an au sein des tissus urbains existants (densification, friches, logements vacants) est inférieur au gisement identifié dans le diagnostic qui estime le potentiel à 161 à 171 logements par an (y compris remobilisation de logements vacants)¹⁵. **Cet écart conséquent devrait faire l'objet**

11 Rapport de présentation, page 225

12 Rapport de présentation, page 273

13 Par exemple par l'instauration d'une zone 2AUd qui serait ouverte à l'urbanisation lorsque les secteurs classés en 1AUd seront en grande partie occupés.

14 Rapport de présentation, page 230

15 Rapport de présentation, page 100, cf. paragraphe B-2 du présent avis

d'explications spécifiques ou, à défaut, permettre de diminuer les surfaces ouvertes en extension de l'urbanisation.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) indique que « *La consommation d'espaces naturels et agricoles a représenté un peu moins de 40 hectares depuis la dernière révision du PLU*¹⁶. *La commune prévoit de réduire d'un tiers les prélèvements d'espaces naturels, agricoles ou forestiers pour ses besoins en matière d'habitat et de développement économique (soit une quarantaine d'hectares au maximum) sur la prochaine décennie* »¹⁷. La parenthèse en fin de paragraphe induit une ambiguïté sur l'ambition de la collectivité, confortée par une affirmation du résumé non technique¹⁸, qui indique que « *les objectifs de réduction d'un tiers de la consommation d'espace naturel ou agricole par rapport à la dernière décennie (soit environ 60 ha) sont donc atteints, par l'ouverture à l'urbanisation en extension de 36 ha* ». Le rapport mélange les notions de consommation foncière totale (60 ha) et de consommation foncière en extension (40 ha).

La MRAe note que les objectifs du PADD ne sont pas tenus dans la mesure où la réduction de la consommation d'espaces naturels et agricoles n'est que de 10 % : 36 ha contre 41 ha entre 2007 et 2019 (cf. paragraphe B-5 ci-dessus). Il y a même accroissement de la consommation d'espaces naturels et agricoles si l'on tient compte de équipements exceptionnels réalisés entre 2007 et 2019 (20ha pour l'hôpital).

Compte-tenu de l'ampleur du différentiel de consommation d'espaces naturels et agricoles résultant de ces chiffres contradictoires, une mise en cohérence du dossier est donc indispensable.

De plus, la MRAe rappelle que le projet de Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine en cours de finalisation prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) par rapport à celle connue entre 2009 et 2015. **Une actualisation du PLU sera donc éventuellement nécessaire dans les trois ans après approbation du SRADDET.**

3. Secteur Casse aux Prêtres

Le secteur *Casse aux Prêtres* comporte deux parties distinctes : la partie ouest est dédiée à l'habitat et la partie nord aux activités économiques.

Le dossier indique que « *un espace boisé plus dense est programmé entre les deux zones de l'opération* »¹⁹. L'analyse de l'OAP correspondant à ce secteur (cf. illustration ci-dessous) montre qu'aucune disposition ne met en œuvre ce parti d'aménager. **Afin de limiter les impacts négatifs des activités économiques sur les habitations (paysages, pollutions, nuisances, etc.), la MRAe recommande de compléter l'OAP en intégrant un espace boisé pour séparer de manière complète les deux sous-secteurs. Elle souligne également les difficultés de cohabitation intrinsèques à ce type de choix d'aménagement à plus ou moins long terme.**

16 C'est-à-dire depuis 2007

17 PADD, page 12

18 Rapport de présentation, page 460

19 Rapport de présentation, page 367



Extrait de l'OAP du secteur Casse aux Prêtres (source : PLU, pièce n°4)

Par ailleurs, l'analyse relative à la présence de zones humides au sein des secteurs de développement potentiel²⁰ montre que le secteur Casse aux Prêtres présente une forte potentialité de présence de zones humides. Cette analyse est confortée par les sondages pédologiques réalisés sur le site. La présence de culture ne permet toutefois pas d'observer une flore caractéristique des zones humides. Pourtant, ces zones humides ne sont pas intégrées dans la carte des enjeux écologiques du site²¹ alors que le tableau des enjeux du site²² indique un niveau d'enjeu modéré pour cette thématique.

La MRAe constate de plus que l'OAP ne comprend aucune disposition mentionnant les zones humides. La prise en compte de l'enjeu relatif aux zones humides est donc insuffisant pour ce secteur. L'OAP doit donc être modifiée dans un objectif prioritaire d'évitement puis de réduction des incidences de l'aménagement projeté²³.

La MRAe note par ailleurs une incohérence dans la carte comparant le projet de PLU avec le PLU en vigueur²⁴. En effet, la partie sud du secteur Casse aux Prêtres, dévolue à de l'habitat (classée en 1AUM) devrait figurer dans les surfaces créées. La carte doit donc être corrigée.

20 Rapport de présentation, page 339

21 Rapport de présentation, page 367

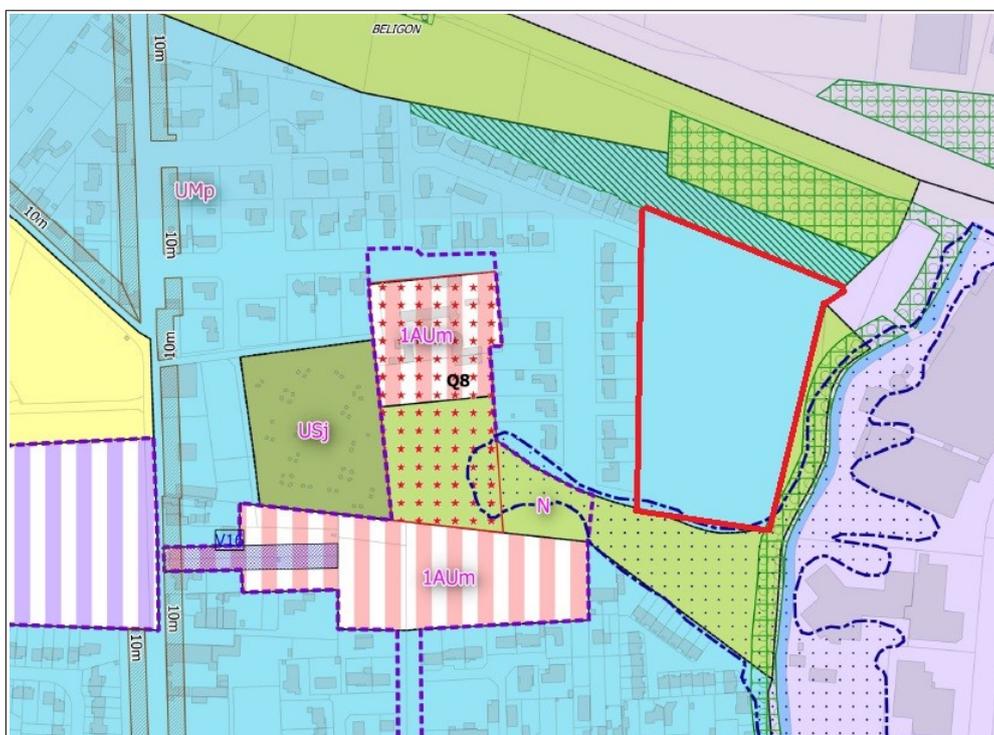
22 Rapport de présentation, page 362

23 Pour mémoire, la loi portant création de l'Office français de la biodiversité, applicable au 26 juillet 2019, prévoit qu'un seul des critères de végétation ou pédologique suffit à la qualification des zones humides.

24 Rapport de présentation, page 266

4. Secteur Basse-Terre-Est

Le règlement écrit comprend un nouveau secteur dédié à l'habitat (entouré de rouge dans l'illustration ci-dessous), en continuité d'un quartier pavillonnaire au sud de l'autoroute A837, à l'est du secteur 1AUm Basse-Terre. La MRAe constate que, dans la carte comparant le projet de PLU avec le PLU en vigueur²⁵, ce secteur apparaît comme un « secteur créé ». Il ne figure pourtant pas dans les cartes relatives aux nouveaux secteurs urbanisés ou urbanisables²⁶. Il est de plus classé directement en zone urbaine pavillonnaire Ump et ne bénéficie pas d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP). **Au regard de la surface importante de ce secteur²⁷ (délimité en rouge sur la carte ci-dessous) et de sa localisation en bordure du Canal des Sœurs présenté comme un axe écologique et paysager majeur de la commune, la MRAe recommande de reclasser ce secteur au sein de la zone 1AUm et considère qu'il est indispensable de créer une OAP dédiée à ce secteur.**



Basse-Terre Est (source : règlement graphique)

5. Coupure d'urbanisation

La carte relative aux coupures d'urbanisation²⁸ comprend une coupure nord, orientée ouest-est et longeant la zone d'activités économiques existante de Beligon et le centre hospitalier.

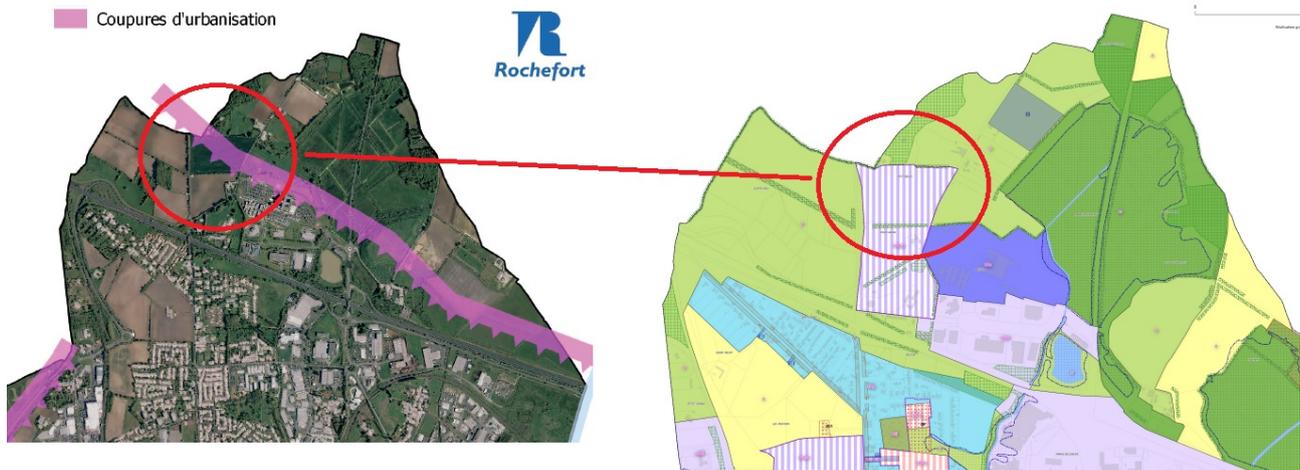
La MRAe constate que l'extension de cette zone d'activités économiques n'est pas cohérente avec la préservation de la coupure d'urbanisation (cf. illustration en page suivante). Le rapport de présentation ne comprend aucune explication sur cette incohérence. **La MRAe recommande donc de supprimer la partie nord du secteur Beligon et de compléter le rapport de présentation.**

25 Rapport de présentation, page 266

26 Rapport de présentation, page 270

27 Estimée à 5 ha par la MRAe

28 Rapport de présentation, page 180



Coupure d'urbanisation (sources : rapport de présentation, règlement graphique)

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

Le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Rochefort vise à encadrer le développement du territoire d'ici 2030.

La collectivité projette l'accueil de 3 000 habitants d'ici 2030. Cette ambition démographique est décorrélée des tendances récentes et induit un surdimensionnement des besoins en logements. Les besoins fonciers liés aux activités apparaissent également supérieurs aux tendances récentes et insuffisamment argumentés.

Le dossier intègre des chiffres contradictoires en termes de consommation d'espaces naturels et agricoles résultant du projet de révision du PLU. L'ampleur du différentiel constaté nécessite une remise en cohérence du dossier.

Au-delà de ces incohérences, il apparaît que le projet de révision de PLU ne participe pas de l'objectif national de modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, en particulier pour ce qui concerne la consommation de foncier liée aux activités économiques.

La collectivité mobilise fortement les secteurs déjà bâtis pour l'implantation des nouveaux logements. La limitation des surfaces en extension urbaine aux stricts besoins, en mobilisant de plus un phasage temporel, paraît néanmoins nécessaire.

La prise en compte des enjeux environnementaux des secteurs Casse aux Prêtres et Basse-Terre Est doit être améliorée en modifiant ou créant les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) pour réduire les incidences sur les milieux naturels.

La coupure d'urbanisation au nord de la commune apparaît fortement impactée par l'extension de la zone d'activités économiques de Beligon sans que cette évolution ne soit analysée ou argumentée. Le dossier doit donc être modifié pour prendre en compte cet enjeu fort.

La MRAe considère donc que le dossier doit être complété, mis en cohérence et amélioré.

À Bordeaux, le 02 octobre 2019

Le président de la MRAe
Nouvelle-Aquitaine

Signé

Hugues AYPHASSORHO