



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la révision des plans de prévention des risques naturels (PPRN) de l'estuaire de la Charente (17)

- Communes de Fouras et de l'Île d'Aix

n°Ae : 2018-03

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 21 mars 2018 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du PPRL de l'estuaire de la Charente (17).

Étaient présents et ont délibéré : Marie-Hélène Aubert, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, François Duval, Sophie Fonquernie, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Éric Vindimian, Michel Vuillot, Véronique Wormser.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, 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 : Fabienne Allag-Dhuisme, Louis Hubert, Annie Viu,

* *
*

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet de la Charente-Maritime, le dossier ayant été reçu complet le 10 janvier 2018.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 15 janvier 2018 :

- le préfet de département de la Charente-Maritime,*
- le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) Nouvelle Aquitaine.*

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier en date du 15 janvier 2018 le préfet maritime de l'Atlantique, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Nouvelle Aquitaine, le directeur interrégional de la mer Sud Atlantique.

Sur le rapport de Marie-Hélène Aubert et François Vauglin, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour chaque plan soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

La direction départementale des territoires et de la mer de Charente–Maritime présente des projets de plans de prévention des risques littoraux (PPRL), qui correspondent à une révision des plans de prévention des risques naturels (PPRN) de l'estuaire de la Charente, spécifiques aux communes de Fouras et de l'Île d'Aix. Ces projets de révision traitent le risque de submersion marine, qui est réévalué, et harmonise les prescriptions réglementaires relatives au risque d'érosion littorale.

Les révisions proposées tiennent compte des conséquences de la tempête Xynthia, qui a frappé cette région dans la nuit du 27 au 28 février 2010 en causant de très importants dégâts, notamment en submergeant quasi-totalement la pointe de la Fumée à Fouras et en coupant l'Île d'Aix en deux. Suite à cette tempête, un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) portant notamment sur Fouras et l'Île d'Aix a été élaboré et adopté, posant le cadre de travaux de protection à réaliser.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux de la révision des PPRN sont la gestion des risques littoraux pour assurer la sécurité des biens et des personnes et l'urbanisation du littoral ou de zones sensibles.

Le dossier fourni à l'Ae ne décrit pas les évolutions apportées aux PPRN, mais présente seulement le résultat proposé. Dès lors, il n'est pas possible de constater les évolutions du projet de révision par rapport aux plans en vigueur. Ce point soulève un problème méthodologique majeur du rapport environnemental, qui n'a pas établi de scénario de référence (situation la plus probable de survenir avec les plans en vigueur actuellement) à partir duquel les impacts du projet de révision auraient pu être évalués.

L'Ae recommande de revoir la méthodologie retenue pour réaliser l'évaluation environnementale des PPRL, afin de :

- identifier et décrire le scénario de référence,
- décrire les écarts entre le scénario de référence et le projet présenté,
- analyser les impacts directs et indirects de ces écarts,
- en déduire d'éventuelles mesures d'évitement, réduction ou compensation et le suivi de leurs effets.

L'adoption de cette méthodologie permettra d'inclure une analyse des raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu. Cette analyse pourra distinguer les éléments de la révision qui découlent d'une meilleure connaissance du risque, qui s'impose au maître d'ouvrage, des éléments relevant d'un choix d'opportunité sur lesquels cette analyse doit porter.

L'Ae fait par ailleurs d'autres recommandations plus ponctuelles précisées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du projet de révision des PPRN et enjeux environnementaux

1.1 Contexte et périmètre du projet

Les plans de prévention des risques naturels (PPRN) ont pour objet principal de délimiter les zones exposées aux risques naturels et d'y réglementer la construction, les aménagements et les activités. Ils s'inscrivent dans un ensemble de démarches engagées par les pouvoirs publics (collectivités territoriales et État) incluant le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), le plan communal de sauvegarde (PCS), et le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI). L'ensemble de ces démarches vise à améliorer la connaissance des risques, la prévision, la prévention, l'information, l'alerte, la gestion des crises, à réduire la vulnérabilité et à maîtriser l'urbanisation.

Le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) est un PPRN appliqué aux risques particuliers des zones littorales.

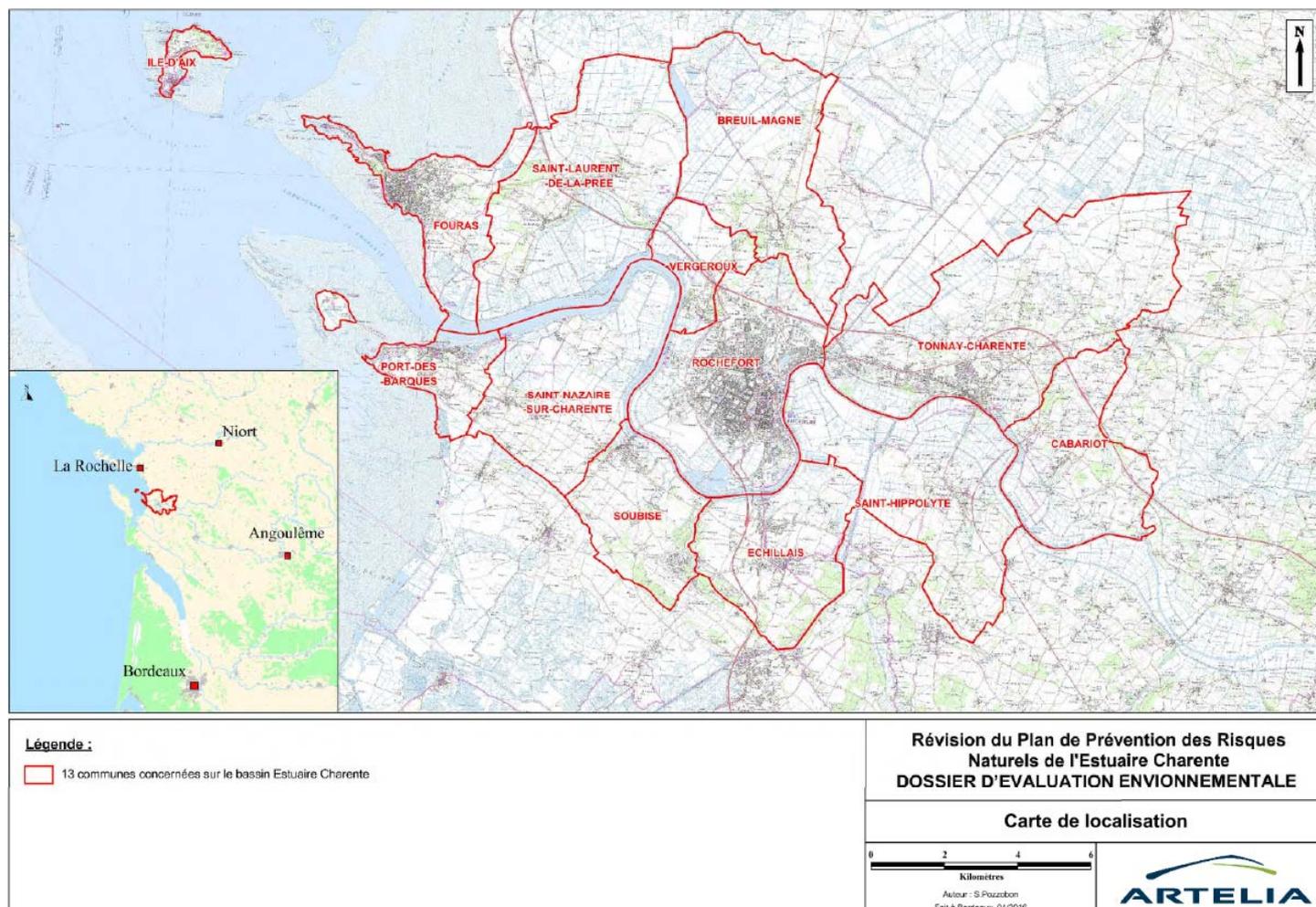


Figure 1 : Les communes concernées par les PPRN de l'estuaire de la Charente (source : dossier)

Treize communes sont concernées par des PPRN sur l'estuaire de la Charente, prescrits le 27 octobre 2008 : Breuil-Magné, Cabariot, Échillais, Fouras, Île d'Aix, Port-des-Barques, Rochefort, Saint-Hippolyte, Saint-Laurent-de-la-Prée, Saint-Nazaire-sur-Charente, Soubise, Tonny-Charente, et Vergeroux. Elles font l'objet chacune d'un PPRN approuvé, à l'exception de Fouras et Île d'Aix².

Les révisions concernant les communes où un PPRN a été approuvé sont en préparation ; elles dépendent du rythme d'avancement propre à chaque commune.

La tempête Xynthia

La tempête Xynthia, qui a frappé le littoral atlantique dans la nuit du 27 au 28 février 2010, a causé de très fortes inondations tant sur l'Île d'Aix, où l'isthme qui relie les parties nord et sud de l'île a été submergé et où de nombreuses maisons ont été inondées, qu'à Fouras, où la presqu'île de la pointe de la Fumée a été presque entièrement submergée.

Cet événement est survenu alors qu'un PPRN était en cours d'élaboration, mais pas encore adopté, sur chacune des communes de Fouras et de l'Île d'Aix. Ce travail a dû être repris pour tenir compte de cet événement historique. Une nouvelle étude hydraulique a alors été réalisée, fondant la révision des projets de PPR qui avaient été élaborés et « appliqués par anticipation ».

Suite à la tempête Xynthia, un PAPI portant sur Châtelailon, Yves, Fouras et l'Île d'Aix a été élaboré et adopté. Dans ce cadre, des travaux ont été prévus, sur lesquels l'Ae a déjà rendu des avis³.

1.2 Présentation des projets de PPRL

Le contenu des PPRL

La révision des PPRN de l'estuaire de la Charente soumise à l'Ae traite spécifiquement des communes de l'Île d'Aix et de Fouras.

En application de la réglementation (article R. 562-3 du code de l'environnement), le dossier comporte une note de présentation sur les deux communes traitées, le règlement et les cartographies révisés. Les dispositions antérieures appliquées par anticipation n'étant pas exposées, le lecteur ne peut pas percevoir clairement l'évolution des éléments modifiés par la révision.

Celle-ci porte plus particulièrement sur le risque de submersion marine. Le risque d'érosion littorale, recensé sur les communes de Port-des-Barques, de Fouras et de l'Île d'Aix, est pris en compte mais n'est pas révisé. Toutefois le dossier indique que les prescriptions réglementaires relatives au risque d'érosion littorale ont été harmonisées sur les différentes communes, sans exposer pour autant les évolutions du règlement.

² La commune d'Yves, qui faisait partie à l'origine du bassin de l'estuaire de la Charente, est désormais intégrée dans le bassin du Nord Département afin d'assurer une cohérence hydraulique de bassin.

³ Avis du 19 octobre 2016 : n° Ae 2016-80 portant sur la création de protections anti-submersion à Fouras, et avis n° Ae 2016-81 portant sur les protections littorales de l'Île d'Aix.

L'Ae recommande de faire apparaître clairement l'évolution des éléments modifiés par la révision (règlement et cartes) par rapport aux plans appliqués par anticipation.

Les événements de référence

Les événements de référence retenus correspondent à l'événement historique le plus important ayant affecté le territoire de période de retour au moins centennale (c'est-à-dire que la probabilité qu'il survienne une année donnée est inférieure ou égale à 0,01) ou, à défaut, à un événement centennal calculé.

En l'occurrence, et concernant les aléas de submersion marine et d'inondation, deux événements de référence sont pris en compte :

- la tempête Xynthia pour les secteurs sous influence maritime,
- la crue de 1982 pour les secteurs sous influence de la Charente. L'étude hydraulique montre toutefois que tant sur l'Île d'Aix que sur Fouras, la tempête Xynthia est l'événement qui a induit les niveaux d'eau les plus élevés.

La circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les PPRL retient l'hypothèse d'une augmentation du niveau marin égale à 60 cm à l'horizon 2100. Dans cette perspective, elle prescrit d'intégrer systématiquement au niveau marin de référence une surcote de 20 cm constituant une première étape vers une adaptation au changement climatique.

En application de ces dispositions, le dossier présente un aléa dit « de court terme », qui correspond à l'événement de référence + 20 cm (ou « Xynthia +20 »), et un aléa dit « de long terme », qui correspond à l'événement de référence + 60 cm (ou « Xynthia +60 »)

Cette circulaire préconise de retenir une hypothèse pessimiste pour évaluer la hausse du niveau marin en 2100 s'appuyant sur le scénario d'émission de gaz à effet de serre le plus élevé du dernier rapport du GIEC⁴. Cette hausse projetée était de +60 cm lors de la rédaction de la circulaire. Depuis, le dernier rapport du GIEC (publié en 2014 : https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_fr.pdf) a réévalué à la hausse cette projection (+82 cm dans le cas le plus pessimiste). L'Ae observe que le dossier n'indique pas les conséquences éventuelles d'une telle évolution.

Les aléas et les enjeux

Les enjeux sont recensés en tenant compte des espaces urbanisés (enjeux humains et économiques, considérés comme majeurs) mais aussi des espaces naturels ou accueillant des activités ostréicoles ou agricoles, des prés et des espaces boisés.

Un travail a été réalisé avec les communes pour identifier les enjeux existants, mais aussi les enjeux futurs en fonction de l'évolution prévisible du territoire.

⁴ « Il s'agit d'une position de base qui peut, si besoin, être affinée par des études plus précises permettant d'évaluer l'impact local du changement climatique ».

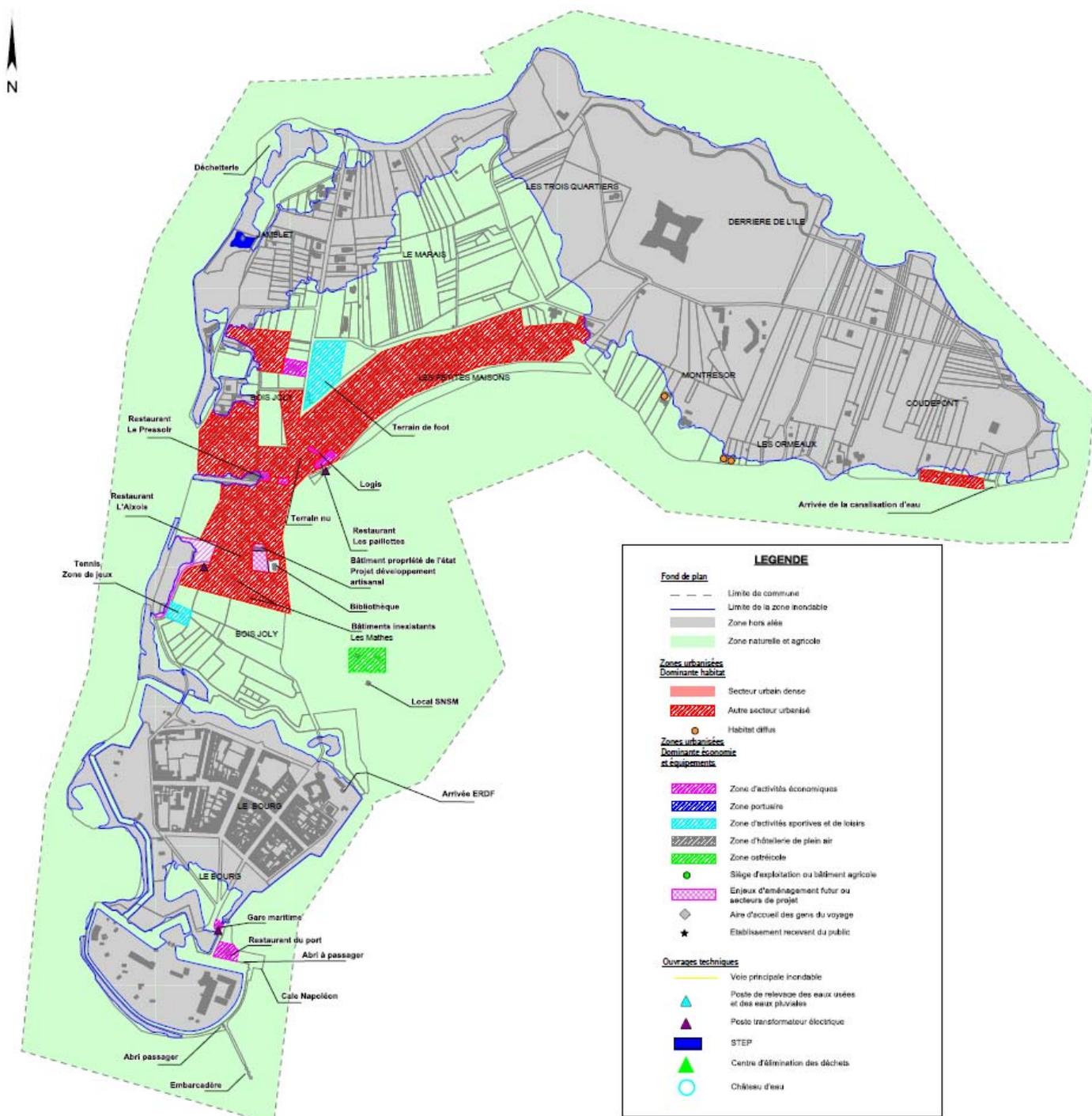


Figure 2 : Carte des enjeux de l'Île d'Aix pour Xynthia +60 cm (source : dossier)

Lorsque des ouvrages de protection existent, ils sont pris en compte dans la définition des aléas. Mais parce qu'aucun ouvrage n'est infallible, des scénarios de défaillance sont aussi pris en compte.

Les ouvrages non achevés ou en projet ne sont pas pris en compte.

Vitesse \ Hauteur		0 à 0,50 m	0,50 à 1 m	> 1 m
		0 à 0,20 m/s	Faible	Modéré
0,20 à 0,50 m/s	Modéré	Modéré	Fort	
> 0,50 m/s	Fort	Fort	Très fort	

Figure 3 : Les quatre niveaux d'aléas retenus dans le PPRL (source : dossier)

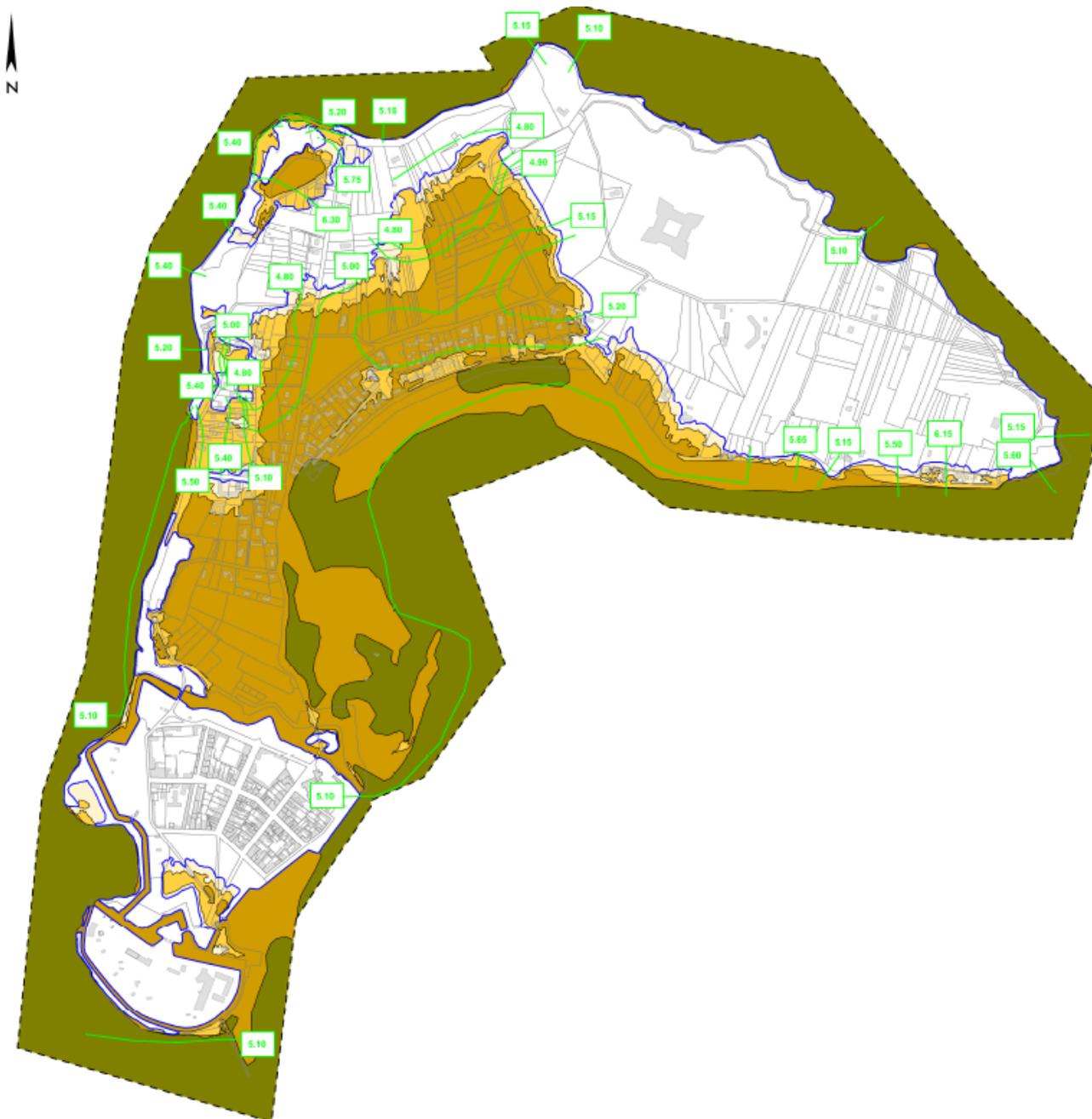


Figure 4 : carte des aléas de l'île d'Aix pour Xynthia +60 cm.
Le trait bleu représente la limite de la zone submersible (source : dossier)

Le zonage réglementaire des PPRL correspond aux zones de risque, issues de la combinaison de l'aléa et de l'enjeu. Cinq zones réglementaires sont ainsi définies sur l'île d'Aix et sept sur Fouras. Chacune correspond à un type de risque (submersion ou érosion du littoral), une intensité du phénomène (aléa) et une occupation des sols (enjeux).

Chaque zone est assortie de dispositions fixées par le règlement. Le principe est de retenir, selon le niveau d'exposition à l'aléa, des règles d'inconstructibilité, de constructibilité sous condition, d'adaptation du bâti, etc.

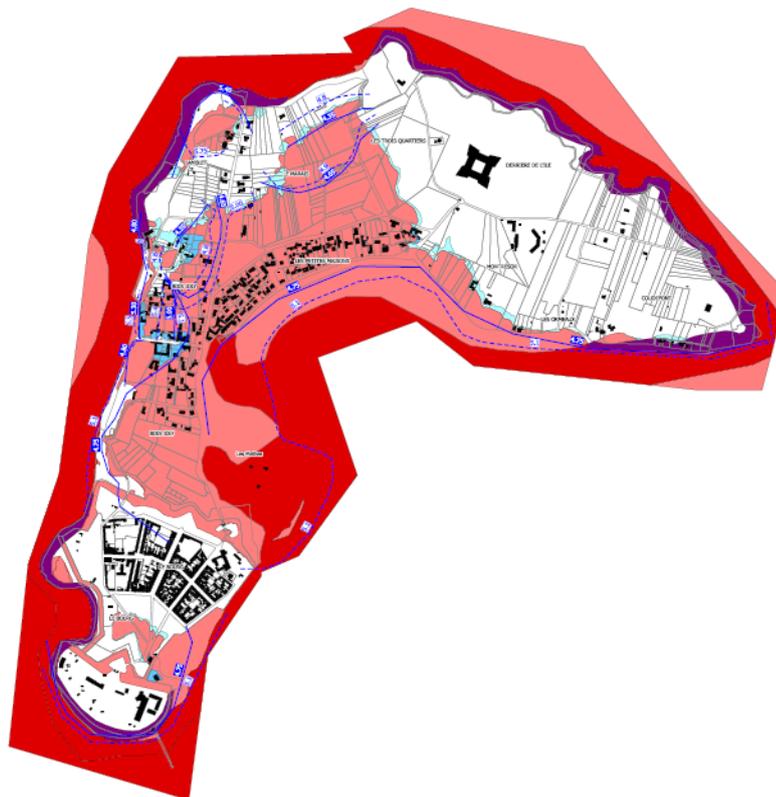
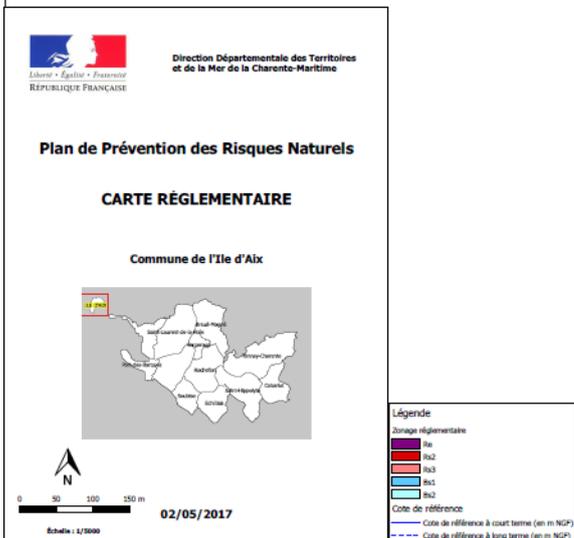


Figure 5 : Le zonage réglementaire prévu pour l'Île d'Aix (source : dossier)

1.3 Procédures relatives au PPRL

L'élaboration d'un PPRN et sa révision relèvent de la compétence de l'État, et les services chargés de la préparer sont en l'occurrence ceux de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de Charente-Maritime.

La révision « du PPRN de l'estuaire de la Charente » est soumise à évaluation environnementale en application de la décision de l'Ae n° F-075-16-P-007 du 20 juillet 2016. Son évaluation environnementale doit être réalisée dans les conditions prévues à l'article R. 122-20 du code de l'environnement. En application du II de l'article R. 122-17, l'Ae du CGEDD est l'autorité environnementale compétente pour émettre l'avis.

En application de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, la révision des PPRN est soumise à évaluation des incidences sur les sites Natura 2000⁵. Celle-ci n'est pas formellement jointe au dossier, mais ce dernier présente les impacts du projet sur les sites Natura 2000, qui sont tous estimés être positifs. L'Ae ne souscrit pas à cette appréciation (cf. § 2.5). En tout état de cause, il est nécessaire que le rapport environnemental présente, ou que le dossier comporte formellement, une évaluation des incidences Natura 2000.

⁵ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats, faune, flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux de la révision des PPRN sont les suivants :

- la gestion des risques littoraux pour la sécurité des biens et des personnes,
- l'urbanisation du littoral ou de zones sensibles.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

2.1 Remarques méthodologiques

L'évaluation environnementale présentée porte sur l'ensemble des communes de l'estuaire de la Charente. Elle est donc unique pour l'Île d'Aix et Fouras et semble avoir vocation à être réutilisée pour les révisions des autres PPR à venir. L'Ae n'a pas d'observation à faire sur ce choix, qui semble judicieux pour permettre une approche cohérente à la bonne échelle. Toutefois, les problèmes méthodologiques soulevés ci-après devraient conduire le maître d'ouvrage à faire évoluer le rapport environnemental assez substantiellement.

La démarche d'évaluation environnementale repose sur la comparaison des effets d'un projet avec le « scénario de référence », qui correspond à la situation la plus probable de survenir en l'absence de ce projet. Pour l'Ae, à défaut d'une option alternative clairement justifiée, il s'agit du maintien des dispositions du PPR appliqué par anticipation, y compris celles déjà intégrées dans les documents d'urbanisme. Le rapport environnemental gagnerait d'ailleurs à être enrichi d'un bilan des évolutions du territoire sous le régime actuel.

Comme indiqué au § 1.2, l'absence de présentation des dispositions actuellement en vigueur ne permet pas au lecteur de percevoir clairement les évolutions contenues dans la révision des PPRN. Le dossier présenté ne décrit donc pas le scénario de référence, et le rapport environnemental évalue la révision des PPRN comme s'il n'y avait ni scénario de référence ni alternative possible – l'Ae revient sur ce point au § 2.3. Dès lors, le rapport environnemental indique pour chaque milieu étudié que le PPRL n'est pas susceptible d'impact, ou que ceux-ci sont par nature positifs puisqu'il s'agit d'un projet qui vise à prévenir certains risques. Il en déduit qu'il n'y a pas de mesure d'évitement, réduction ou compensation à prévoir, ni de suivi.

La partie du rapport environnemental consacrée aux méthodes utilisées indique que l'analyse des incidences potentielles du plan ne peut être effectuée du fait qu'il n'est pas arrêté. Or la démarche d'évaluation environnementale du projet de plan a précisément pour objet d'améliorer la prise en compte de l'environnement par le projet ou plan avant son adoption définitive. Pour corriger cette erreur méthodologique⁶, l'Ae souligne en outre que ce sont autant les évolutions du PPRL apparaissant comme nécessaires en fonction de la meilleure connaissance du risque, que les choix d'opportunité, qui doivent être pris en compte pour évaluer les effets du projet sur l'environnement.

⁶ La partie du rapport environnemental consacrée aux méthodes utilisée indique, à tort, que l'analyse des incidences potentielles du plan ne peut être effectuée puisque celui-ci n'est - par définition - pas encore arrêté. Ce type d'argument, qui pourrait être utilisé pour tout projet ou plan soumis à évaluation environnementale, omet le caractère itératif de la démarche d'évaluation environnementale, qui permet justement de tenir compte de celle-ci pour améliorer la prise en compte de l'environnement par le projet ou plan avant son adoption définitive.

Il ressort des échanges oraux des rapporteurs avec les services de la DDTM que les évolutions provenant de la meilleure connaissance du risque consisteraient notamment en une réduction du périmètre réglementé des PPR. Aucune explication n'est fournie sur une telle évolution de la connaissance, ni dans les notes de présentation, ni dans l'évaluation environnementale, ni dans l'étude hydraulique.

L'Ae recommande d'exposer et d'expliquer les évolutions de la connaissance du risque, en particulier lorsqu'elles conduisent à une réduction du périmètre réglementé.

Il en résulte à ces endroits que la protection des milieux et des espaces qu'apportaient jusqu'ici les dispositions applicables relatives aux risques serait affaiblie ou disparaîtrait, alors que ces secteurs sont pour nombre d'entre eux des zones humides, en site Natura 2000, ou présentant d'autres sensibilités environnementales. L'objet du rapport environnemental aurait dû être d'identifier, de décrire et d'évaluer les impacts potentiels à court, moyen et long terme sur ces secteurs.

L'Ae recommande de revoir la méthodologie retenue pour réaliser l'évaluation environnementale de la révision des PPRL, afin de :

- *identifier et décrire le scénario de référence,*
- *décrire les écarts entre le scénario de référence et le projet présenté,*
- *analyser les impacts directs et indirects de ces écarts,*
- *en déduire d'éventuelles mesures d'évitement, réduction ou compensation et le suivi de leurs effets.*

Nonobstant cette recommandation méthodologique devant conduire à une large refonte du rapport environnemental, l'Ae émet quelques observations non exhaustives sur les éléments présentés.

2.2 Analyse de l'état initial

La zone étudiée est pour une bonne part couverte par deux sites Natura 2000 (Estuaire et Basse vallée de la Charente, et Marais de Rochefort) désignés à la fois au titre de la directive « Oiseaux » et au titre de la directive « Habitats, faune, flore », et est bordée également par deux autres sites (Marais de Brouage, et Pertuis Charentais). Elle comporte de nombreuses zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF)⁷, ainsi que le site classé de l'estuaire de la Charente.

La connaissance des zones humides, qui représentent près de la moitié du territoire (et la quasi-totalité de l'Île d'Aix), est « *très hétérogène* », comportant des zones bien caractérisées et des zones potentielles⁸. Il était attendu qu'une caractérisation bien établie soit produite, au moins sur les zones où l'évolution des PPR conduira à amoindrir la portée de son règlement.

⁷ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des ZNIEFF a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

⁸ Le rapport environnemental affirme de surcroît, en contradiction avec les cartes présentées, que les zones humides « *sont incluses dans toutes les zones d'aléas submersion des PPRN pour un événement Xynhtia +20 cm et +60 cm* ».

L'Ae recommande d'affiner la délimitation et la caractérisation des zones humides, en particulier aux endroits où l'évolution des PPRL conduira à amoindrir la portée du règlement.

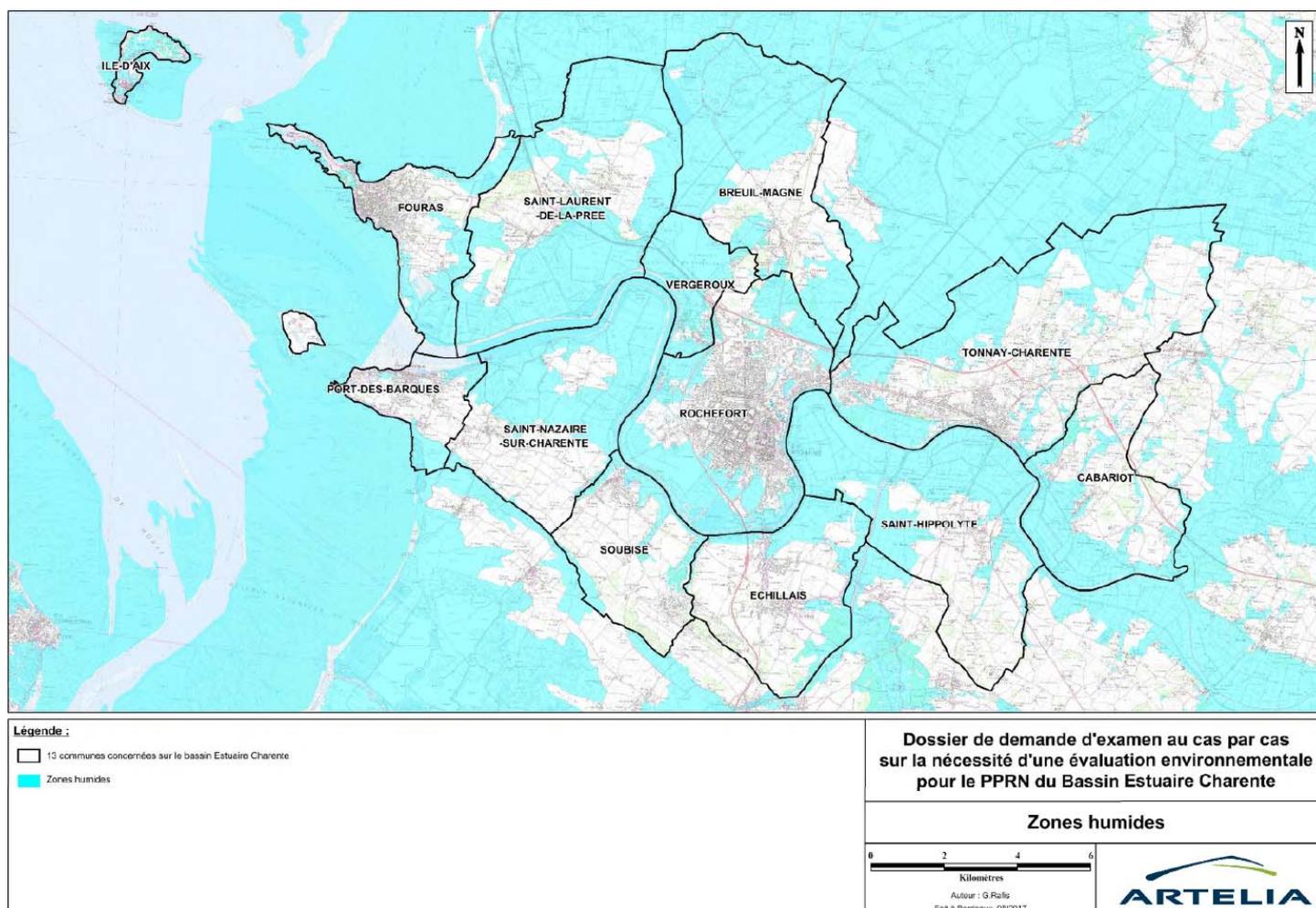


Figure 6 : Localisation des zones humides (source : rapport environnemental)

Soixante-dix-neuf monuments historiques et trois sites inscrits sont présents. Le patrimoine bâti et architectural, qui fait l'objet de mesures de protection et de mise en valeur, constitue l'une des principales richesses du territoire régional.

L'aire d'étude compte trente-quatre installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Le risque lié au transport de matières dangereuses est présent partout. Fouras est en zone de risque fort pour le retrait gonflement des argiles.

Milieu humain

La ville de Rochefort constitue le cœur urbain du territoire d'étude, de même que Tonnay-Charente et Fouras dans une moindre mesure. La carte de l'occupation des sols (source Corine Land Cover, 2012) figurant dans le dossier montre néanmoins un territoire surtout marqué par la présence de prairies, de terres agricoles et de forêts.

D'après le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays Rochefortais (couvrant les treize communes de l'estuaire de la Charente), qui date toutefois de 2007, l'activité agricole occupe la majeure partie de l'espace, à savoir 90 % du territoire, dont deux-tiers de marais selon la chambre d'agriculture. Le taux d'urbanisation est en effet moyen mais en progression, concentré sur le

littoral et les grandes agglomérations et induisant une accélération de l'artificialisation des sols et un recul des terres agricoles. Il aurait été utile de connaître l'évolution de l'occupation des sols sur le territoire d'étude depuis l'approbation du SCoT en 2007 (la présence d'une carte d'occupation des sols de 2012 fondée sur Corine Land Cover étant insuffisante à elle seule en raison de sa faible résolution), pour mieux appréhender les évolutions depuis lors et les impacts potentiels des nouveaux PPRL, ce que ne permettent pas les cartes figurant dans le dossier.

L'Ae recommande de décrire l'évolution de l'urbanisation depuis l'adoption du SCoT du pays Rochefortais.

Les documents d'urbanisme applicables sur les treize communes concernées, rassemblés dans un tableau, sont dans des situations diverses. En l'occurrence, Fouras est dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 29 septembre 2011. L'Île d'Aix en revanche était dotée d'un plan d'occupation des sols devenu caduc. L'élaboration d'un PLU est en cours, mais c'est actuellement le règlement national d'urbanisme (RNU) qui s'applique par défaut, celui-ci étant probablement peu adapté aux spécificités d'un territoire aussi particulier.

2.3 Autres solutions envisagées et raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, les PPRL ont été retenus

Le rapport environnemental rappelle que les PPRN visent à prévenir l'urbanisation des zones exposées, et qu'ils permettent d'imposer des mesures d'inconstructibilité adaptées au risque. Il souligne par ailleurs que l'application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, dès que la réalisation d'une construction peut mettre en danger des personnes et porter atteinte à la sécurité publique, et la rédaction de porter à connaissance (PAC), encadré par les articles L. 121-2 et R. 121-1 du code de l'urbanisme, ne prennent en compte que partiellement le risque. Cette prise en compte doit s'appuyer sur une connaissance fine apportée par les études techniques réalisées dans le cadre spécifique des PPR.

La conclusion tirée de cette partie est que : « *Le PPR reste donc le document phare en termes de prévention des risques naturels et le plus efficace au vu de son statut de servitude d'utilité publique au regard des documents d'urbanisme. Face à ce constat, nous ne sommes pas en mesure de proposer de solutions de substitution raisonnables à la réalisation des PPRN.* »

L'Ae estime que cette partie soulève également un problème méthodologique. En effet, aux termes des dispositions de l'article L. 122-6 du code de l'environnement relatives à l'évaluation environnementale des plans et programmes, le rapport environnemental « *expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu* ». L'article R. 122-20 précise que ce rapport comprend « *les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan [...] dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard [des objectifs et du contenu du PPRL, de l'état initial, du scénario de référence, et des enjeux environnementaux de la zone]* ». L'Ae souligne que les PPRN ne sont pas exemptés de présenter des solutions de substitution.

En effet, pour la mise en œuvre de ces dispositions et tenir compte des spécificités des PPRN, une distinction pourra être faite entre les évolutions découlant de la meilleure connaissance du risque, qui peuvent être écartées de l'analyse des variantes puisque le maître d'ouvrage n'a pas d'alternative à la description des aléas (un PPR a avant tout pour objet de protéger les biens et personnes des risques établis), et celles découlant de choix en opportunité.

Avec les limites déjà mentionnées (l'absence de description des dispositions existantes et du scénario de référence), les rapporteurs ont néanmoins pu déduire de la lecture du dossier des éléments qui relèvent de ce type de choix :

- la mention « *sur demande de la commune et afin d'adapter le règlement au territoire de l'Île d'Aix, il a été décidé de limiter les surfaces des nouveaux bâtiments ou des extensions à une emprise maximale de 500 m² pour les activités [...] liées à l'agriculture en zones RS2 et RS3⁹ [...] et de] retirer toutes les dispositions liées aux terrains de camping, considérant que le camping de l'Île d'Aix est situé en zone non inondable.* » montre que ces dispositions relèvent de l'opportunité ;
- en zone RS1¹⁰, la possibilité suivante : « *le changement d'usage d'un garage ou d'un atelier constituant une extension d'une habitation existante vers une pièce de vie ou un lieu de sommeil est admis sous réserve de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, de ne pas créer de logement supplémentaire, de ne pas conduire à une augmentation significative de la population [...]* », étant souligné que l'application du dernier critère ouvre une souplesse inattendue dans un PPR ;
- en zone RS1, la possibilité suivante : « *les constructions annexes aux habitations existantes (de type « abri de jardin »), sous réserve qu'aucun logement ne soit créé, que l'emprise soit limitée à 15 m² [...]* », sans que la combinaison avec la possibilité précédente soit explicitement interdite ;
- concernant les activités liées à la conchyliculture ou nécessitant la présence immédiate de l'eau en zone RS1, les possibilités suivantes :
 - o « *la construction de nouveau(x) bâtiment(s) d'exploitation en vue d'une nouvelle installation, sous réserve que l'emprise de la totalité des bâtiments d'exploitation reste inférieure ou égale à 250 m² [...], l'aménagement ne conduise pas à la création de logement(s), d'un espace de sommeil ou à l'implantation permanente d'un local destiné à la restauration* »,
 - o « *la construction de nouveau(x) bâtiment(s) et/ou l'extension de bâtiments conchylicoles existants, sous réserve que l'emprise de la totalité des bâtiments d'exploitation créés soit inférieure à 250 m². Toutefois, pour les bâtiments existants à la date d'approbation du présent PPRN d'emprise supérieure ou égale à 500 m², les nouvelles constructions et/ou extensions pourront être portées à 50 % de l'emprise des bâtiments existants à la date d'approbation du présent PPRN dans la limite maximum de 1 000 m² d'emprise [...]* »,

⁹ La zone (rouge) RS2 concerne toutes les zones submersibles en aléa très fort à court terme. La zone (rouge) RS3 concerne les zones naturelles en aléas faible, modéré et fort pour l'aléa court terme et les zones naturelles hors aléa à court terme et en aléas modéré, fort et très fort pour l'aléa long terme.

¹⁰ La zone (rouge) RS1 concerne l'ensemble des zones submersibles situées dans la bande de précaution en arrière des ouvrages de protection ou en zone de danger extrême, hors zone d'érosion identifiée en zone Re.

- « la création d'une structure permettant de préparer les produits de l'aquaculture pour une dégustation. Les réserves suivantes devront être respectées emprise maximale de 30 m² en cas de nouvelle construction sous forme d'extension ou d'annexe [...] »,
- « la construction nouvelle ou l'extension de hangar agricole ouvert existant destiné au stockage de matériel ou de fourrage sous réserve d'être implantée à proximité des bâtiments existants liés à l'exploitation, être limitée à 500 m² d'emprise [...] »,
- « la construction d'installations liées à l'information communale, les animations touristiques et de petite restauration [...] limitées à 15 m² [...] ». »

Ces exemples, non exhaustifs¹¹, montrent qu'une latitude est possible et a été utilisée en opportunité, y compris en zone rouge (et même dans les parties de la zone rouge en extrême danger) où « le principe général retenu est l'inconstructibilité ».

L'Ae recommande de reprendre le rapport environnemental afin qu'il présente les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu, et qu'il présente l'analyse des impacts des choix opérés.

2.4 Articulation des PPRL avec les autres plans ou programmes

Selon le rapport environnemental, le PPRL doit être articulé notamment avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Charente-Boutonne, le plan de gestion du risque inondation (PGRI) Adour-Garonne, issu de la directive européenne inondation de 2007 (donc de rang supérieur aux PPRL), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le DOCOB Natura 2000, et le schéma régional climat air énergie (SRCAE).

Les objectifs de ces plans, schémas et programmes sont trop succinctement décrits, le rapport environnemental affirmant que le PPRL poursuivant des objectifs généraux analogues (la protection de l'environnement ou la sécurité des biens et personnes), celui-ci est forcément cohérent avec eux. Une analyse précise des orientations et dispositions des documents de rang supérieur en lien avec la gestion des risques littoraux était nécessaire.

L'Ae recommande une analyse plus précise de l'articulation ou de la cohérence des objectifs et prescriptions des différents plans et schémas applicables au territoire.

Le cas particulier des PAPI

À ce jour, seuls les travaux de protection contre les inondations intégrés au PAPI de la commune de Port des Barques ont été intégrés aux modélisations, car déjà réalisés ou en cours de finalisation. D'autres travaux (PAPI) devraient intervenir prochainement sur les communes de l'île d'Aix et de Fouras, afin de protéger les secteurs les plus exposés au risque de submersion marine. Ces derniers seront achevés après la révision des PPRN de l'Estuaire de la Charente et n'ont donc pas été intégrés aux modélisations de la présente révision, ce qui, tout en étant normal, ne facilite

¹¹ Par exemple, relèvent aussi de choix d'opportunité ceux qui portent sur la délimitation des « zones non exposées où certaines constructions pourraient aggraver le risque ailleurs ».

pas la compréhension des risques à prendre en compte et de leur portée sur les règlements d'urbanisme.

Pour améliorer la compréhension de ces éléments, des cartes informatives ont été réalisées en intégrant ces aménagements dans le calcul de nouveaux aléas submersions pour des événements Xynthia +20 cm et Xynthia +60 cm. Ces cartes n'ont pas de portée réglementaire.

Toutefois, leur présentation est faite sans rappel des travaux pris en compte, mais en précisant que « *certaines secteurs actuellement situés en zone inconstructible pourraient redevenir constructibles* » et que d'autres deviendront inconstructibles pour prendre en compte la zone de sur-aléa en arrière des ouvrages.

L'Ae recommande de faire figurer avec les cartes informatives tenant compte des aménagements prévus dans le PAPI une description (y compris cartographique) des travaux envisagés, et le calendrier envisagé pour leur réalisation.

2.5 Analyse des effets probables du PPRL sur l'environnement, et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Dans l'ensemble, le rapport environnemental considère que les PPRL ne peuvent avoir que des effets positifs. La résolution des problèmes méthodologiques soulevés ci-avant devrait conduire à une appréciation plus nuancée.

Quelques exemples non exhaustifs sont repris ici pour illustrer les erreurs d'appréciation auxquelles ont conduit les problèmes méthodologiques de l'évaluation environnementale.

En particulier les conséquences des exceptions inscrites aux règlements n'ont pas été décrites ni évaluées.

Milieux naturels

Le rapport s'appuie sur le fait que de nombreux milieux naturels patrimoniaux ou protégés sont en zone d'aléa pour indiquer que les PPRL contribueront à les protéger en y interdisant l'urbanisation. Ainsi, il est affirmé : « *Ces sites Natura 2000 peuvent être menacés au niveau des franges d'urbanisation, celles qui sont donc indiquées en zone d'aléas modérés (zones d'écoulement naturels). Pour celles-ci, le règlement des PPRN permettra une restriction des conditions constructives. Le reste des sites, majoritairement localisé en zone naturelle à grande richesse écologique, ayant permis leur classement, sera également maintenu en zone inconstructible.* »

Or comme déjà mentionné, le parti pris de prévoir de nombreuses exceptions à la règle d'interdiction de l'urbanisation vient invalider ce raisonnement ; et l'effet de la révision des PPRL peut être une réduction du périmètre réglementé, avec une protection affaiblie ou supprimée. Dès lors, il n'est pas possible d'indiquer, sans étudier plus avant les évolutions des PPRL, que leur révision n'est susceptible que d'effets positifs.

Milieu humain et urbanisme

De même, le rapport environnemental considère que les PPRL ne peuvent avoir que des effets positifs sur le milieu humain puisqu'ils contribuent, lorsqu'ils édictent des mesures d'interdiction ou de limitation des constructions, à la protection des biens et personnes, à la réduction des risques, à la préservation des infrastructures, du patrimoine naturel et historique, du paysage, et globalement à un aménagement durable du territoire – omettant ici aussi de préciser que les exceptions à la règle d'inconstructibilité et la possibilité de réduire le périmètre réglementé pourraient remettre en cause cette appréciation.

Selon le rapport environnemental, « *la principale thématique impactée par le projet est celle concernant le milieu humain avec :*

- *le report de l'urbanisation imposé par l'inconstructibilité des secteurs à risque : les surfaces rendues inconstructibles doivent pouvoir être reportées dans des zones jusqu'alors préservées afin de répondre à d'éventuels projets de développement et d'urbanisation des communes* », mais il n'est pas indiqué comment.
- « *l'adaptation des constructions en zones à risques avec mise en place de mesures de réduction de la vulnérabilité : créations d'étages, rehausse des premiers planchers, installations de clapets anti-retour sur les réseaux...* ».

Le rapport environnemental estime que les PPRN ne peuvent pas anticiper les zones où sera reportée l'urbanisation, mais seulement alerter sur cet effet. Il précise que les mesures d'accompagnement pour éviter et réduire l'impact de ces incidences sur l'environnement ne sont pas traitées par le PPRL, mais intégrées aux autres documents d'urbanisme, dont les PLU et les différents schémas d'aménagement qui doivent être rendus compatibles avec les prescriptions des PPR. Il précise néanmoins qu'à leur niveau les PPR peuvent prescrire des mesures d'accompagnement dans les zones à risque – sans engagement dans le dossier.

Patrimoine et paysage

Une dizaine de monuments historiques sont situés en zone d'aléa très fort pour la submersion (potentiellement inconstructible ou sous conditions). De ce fait, l'urbanisation à proximité de ces derniers sera faible, contribuant ainsi de manière indirecte à préserver ainsi le monument classé/inscrit et la qualité de son environnement.

Par conséquent, le rapport environnemental estime que les PPRN auront un effet positif sur les monuments historiques. Là encore, le raisonnement omet de prendre en compte les exemptions qui seraient nouvellement ouvertes aux règles relatives à la constructibilité.

Il est d'ailleurs à souligner que le rapport environnemental émet des propositions, qui ne semblent pas avoir été reprises par le pétitionnaire, au titre de la préservation de l'environnement et afin de « *permettre le maintien des personnes résidant dans ces secteurs identifiés à risque* », notamment :

- multiplier et approfondir les projets d'intégration et insertion paysagère afin de proposer des projets répondant à la fois au respect des prescriptions de réduction de la vulnérabilité et de contraintes paysagères.

- dans les zones à urbaniser, multiplier et approfondir les projets d'intégration et d'insertion paysagère.

Ces propositions de mesures peuvent paraître en contradiction avec l'analyse des impacts du projet, qui conclut essentiellement à des effets positifs. Si en effet, les PPRL ne peuvent décider des mesures qui seront intégrées par la suite aux documents d'urbanisme, le rapport environnemental aurait dû mener une étude plus fine de ses impacts possibles sur l'environnement.

L'Ae recommande de mettre en cohérence l'analyse des effets et les propositions de mesures relatives aux impacts des PPRL sur le patrimoine et le paysage.

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique est présenté sous la forme d'un tableau global. Il ne comprend aucune cartographie et ne présente pas le projet.

L'Ae recommande de tenir compte dans le résumé non technique des conséquences des recommandations du présent avis, et de l'enrichir d'une présentation du projet de PPRL et de cartes utiles à sa compréhension.

3 Prise en compte de l'environnement par les projets de PPRL

En raison des problèmes méthodologiques soulevés précédemment, le dossier présenté ne permet pas d'apprécier la manière dont l'environnement a été pris en compte ou non dans les projets de PPRL.