

Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Neuillac (17)

Avis NA-2025-006457/A PP

Porteur du Plan : Commune de Neuillac

Date de saisine de l'Autorité environnementale : le 1^{er} octobre 2025

Date de consultation de l'Agence régionale de santé : le 17 octobre 2025

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 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

Cet avis d'autorité environnementale a été rendu par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Didier BUREAU.

Le délégataire cité 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.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Neuillac, située dans le département de la Charente-Maritime.

L'élaboration du PLU de Neuillac est soumise à évaluation environnementale au titre de l'article R.104-11 du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au pétitionnaire, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

La 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.

A. Localisation et contexte des documents en vigueur

La commune de Neuillac compte 302 habitants (INSEE 2022) répartis sur un territoire de 10,57 km². Elle appartient à la communauté de communes de la Haute-Saintonge, qui regroupe 68 842 habitants en 2022 selon l'INSEE, au sein de 129 communes membres. L'intercommunalité se situe au sud de la Charente-Maritime, à l'interface avec trois autres départements (la Charente, la Dordogne et la Gironde).



Figure 1: Localisation de la commune de Neuillac au sein du bassin de vie de Jonzac
(Source : rapport environnemental du PLU, tome 1, page 224)

La commune de Neuillac est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Haute-Saintonge qui a fait l'objet d'un avis de la MRAe le 16 octobre 2019¹ et a été approuvé le 19 février 2020. Le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la Haute-Saintonge a fait l'objet d'un avis² de la MRAe en date du 1^{er} juillet 2020 et a été approuvé le 31 mars 2021. Neuillac appartient au bassin de vie de Jonzac, considéré comme la centralité principale dans l'armature territoriale du SCoT.

1 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2019-8747_scot_haute-saintonge_mrae_signe.pdf

2 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2020_9712_pcaet_haute_saintonge_signe.pdf

La Haute-Saintonge est un territoire à dominante rurale, dont les communes les plus peuplées sont Jonzac, ville-centre (3 576 habitants en 2022), Pons (4 308 habitants) et Montendre (3 226 habitants). Le SCoT fait état d'un territoire de transit, traversé par deux infrastructures routières structurantes (l'autoroute A 10 vers Saintes et Bordeaux et la nationale N 10 vers Angoulême et Bordeaux). La forte dépendance à l'agglomération bordelaise et aux villes de Cognac et de Saintes entraîne des déplacements pendulaires importants, dont 80 % sont effectués en voiture.

La Haute-Saintonge est majoritairement composée de collines calcaires (secteurs viticoles de l'appellation Cognac) et de sols argilo-calcaires appelés doucins accueillant des secteurs de landes et de boisement, le massif forestier de la Double Saintongeaise s'étendant sur la partie sud de l'intercommunalité. Le territoire abrite de nombreux milieux humides, tels que les marais en bordure de l'estuaire de la Gironde, et ceux des vallées de la Seugne, du Lary ou du Palais.

L'élaboration de ce PLU a été initiée par la communauté de communes de la Haute-Saintonge dans le cadre de l'animation d'un groupement de commande pour l'élaboration, sous la responsabilité des communes, de 85 PLU communaux parmi les 129 communes de l'intercommunalité. Cet engagement de la communauté de communes de la Haute Saintonge a pour objectif de traduire au mieux localement les orientations stratégiques du SCoT. Ce groupement de commandes a permis de mutualiser les études par bassin de vie (territoire de plusieurs communes) ayant des caractéristiques et des enjeux similaires. Pour autant, les saisines de la MRAe et les enquêtes publiques auront lieu à l'échelle des PLU communaux. Par ailleurs, plusieurs plans locaux d'urbanisme sont également en cours d'élaboration sur d'autres communes de l'intercommunalité en dehors de ce groupement de commande.

La MRAe s'interroge sur l'absence d'élaboration de PLU à une ou plusieurs échelles intercommunales (sur plusieurs communes) ce qui aurait pu favoriser l'aménagement du territoire à une échelle moins fragmentée et favoriser la traduction du SCoT sur le territoire. En l'absence de PLU intercommunaux, la MRAe recommande d'expliquer dans le dossier la cohérence des PLU initiés par bassin de vie, voire de mener des enquêtes publiques par bassin de vie plutôt qu'à l'échelle communale pour une meilleure compréhension du public.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce groupement de commande, une réunion de cadrage préalable a eu lieu le 25 avril 2023 à l'initiative de la communauté de communes de la Haute Saintonge, conformément à l'article R122-19 du Code de l'environnement, en présence du service d'appui de la MRAe afin de présenter les attendus en matière d'évaluation environnementale.

De plus, une plaquette³ d'information, relative à l'évaluation environnementale comme outil au service de la planification territoriale, a été adressée à l'ensemble des collectivités en janvier 2025 afin de cibler les points de vigilance de la MRAe dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme. Les points de vigilance sont issus de son retour d'expériences et portent prioritairement sur la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF), sur la qualité de l'environnement comme atout du cadre de vie, sur la préservation de la ressource en eau et sur la prise en compte du changement climatique et des risques.

B. Principaux enjeux relevés par la MRAe

La Haute-Saintonge, et en particulier le territoire de Neuillac, se caractérise par les principaux enjeux suivants :

- la maîtrise de la dynamique de périurbanisation et de mitage du territoire, par une recherche de formes urbaines plus denses et moins consommatrices d'espaces naturels, agricoles ou forestiers ;
- la dynamisation du centre-bourg, notamment par la résorption de la vacance ;
- la gestion de la ressource en eau dans un contexte de masses d'eau superficielles et souterraines subissant des pressions liées aux nitrates et aux prélèvements d'origines agricoles, ce qui justifie le classement du territoire en zone de répartition des eaux (ZRE) ;
- la diversification des cultures, et la valorisation des structures paysagères et écologiques (cours d'eau, trame bocagère) dans un contexte de monoculture de la vigne, peu favorable à la biodiversité ;
- la gestion des franges urbaines et des nuisances potentielles à l'interface entre secteurs bâtis et cultivés.

3 La plaquette d'information relative à l'évaluation environnementale, outil au service de la planification territoriale, est disponible sur le site de la MRAe Nouvelle-Aquitaine : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/l-evaluation-environnementale-un-outil-au-service-a1405.html>

C. Description du projet d'élaboration du PLU

Selon le dossier, le projet de PLU prévoit :

- une hausse de la population de +0,5 % en moyenne par an, soit l'accueil de 20 habitants supplémentaires en dix ans, pour atteindre 322 habitants en 2035 ;
- la construction de 25 logements (16 logements pour maintenir la population en place et 9 logements pour accueillir de nouveaux habitants), et la remise sur le marché de 2 logements vacants ;
- la construction de 15 logements au sein de l'enveloppe urbaine, et 10 en extension ;
- une consommation d'espace de 0,74 hectare, correspondant à l'ouverture d'une zone à urbaniser à court terme 1AUh à vocation d'habitat et la délimitation d'un secteur à urbaniser à long terme de 0,3 hectare également à vocation d'habitat (2AUh) ;
- la délimitation d'un secteur de taille et de capacité limitée (STECAL) en zone naturelle (N) de 0,4 hectare identifiant des terrains affectés à des activités de loisirs et de plein air ;
- la création d'un emplacement réservé de 388 m² en prévision d'une aire de stationnement à créer dans le bourg à proximité de l'église et d'une salle des fêtes.

Le projet de PLU ne prévoit pas de foncier supplémentaire pour le développement économique.

D. Articulation avec les documents de rang supérieur

Le dossier recense les plans, schémas, programmes avec lesquels le PLU doit être compatible : le PCAET de la communauté de communes de la Haute-Saintonge et le SCoT de la Haute-Saintonge.

Le SCoT de la Haute-Saintonge est fondé sur une croissance démographique de +0,9 % à +1,0 % par an, correspondant à l'accueil d'environ 15 500 habitants, ce qui nécessite d'après le dossier la création de 9 499 logements de 2020 à 2040, dont 50 % en densification.

Le SCoT précise la répartition de l'augmentation attendue entre les six espaces de vie définis sur son territoire : Jonzac (+2 500 habitants), Pons (+1 100 habitants), Montendre (+3 500 habitants), Mirambeau Saint-Genis de Saintonge (+4 000 habitants), Montlieu-Lagarde Montguyon (+4 700 habitants), Saint-Aigulin (+700 habitants). La création de 2 562 logements est prévue sur le bassin de vie de Jonzac. Neuillac est considérée comme une commune rurale ne faisant pas partie des centralités définies dans le SCoT.

Dans son avis sur le SCoT, la MRAe demande de ré-évaluer les possibilités de reconquête du parc vacant et de densification du tissu urbain existant. Elle a relevé que le SCoT ne démontrait pas le respect de la trajectoire de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) prévue par le SRADDET Nouvelle-Aquitaine.

La MRAe signale que le SRADDET Nouvelle-Aquitaine a été modifié le 18 novembre 2024. Il affiche un objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) de 51 % entre 2021 et 2031 par rapport à 2011-2021, puis de 30 % sur 2031-2041 par rapport à 2021-2031 pour les communes de la Haute-Saintonge.

Le dossier met en avant la cohérence du projet de PLU avec le SCoT, notamment pour ce qui concerne l'objectif de favoriser la densification (dents creuses, division parcellaire) et de prioriser le développement de l'offre commerciale dans le centre-bourg.

Le PCAET vise une baisse des consommations énergétiques de 19 % en 2050, en considérant que l'augmentation de la population, et l'évolution du trafic routier ne permettront pas d'atteindre l'objectif de réduction de 50 % prévue par le SRADDET Nouvelle-Aquitaine.

La stratégie de la collectivité repose sur la diminution globale des consommations énergétiques et l'évolution du mix énergétique. Pour ce qui concerne l'industrie et l'agriculture, la stratégie de la communauté de communes repose respectivement sur la recherche de sources d'énergies moins polluantes (notamment combustibles solides de récupération) et sur l'optimisation des traitements des effluents agricoles.

Les objectifs du PCAET portent sur l'atteinte de 52 % d'énergie renouvelable dans les consommations en 2030, et 103 % à horizon 2050 (hors trafic autoroutier), en développant principalement le photovoltaïque, la géothermie et le biogaz. La priorité à la mobilisation de terrains déjà artificialisés est mise en avant.

La MRAe a signalé la territorialisation insuffisante des objectifs du PCAET, qui ne permet pas d'apprécier leurs incidences sur le territoire, notamment en ce qui concerne le développement des énergies renouvelables.

II. Attendus de la MRAe vis-à-vis de la qualité de l'évaluation environnementale et de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

A. Remarques générales

L'évaluation environnementale a été menée à l'échelle de trois communes rurales du bassin de vie de Jonzac : Neulles, Neuillac et Sainte-Lheurine. Le rapport environnemental présente donc cette évaluation commune, en proposant dans chaque sous-partie un focus à l'échelle des communes.

Sur la forme, le dossier répond aux attendus des dispositions des articles R.151-1 à R.151-5 du Code de l'urbanisme relatives au contenu du rapport de présentation et plus particulièrement aux éléments requis au titre de l'évaluation environnementale (article R.151-3).

B. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

Neuillac est une commune rurale présentant un habitat dispersé sur le territoire, en lien avec l'exploitation des secteurs agricoles. D'après le dossier, la commune se caractérise par l'absence de polarité structurante (bourg ou regroupement d'équipements et d'activités).

À la lecture du dossier de PLU, la population est en légère hausse (un habitant supplémentaire par an en moyenne sur les 10 dernières années). La taille des ménages est en baisse pour atteindre 2,25 personnes par ménage en 2022, la collectivité projetant une stabilité de cet indicateur à échéance du PLU.

1. Prise en compte des incidences sur les milieux naturels

Le dossier est constitué uniquement d'une présentation bibliographique de l'occupation des sols à l'échelle communale et du recensement des sites protégés.

La pointe sud du territoire de Neuillac (3% de la superficie de la commune) est concernée par le site Natura 2000 *Haute Vallée de la Seugne en amont de Pons et affluents* classé au titre de la directive « Habitat – Faune – Flore » et par une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II qui recoupe le site Natura 2000.

Le site Natura 2000 est classé en zone naturelle protégée (Np), autorisant uniquement les aménagements nécessaires à la mise en valeur du site et les locaux techniques des administrations publiques et assimilés sous réserve de ne pas porter atteinte à la sauvegarde des milieux et d'être compatibles avec une activité agricole, pastorale ou forestière.

Le dossier conclut à l'absence d'incidences du projet de PLU sur la préservation du site Natura 2000.

Le rapport met en avant également la cohérence du zonage avec la trame verte et bleue, les boisements formant une continuité écologique en « pas japonais » étant classés en zone naturelle (N) et protégés par des espaces boisés classés (EBC) au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme.

La MRAe observe cependant que le dossier n'évoque pas l'enjeu des continuités écologiques « à restaurer » ou « à recréer », point qui pourrait être complété en lien notamment avec le réseau de haies identifié au sein de la matrice agricole, et qui n'a pas été reporté sur la carte de la TVB⁴. Elle recommande de porter cet enjeu dans l'OAP thématique relative à la préservation de la TVB à l'échelle de la commune.

Les secteurs de développement de l'urbanisation, à savoir une prairie située en entrée de bourg (futur secteur 1AUh de 0,74 hectare) et un ancien terrain de football dans le hameau « Chez Bertrand » (futur 2AUh de 0,3 hectare) prévus pour la création de logements, ont fait l'objet d'inventaires naturalistes incluant la recherche de zones humides. Les résultats, détaillés dans le rapport, concluent à des enjeux faibles. Il conviendrait néanmoins de préciser la période à laquelle les inventaires ont été réalisés.

En cohérence avec les enjeux identifiés, l'OAP des secteurs concernés prévoit des haies en limite de terrain pour ménager une transition avec les terres agricoles alentours.

4 Rapport de présentation, tome 2, page 104.

2. Prise en compte des incidences sur la ressource en eau

Le dossier indique que le territoire communal est traversé par les cours d'eau de la Seugne et du Noblat, classés masses d'eau superficielles par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne. Il comporte également une présentation des masses d'eau souterraine à l'échelle du bassin de vie de Jonzac, présentation qu'il conviendrait de décliner à l'échelle communale. D'après le dossier, la commune de Neuillac ne compte pas de point de captage d'eau potable, et son territoire n'intersecte aucun périmètre de protection.

La commune est classée en zone de répartition des eaux (ZRE), caractérisée par une insuffisance des ressources par rapport aux besoins. Sur ce point, l'annexe sanitaire du rapport de présentation confronte les volumes maximaux de prélèvement en eau potable autorisés sur le territoire avec les consommations des dernières années. En s'appuyant sur une étude prospective menée par le gestionnaire du réseau d'approvisionnement en eau potable (Eau 17) tenant compte des pics estivaux et des pressions supplémentaires sur la ressource liée au changement climatique, le dossier conclut que la capacité à alimenter la population actuelle et future en eau potable est assurée.

L'ensemble du territoire communal est classé en zonage d'assainissement individuel. L'annexe sanitaire présente une carte relative à l'aptitude des sols à recevoir des dispositifs d'assainissement individuel qui montre un sol favorable sur les principaux secteurs urbanisés du territoire. Les secteurs de développement de l'urbanisation se situent dans des zones présentant un sol favorable.

La MRAe invite la commune à introduire dans le règlement du PLU des dispositions conditionnant tout accord sur une demande d'urbanisme (extension, réhabilitation, changement de destination...) à une mise aux normes ou un redimensionnement préalable d'une installation d'assainissement autonome qui serait non conforme.

3. Consommation d'espaces et densité

Le dossier présente trois scénarios de développement :

- une croissance faible de 15 habitants supplémentaires à horizon 2035, basée sur le scénario au fil de l'eau (soit un taux de croissance annuel moyen de +0,38 %) ;
- une croissance modérée de 20 habitants reprenant l'hypothèse du SCoT (+0,55 %) ;
- une croissance soutenue de 30 habitants (0,8 %) ;

Le scénario retenu est le scénario de croissance modéré, ce qui permettrait d'après le dossier de conforter l'offre d'équipements communal. Dans son avis du 16 octobre 2019 sur le SCoT, la MRAe, avait toutefois demandé des explications complémentaires sur les hypothèses de croissance démographique en rupture avec les tendances passées.

S'agissant de la production des logements nécessaires à l'accueil de cette population, le dossier prévoit 15 logements en intensification (dont 2 logements vacants remis sur le marché) et 10 en extension, selon une répartition 60/40 en adéquation avec les objectifs du SCoT. Le dossier ne prévoit pas de changement de destination. Les logements prévus en extension se répartissent sur la zone 1AUh h du bourg (0,74 hectare, 7 logements prévus) et la zone 2AUh du hameau « Chez Bertrand » (0,3 hectare, 3 logements), avec une densité de 10 logements par hectare conforme au SCoT, en prévoyant une mixité de tailles de logements sur les secteurs d'OAP.

La consommation d'espaces NAF constatée sur la période 2011-2021 est de 1,34 hectare d'après les données de l'OCS régionale. Selon le SRADDET Nouvelle-Aquitaine, l'objectif de réduction de la consommation d'espaces NAF sur la commune de Neuillac doit être de 51 % entre 2021 et 2031 par rapport à 2011-2021 (soit une consommation maximale de 0,67 hectare), puis de 30 % entre 2031-2041 par rapport à la décennie précédente (soit une consommation maximale de 0,47 hectare). La consommation d'espaces Naf maximale entre 2021 et 2041 devrait être de 1,14 hectare.

Le projet de PLU affiche une consommation d'espaces NAF totale de 0,74 hectare à horizon 2035 (les 0,3 hectare de la zone 2AUh étant une zone déjà urbanisée d'après le dossier). Cependant, le dossier signale que la consommation d'espaces NAF constatée sur la période 2020-2025 s'élève à 0,8 hectare pour l'habitat et 0,95 hectare pour le développement économique. Ainsi, sans compter la zone 2AUh, le projet de PLU prévoit une consommation d'espaces NAF de 2,44 hectares entre 2021 et 2035, plus de deux fois supérieurs à l'objectif du SRADDET Nouvelle-Aquitaine.

La MRAe recommande de rechercher des pistes de réduction de sa consommation foncière. En particulier, elle constate que le dossier fait ressortir une sur-représentation des grandes maisons individuelles sur le territoire et un besoin croissant pour des petits logements en lien avec le vieillissement de la population et le desserrement global des ménages. Un renforcement de la

densité et de la part de petits logements permettrait d'optimiser la consommation foncière et de faciliter les parcours résidentiels des ménages.

4. Prise en compte des enjeux d'adaptation et d'atténuation au changement climatique

Le PADD affiche l'ambition (axe 1) d'inscrire la commune dans une trajectoire résiliente qui permet de s'adapter au changement climatique, en favorisant la préservation des espaces naturels, la protection de la ressource en eau, le développement des énergies renouvelables et la prise en compte des aléas.

Le projet de PLU ne définit pas d'objectifs en matière de production d'énergie renouvelable. Il mentionne toutefois le projet d'installer des ombrières photovoltaïques sur le parking de l'école communale, et mentionne que le règlement permet d'intégrer des dispositifs de production d'énergie renouvelable aux constructions.

La collectivité précise en outre qu'elle a pré-identifié des zones d'accélération des énergies renouvelables (ZAE nR), en application de la loi du 10 mars 2023. Toutefois, dans l'attente de la validation des ZAE nR identifiées, elle n'a pas souhaité les faire apparaître dans le projet de PLU. À cet égard, la MRAe souhaite rappeler que d'après cette loi, les ZAE nR « sont définies dans l'objectif de prévenir et de maîtriser les dangers ou les inconvénients qui résulteraient de l'implantation d'installations de production d'énergies », particulièrement pour ce qui concerne la préservation des milieux humides.

Le dossier présente une analyse de la prise en compte des enjeux d'adaptation et d'atténuation au changement climatique. Il met principalement en avant les enjeux énergétiques, indiquant que le projet de PLU permet la réhabilitation thermique des constructions, prévoit dans les secteurs d'OAP des formes urbaines favorisant les économies d'énergie (continuité ou semi-continuité du bâti, orientations bioclimatiques) et le développement des mobilités douces. La limitation de l'artificialisation des sols est également mise en avant, à travers la réalisation de 15 logements sur 25 en densification, et des dispositions du règlement et des OAP visant à végétaliser les secteurs de développement de l'urbanisation.

Le dossier fait toutefois ressortir la dépendance des habitants à la voiture individuelle pour l'accès aux commerces et services du quotidien. Ceux-ci sont en effet principalement situés sur la commune de Jarnac-Champagne, qui n'est pas accessible par piste cyclable. **La MRAe observe que la réalisation d'un PLUi à plus grande échelle aurait facilité la prise en compte de cet enjeu.**

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

La procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Neuillac porte sur l'accueil de 20 habitants, la construction de 25 logements et la consommation supplémentaire de 0,74 hectare d'espaces NAF selon le dossier d'ici 2035.

Les principales recommandations de la MRAe portent sur la nécessité de justifier le choix de retenir un scénario démographique en rupture avec les dernières tendances observées et d'expliquer la cohérence du PLU de Neuillac avec les autres PLU initiés sur son bassin de vie.

La MRAe relève la volonté de privilégier un développement de l'urbanisation à l'intérieur des enveloppes urbaines et sur des secteurs présentant de moindres enjeux environnementaux. Cette démarche de sobriété foncière pourrait toutefois être approfondie, par exemple en augmentant la densité des secteurs de développement de l'urbanisation. Les enjeux de confortement et de récréation de continuités écologiques pourraient également être intégrés, s'agissant d'un territoire qui se caractérise par une TVB fragmentée.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis. Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans le dossier et son résumé non technique.

À Bordeaux, le 19 décembre 2025

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégué

Signé

Didier Bureau